

УНИВЕРЗИТЕТ ЦОН НЕЗБИТ
Факултет за право, јавну управу и безбедност, Београд

Андрија Блануша

УПРАВЉАЊЕ ВЕЛИКИМ ГРАДОВИМА СА
ТЕЖИШТЕМ НА ГРАДУ БЕОГРАДУ
СОЦИОЛОШКО - ПОЛИТИКОЛОШКИ АСПЕКТИ

- Докторска дисертација -

Предмет: Локална самоуправа

Име и презиме ментора: Проф. др Миломир Минић

Име и презиме студента: Андрија Блануша

Број индекса: 1001/09

Студијски програм: Докторске студије правних наука

Смер/модул: Право

Матични број: 1211982710086

Београд, 2016. године

Апстракт

Предмет овог рада је управљање великим градовима са тежиштем на граду Београду. Полазишта за рад на теми чине савремена литература о менаџменту у локалној самоуправи, подаци из литературе о настанку и еволуцији локалне самоуправе, расположиви подаци о реформским процесима у организовању и управљању великим градовима у Европи, као и подаци о реформи локалне самоуправе у нашој земљи. У раду се преко оваквог избора података прате глобалне промене и основни трендови у организовању савремених држава, а посебно процес децентрализације, путем које се многи јавни послови са нивоа централне владе преносе на институције локалне самоуправе. Циљ овог приступа је да се објективније сагледају ефекти започетих реформи локалне самоуправе у Србији и предложи даљи правци промена ради унапређивања управљања локалном самоуправом у нашој земљи.

На нивоу теоријске анализе издвојена је и описана међузависност положаја и функција локалне самоуправе од карактеристика политичког система једне земље и квалитета управљања градовима у циљу успешнијег задовољавања животних потреба грађана у локалним заједницама. У раду су истражени и приказани најзначајнији модели организовања и управљања великим градовима у европским земљама, а посебно правно-политички статус главних градова у Европи. Подаци из нашег истраживања показују да не постоји универзални модел решавања статуса, места и улоге великих градова, већ да то зависи од историјских, економских, политичких и културних карактеристика сваке поједине земље.

У Србији су предузете значајне активности на децентрализацији државе и афирмацији локалне самоуправе на принципима европских стандарда и вредности. Основни проблем је тај што су реформе локалне самоуправе у нашој земљи претежно нормативне а недовољно су примењене у пракси. Локалну самоуправу у Србији потребно је даље реформисати, унапредити статус градова, а град Београд треба да добије већу улогу и место у задовољавању животних потреба грађана.

Кључне речи: држава, јавна управа, локална самоуправа, градови, управљање градовима, надлежност и делокруг градова, грађани и заједничке потребе грађана.

Abstract

The subject of this work is the management of large cities with a focus on the city of Belgrade. Starting point for work on these ranks contemporary literature on the management of the local government, data from the literature on the origins and evolution of local government, the available data on reform processes in the organization and management of large cities in Europe, as well as information on local government reform in our country. The work over this choice of data following global changes and underlying trends in the organization of modern states, especially the decentralization process, through which many public affairs at the level of central government transfers to local government institutions. The aim of this approach is to objectively review the effects of the ongoing reform of local government in Serbia and suggest future directions of change in order to improve the management of local government in our country.

At the level of theoretical analysis was isolated and described the interdependence of position and function of local government of the characteristics of the political system of a country and the quality of city management in order to more successfully meet their living needs of citizens in local communities. In the present paper, and shows the major models of organization and management of large cities in European countries and in particular the legal and political status of major cities in Europe. Our survey data show that there is no universal model for solving the status, place and role of big cities, but it depends on the historical, economic, political and cultural characteristics of each country.

In Serbia taken significant actions to decentralize the state and local self-affirmation of the principles of European standards and values. The basic problem is that the reform of local government in our country largely normative and not enough are brought to life in practice. Local self-government in Serbia should be further reformed, to improve the status of cities and the city of Belgrade should give a bigger role and place of the meeting the vital needs of citizens.

Keywords: government, public administration, local government, cities, urban management, the competence and scope of cities, citizens and common needs of the citizens.

САДРЖАЈ

Апстракт	2
Abstract.....	3
УВОДНА РАЗМАТРАЊА	8
I МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	12
1. Проблем истраживања.....	12
2. Предмет истраживања	13
3. Циљеви истраживања	15
4. Хипотетички оквир истраживања	16
5. Методе истраживања	17
6. Научна и друштвена оправданост истраживања.....	18
II УПРАВА И УПРАВЉАЊЕ - ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	20
1. Теоријско одређење категоријалних појмова у области управе.....	20
1.1. Дефинисање појма управа.....	20
1.2. Дефинисање појма јавна управа	21
1.3. Дефинисање појма државна управа	22
1.4. Дефинисање појма локална самоуправа	23
2. Теоријско одређење локалне самоуправе	27
2.1. Појам локалне самоуправе	27
2.2. Настанак локалне самоуправе	33
2.3. Развој локалне самоуправе.....	35
2.4. Типови и облици локалне самоуправе	42
2.5. Улога, послови и надлежности локалних власти	45
2.6. Локална самоуправа као научна дисциплина.....	48
3. Теоријско одређење менаџмента.....	51
3.1. Појам, настанак и развој менаџмента	51
3.2. Врсте менаџмента	55
3.3. Појмовно одређење менаџмента великих градова.....	69

III КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПРАВНОГ ОКВИРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЈЕДНОМ БРОЈУ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА..... 78

1. Правна уређеност великих градова у развијеним земљама	78
1.1. Закони ЕУ	78
1.2. Европска повеља о локалној самоуправи	83
1.3. Локална самоуправа у уставним системима једног броја европских држава	89
1.4. Правни оквири локалне самоуправе у националним законима једног броја европских држава	92
1.5. Регионални закони	94
2. Правна уређеност великих градова у земљама у транзицији	98
2.1. Уставно-правни оквир локалне самоуправе у земљама у транзицији	100
2.2. Законско регулисање локалне самоуправе у земљама у транзицији	103
2.3. Финансирање локалне самоуправе у земљама у транзицији	107
2.4. Закони о територијалној организацији и локална самоуправа	111

IV ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ – НОРМАТИВНИ АСПЕКТИ 116

1. Уставно-правни оквир локалне самоуправе у Србији.....	116
2. Закон о локалној самоуправи у Србији.....	120
3. Финансирање локалне самоуправе у Србији.....	123
4. Територијална организација Републике Србије.....	125
5. Локални избори у Србији – избор одборника	127

V СИСТЕМИ УПРАВЉАЊА ВЕЛИКИМ ГРАДОВИМА У ЕВРОПИ 129

1. Системи управљања великим градовима у развијеним државама	129
1.1. Лондон	131
1.2. Париз	139
1.3. Берлин	149
2. Системи управљања великим градовима у земљама у транзицији.....	157
2.1. Варшава.....	158
2.2. Будимпешта	164
2.3. Букурешт.....	172

3. Управљања великим градовима у државама бивше СФРЈ	179
3.1. Загреб	180
3.2. Сарајево	189
3.3. Подгорица.....	197
4. Социјално – економске карактеристике Београда.....	209
VI ПРАВНИ СТАТУС БЕОГРАДА, ГЛАВНОГ ГРАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	227
1. Устав Републике Србије.....	227
2. Закон о локалној самоуправи РС.....	229
3. Закон о територијалној организацији Републике Србије.....	230
4. Закон о финансирању локалне самоуправе Републике Србије	231
5. Закон о главном граду Републике Србије.....	233
6. Статут Града Београда.....	238
VII УПРАВЉАЊЕ БЕОГРАДОМ, ГЛАВНИМ ГРАДОМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	242
VIII МОДЕРНИЗАЦИЈА УПРАВЉАЊА ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ НА ПРИМЕРУ ГРАДА БЕОГРАДА.....	271
1. Управљање јавним пословима и градским агенцијама	271
2. Градске финансије	278
3. Управљање градским земљиштем.....	284
4. Јавно-приватно партнерство у Београду.....	288
5. Менаџмент људским ресурсима у Граду Београду	297
6. Место и улога градског менаџера у Београду	302
IX НОВИ КОНЦЕПТИ УПРАВЉАЊА ГРАДОМ	306
1. Унапређење институционалног оквира градских власти.....	306
2. Децентрализација Београда у функцији ефикаснијег обављања градских послова.....	310
3. Примена принципа доброг управљања у Београду	315
4. Повећање ефикасности и ефективности функционисања јавних служби Града Београда	319
5. Веће учешће грађана у одлучивању у институцијама градске власти.....	324
6. Унапређење избора за градске власти у Београду	330

7. Примена информатичких технологија у управљању Београдом.....	337
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	344
Резиме	358
Summary.....	359
ЛИТЕРАТУРА	360
ПРИЛОЗИ.....	369
РЕГИСТАР АУТОРА	378
РЕГИСТАР СКРАЋЕНИЦА.....	381
БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА.....	383

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

За тему наше докторске дисертације о управљању великим градовима одредили смо се пре свега због њеног широког друштвеног значаја, а онда и због њене неспорне актуелности. Доступност литературе везане за ову тему, такође нас је подстакла у одабиру теме. Све расположиве анализе и социолошки и политиколошки коментари објављени у вези са управљањем великим градовима, узети су у обзир у припреми нашег рада, и веома су оскудни и углавном на нивоу статистичке анализе и дескрипције.

Ова област је за сада веома мало проучавана, па је стога главни циљ да у овом раду направимо основну компарацију управљања градовима у Европи и Републици Србији од почетка процеса транзиције до данас. У раду смо покушали да прикажемо колика је спремност свих нас да управљање великим градовима постане најактуелнији друштвени проблем, као и то колико је велика улога грађана у бирању локалне власти. Грађани морају остваривати своја права која су им гарантована уставом - да могу да управљају градовима у којима живе, посредно или непосредно. Међутим свест грађана за сада није на задовољавајућем нивоу, па је тако неопходно да имају развијену свест о томе, а да са друге стране буду и подстакнути од локалних и државних власти, да од њиховог учешћа у у великој мери зависи даљи развитак локалне самоуправе, нарочито градова као јединица локалне самоуправе.

Упркос недостатку изразитије историјске дистанце, стекли су се услови да се у оквиру ужих стручних политиколошких студија, у форми докторске дисертације, осврнемо на резултате које градови постижу, као и на начине којима се њима управља на одговарајући начин. Анализом управљања градовима обогаћује се слика о развоју политичког живота у Србији и управљању градовима на крају двадесетог и почетку двадесетпрвог века.

У земљама које пролазе или су већ прошле процес транзиције, и у којима је деценијама владао једнопартијски монистички политички систем вредности, демократска начела и институције нису довољно дубоко укорене. Социјална структура њихових друштава још увек је крхког демократског потенцијала и устројства. Политичко стање у Србији с краја прошлог и почетка овог столећа, такође је оптерећено сличним проблемима, који су веома бројни.

Такође, велику тешкоћу у проучавању локалне самоуправе представља и то што локалну самоуправу и локалну политику грађани у свим развијеним земљама са богатом традицијом јаке локалне самоуправе исто тако и у неразвијеним земљама света, традиционално доживљавају као секундарну тему политиколошких истраживања. Разлог томе је што се процеси, актери и догађаји у локалним заједницама често третирају као рефлексија политике и актера на централном нивоу, који не утичу пресудно на националну политику.

Тако су и локални избори увек били маргинализовани у односу на изборе на централном нивоу. Најбољи показатељ развоја локалне самоуправе у једној држави јесте повећано интересовање грађана за локалне изборе. Наравно, и овде постоји пропорција јер пораст интересовања за локалну самоуправу и њену улогу и значај у политичком систему постепено доприноси и већем интересовању за локалне изборе.

Постоје бројна становишта која локалну самоуправу третирају као неку врсту слободне зоне у којој не треба да се осећа дејство политичких партија и бројних других политичких група на комуналну политику локалних заједница, у нашем случају градова. Међутим, у овом раду покушали смо да одбацимо ова, може се рећи конзервативна становишта бројних истраживања и да локалну самоуправу проучавамо кроз све димензије које детерминишу политику на националном плану. Подразумева се да градови нису ни у каквом случају изоловане арене политичког одлучивања, али да исто тако нису ни копије политичких арена на националном нивоу. Данас би бар, када управљање градовима постаје срж социолошко-политиколошких истраживања, требало да буде тако, јер градови постају територијалне јединице у којима живи највећи број становника једне државе, углавном образованих, и у којима се налазе најбројније корпорације, што доприноси огромном економском потенцијалу градова.

Проблем истраживања локалних политика је у томе што грађани нису у довољној мери оспособљени да јасно диференцирају понашање на локалном и националном плану. Тако се често дешава да понашање грађана на локалном нивоу у неким политичким процесима буде само рефлексија понашања грађана на централном нивоу. Сходно томе се сматра да и на локалном нивоу грађани путем избора углавном изражавају подршку или неповерење националној власти, иако се на неким, у последње време, одржаних избора примећује разлика између резултата локалних и националних избора. То може говорити у прилог томе да се грађани у Србији полако

избављају из стега централне власти, и да се све више посвећују локалној власти и увиђају њен значај, нарочито онда када је реч о граду Београду као специфичној јединици локалне самоуправе у законодавном систему Републике Србије.

Међутим постоји и велики број теорија, насталих углавном почетком двадесет и првог века, које се не слажу са претходним становиштем, по којима грађани сами бирају, односно гласају за оне кандидате за које процењују да су најкомпетентнији и најспособнији да реше одређене проблеме на нивоу локалних јединица. По овом гледишту страначка припадност неког кандидата не доноси много поена истом ако га грађани не сматрају правом личношћу за побољшање њихових живота и услова рада на нивоу локалне заједнице. То је можда и најважнији разлог нашег истраживања Београда и свих његових карактеристика и тешкоћа са којима се непрестано носи када је у питању његово ефикасно функционисање.

По нашем мишљењу град Београд још увек није достигао ниво развијености и ефикасности какав имају најразвијенији европски градови, првенствено због одсуства локалне традиције и културе, будући да још увек нису у потпуности развијена многа начела локалне демократије по којима би јака децентрализација донела много тога доброг како самој држави тако и њеним грађанима. За сада можемо рећи и поновити да, нажалост, ово становиште може опстати само у оним случајевима када се истражују активности органа и грађана у локалној самоуправи западноевропских земаља.

Истраживање ефеката управљања градовима у друштвима која су у транзицији, подразумева и критичко вредновање таквог управљања као и свих потешкоћа са којима се она сусрећу, при чему се мора узети у обзир дуготрајно одсуство демократске традиције, неразвијеност политичке културе и плуралистичког цивилног друштва, социјална неиздиференцираност, нетранспарентност рада државе и бројни други проблеми, која су развијенија друштва, путем одговарајуће контроле, одавно превазишла.

Данас ни једно политиколошко истраживање не може бити плодно уколико не користи методологију сродних наука, као што су право, социологија, економија, историја, географија, психологија, филозофија, статистика и математика. Сходно томе у данашњој науци не постоји ниједна тема коју може само једна научна дисциплина свестраније да проучи, већ мора постојати константна сарадња бројних

сродних, али и несродних наука у циљу што ефикаснијег проучавања неке одређене појаве.

Оно што је значајно поменути јесте чињеница да код грађана постоји велики интерес за непосредним, али и посредним управљањем локалним заједницама о питањима која се тичу њихових потреба и под условима да кроз ту своју активност могу сами одлучити или условити будуће одлуке. Нарочито велики проблем представља то што је Србија веома централизована држава са изузетно великим овлашћењима републичких и веома малим овлашћењима локалних органа власти. То је можда и право објашњење зашто нас је ова тема највише привукла да се њој посветимо у овој дисертацији. Она је без сумње веома актуелна и значајна како за становнике великих градова, тако и за стручна и научна истраживања.

I МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1. Проблем истраживања

Основни проблем у истраживању управљања великим градовима проистиче из његове вишестепене и разноврсне сложености, коју чине односи између основних принципа, полазишта, теорија, концептуалних идеја с једне, као и нормативних одредаба система локалних самоуправа и норми националних законодавстава с друге стране.

Нормативне одредбе локалне самоуправе имају вишеструки карактер. Оне су истовремено облик остварења концептуално-теоријске замисли управљања градовима као и права и заштите грађана и осталог дела становништва у условима које генерише међународно законодавство, односно у одређеној мери пројекција понашања грађана у смислу равноправног управљања и доношења одлука у земљама западне Европе, земљама у транзицији, у државама бивше СФРЈ, као и у Републици Србији. Сходно томе, у овом случају истраживачки проблем је откривање садржајних и формалних својстава система норми законодавства Републике Србије и других европских земаља, и њихових односа и оцена способности државе да остварује посредујућу и усмеравајућу улогу у циљу ефикаснијег развоја и управљања у великим градовима, нарочито на примеру града Београда.

Доступност одговарајуће литературе везане за ову тему, такође је један од најважнијих разлога тешког и мукотрпног изучавања ове у свету све значајније појаве. Проблем није само у недостатку одговарајуће литературе већ и у бројним другим факторима и сазнањима до којих је веома тешко доћи. Све расположиве анализе и социолошки и политиколошки коментари објављени у вези са управљањем у великим градовима, узели смо у обзир током израде ове дисертације, а они су, како смо већ поменули, углавном веома сиромашни и најчешће на нивоу пуне статистичке анализе и површне дескрипције.

Један од највећих проблема проучавања локалне самоуправе представља то што становништво и познаваоци локалне самоуправе у Републици Србији, као и грађани и стручњаци других европских развијених држава, најчешће локалну самоуправу и систем управљања локалним пословима сматрају маргиналном темом

политиколошких истраживања. Оправдање оваквог става свих горе поменутих чиниоца јесте то што се ови процеси, актери и дешавања у јединицама локалних самоуправа традиционално третирају као огледало политике и актера на централном политичком нивоу.

Поред тога можемо утврдити и бројне разлоге због којих су грађани и познаваоци локалне самоуправе скептични када се воде полемике о овој, несумњиво веома битној теми. Међутим, један од најчешћих разлога јесте тај, да по многима, све што се догађа на локалном нивоу није од неке велике важности и не утиче много на развој управљања на националном нивоу, који је за грађане знатно битнији од локалног нивоа. Ово је можда један од највећих проблема чијем ефикаснијем решавању ћемо ми у овом докторском раду покушати на одговарајући начин да дамо одређени допринос. Управо је град она јединица локалне самоуправе, која би ефикасније могла да пружа услуге грађанима него што је то у стању централна влада у многим областима битним за квалитет живота људи у актуелном времену.

2. Предмет истраживања

Предмет истраживања ове докторске дисертације се односи на управљање великим градовима, како у државама развијене западне Европе, у онима које припадају реду земаља у транзицији, тако и у државама које су настале на тлу некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, са тежиштем на управљању градом Београдом. У ширем смислу, предмет истраживања у овој дисертацији јесте организација, функционалност и ефикасност градских власти у чијем избору грађани непосредно учествују и преко којих одлучују о питањима од значаја за живот и развој ове локалне заједнице.

Област локалне управе, посебно локалне самоуправе и локалног самоуправљања данас представља важан и актуелан чинилац савременог политичког, економског, социјалног и културног живота, а данашње друштво је на бројне начине и у великој мери суочено са растућим и својеврсним јачањем, може се рећи и ренесансом локалне власти.

Просторно, предмет истраживања је фокусиран на територије држава западне Европе, групе земаља у транзицији и на бивше републике Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, посебно на локалну самоуправу у Србији, са

тежиштем на управљање локалном самоуправом у граду Београду. Временски, предмет истраживања обухвата период управљања великим градовима у 20 протеклих година, тј. од 1995. до 2015. године.

У дисциплинарном смислу предмет истраживања припада научном пољу друштвено-хуманистичких наука и ужој научној области политичко-правних наука, са акцентом на научним дисциплинама политикологије, политичког система, локалне самоуправе, уставног права, управног права и права локалне самоуправе, као и науци о управљању.

Све државе у транзицији имају велики број заједничких карактеристика и оне су сличне по многим кључним обележјима, али истовремено и веома различите. Сличности се, пре свега, огледају у тежњи за демократизацијом и стабилизацијом политичких система, економској транзицији и недвосмисленој тежњи да се у ближој будућности овакве државе укључе у савремене евро-атлантске интеграције — Европску унију и Северноатлантски савез (већина држава је овај циљ већ остварила), али и у константној оптерећености међуетничким, међуверским и међунационалним тензијама. Основне разлике огледају се у неједнаком степену економског развоја, културолошким аспектима утицаја страних окупатора кроз историју, као и неједнаком степену развијености политичке културе (у свим овим земљама политичка култура је на ниском нивоу развијености највише због одсуства политичке традиције, недовољног учешћа грађана у управљању заједницом и одсуства демократизације комплетног функционисања земље.

Наведене сличности и разлике показују да је систем локалне самоуправе важан део целокупног система власти који својим битисањем и развијеношћу указује на степен развоја демократије у друштву. Све ове државе налазе се пред изазовом транзиције која подразумева свеобухватну реформу друштвено-политичког система при чему је реформа јавне управе, а посебно локалне самоуправе нарочито значајна, јер се не може остварити без темељних реформи читавог државног система, у првом реду политичког, правног и економског система.

Србија је у овом тренутку у процесу придруживања Европској унији, и како би достигла европски ниво развоја система локалне самоуправе неопходно је да имплементира фундаментална и најважнија опредељења из Европске повеље о локалној самоуправи. Србија је ратификовала овај међународни уговор 2007. године и веома је важно да поштује принципе тог акта, посебно оне који се односе на статус,

начин финансирања и уставну заштиту локалне самоуправе. У управљању локалном самоуправом, посебно великим градовима, велики значај има управљање бројним сферама друштвеног живота, као што су: локални економски развој, политичка стабилност, социјална сигурност, култура, спорт, рекреација, животна средина и друге области.

3. Циљеви истраживања

Основни циљ дисертације је да се истраже структура, природа и начин функционисања система локалне самоуправе у Републици Србији и земљама у њеном окружењу, са тежиштем на управљању локалним самоуправама у великим градовима. Недовољна истраженост управљања локалним самоуправама у великим градовима, представљала је додатни подстицај и мотивацију за научно-истраживачки рад у овој докторској дисертацији. У том смислу ће и оправданост овог истраживања бити у вези са откривањем нових, али и потврђивањем постојећих научних чињеница о системима локалне самоуправе, а нарочито на стварању нових модела управљања локалном заједницом, у првом реду великим градовима, како је и насловљена тема ове докторске дисертације.

Научни циљеви нашег истраживања јесу дескрипција, класификација, типологизација и научно објашњење система локалне самоуправе у Републици Србији, као и научна прогноза даљег развоја управљања великим градовима.

Друштвени циљеви за које сматрамо да су у одређеној мери остварени радом на овој дисертацији јесу сагледавање и анализа искустава у организацији и управљању великим градовима у Републици Србији и земљама у транзицији, посебно степен хармонизације ових система са системом управљања локалним самоуправама у великим градовима развијених земаља Европске уније. Таква искуства која смо истражили могу бити од користи, како научним и стручним институцијама, тако и надлежним органима извршне и законодавне гране власти у процесу реформе система управљања великим градовима у Републици Србији. Тежиште дисертације је усмерено на увођење нових модела управљања великим градовима, посебно јавним сервисима у њима, који ће бити засновани на модерним принципима савременог управљања. Стварањем и применом нових модела управљања тежи се, као и увек када

је у питању локална самоуправа, задовољавању јавних потреба грађана, привредних и других субјеката друштва.

4. Хипотетички оквир истраживања

Основне хипотезе од којих полазимо у истраживању су:

Генерална (основна) хипотеза истраживања у овој докторској дисертацији гласи:

„Процес реформе система локалне самоуправе у Републици Србији учинио је локалну управу ефикаснијом и функционалнијом а промене на локалном нивоу власти омогућиле су ефикасније управљање великим градовима а посебно бржи и стабилнији економски развој, успешно решавање проблема грађана, развој међусобне сарадње између локалних заједница које улазе у састав великог града, као и успостављање сарадње са локалним властима градова у другим државама и међународним организацијама, асоцијацијама и иницијативама“.

Наведена генерална хипотеза биће посредно доказана кроз неколико посебних (помоћних) хипотеза у којима се операционализује и конкретизује значење важних категорија које чине генералну хипотезу.

У овом истраживању, генерална хипотеза ће бити објашњена са шест посебних хипотеза, које гласе:

Хипотеза 1 (Х-1): „Већи степен децентрализације и регионализације система државне власти у Републици Србији утиче на лакше превазилажење транзиционог периода кроз који пролази држава“.

Хипотеза 2 (Х-2): „Ефикасност рада градске управе директно је сразмерна степену примене међународних стандарда у области локалне самоуправе“.

Хипотеза 3 (Х-3): „Реформа локалне самоуправе у Републици Србији утиче на већу ефикасност локалне администрације, подстицање економског развоја и усвајање пројеката развоја у различитим сферама друштвеног живота, што доприноси стабилнијем функционисању свих нивоа власти и бољем пружању јавних услуга грађанима“.

Хипотеза 4 (Х-4): „Што је боље управљање градовима у Републици Србији, то је успешнији економски, политички, социјални и културни развој локалних заједница, а тиме бржи и ефикаснији развој државе у целини“.

Хипотеза 5 (Х-5): „Боља сарадња локалних самоуправа на општинском, градском и регионалном нивоу, доприноси бржем развоју и стабилности политичког, правног, економског, социјалног, безбедносног и културног система Републике Србије“.

Хипотеза 6 (Х-6): „Од јавности рада градских управа директно зависе и резултати њеног рада“.

Прва хипотеза претпоставља узрочну везу између децентрализације и регионализације у транзиционом периоду развоја државе.

Друга хипотеза полази од претпоставке, да ако Република Србија и њене градске власти теже ефикасном управљању градовима, оне морају поштовати бројне међународне уговоре из области локалне самоуправе.

Трећа хипотеза заснива се на претпоставци о нужности развитка система локалне самоуправе као и свих њених делова, што доводи до успешнијег функционисања у пружању услуга и задовољавању потреба грађана.

Четврта хипотеза полази од претпоставке да постоји изражена узрочно последична веза између градова и државе, која се огледа у томе, да се, ако градови имају ефикасну власт и управу, тиме стварају бољи предуслови за ефикасније деловање државних органа власти.

У петој хипотези полази се од претпоставке да је за добро управљање великим градовима нужно постојање сарадње између свих јединица локалне самоуправе у држави, посебно у размени искустава о моделима управљања.

У шестој хипотези полази се од претпоставке да постоји узрочна веза између транспарентности у раду органа градске власти и резултата постигнутих у њиховом раду, јер на тај начин грађани најбоље могу оценити ефикасност рада власти јединице локалне самоуправе.

5. Методе истраживања

Целина једног научног рада садржи и замисао којим методама, техникама, поступцима и инструментима ћемо се служити да бисмо дошли до одговарајућег, истинитог научног сазнања. Формулација проблема и одређење предмета истраживања одредила је битне компоненте садржаја на које ће се сазнање односити, а циљеви истраживања су одредили нивое очекиваног научног сазнања, док индикатори повезани са хипотезама, опредељују методе, технике, инструменте и поступке који ће бити примењивани у пракси истраживања.

У истраживању предметне теме докторске дисертације примењене су адекватне методе из све три групе научних метода, и то:

Од основних метода сазнања и мишљења, у овом истраживању првенствено се користе аналитичко-дедуктивна метода заснивана на општим ставовима и хипотезама, као и метода индукције, дедукције, апстракције, анализе, синтезе и генерализације.

У овом раду коришћена је пре свега, структурално-функционална анализа, која треба да омогући јасније схватање организације и темеља на којима почива децентрализација, као и јасније схватање међусобних веза између нивоа власти који спадају у оквир локалне самоуправе у целокупном државном систему.

Од општенаучних метода у докторској дисертацији коришћене су: хипотетичко-дедуктивна метода, статистичка метода, метода моделовања као и компаративна метода која је најпогоднија за описивање сличности и разлика између управљања великим градовима у Европи и Републици Србији, те разлике између њихових основних надлежности, функција и карактеристика.

Од оперативних метода за прикупљање података у раду на дисертацији примењене су метода анализе садржаја докумената и методе студије случаја за анализу појединачних система великих градова како у Европи тако и у Србији.

Коришћењем ових научних метода анализираће се модели ефикасног управљања градовима, засновани на међународним уговорима и стандардима, ради што ефективнијег пружања услуга грађанима и обезбеђивања квалитетнијег живота за све њих.

6. Научна и друштвена оправданост истраживања

Резултати истраживања у докторској дисертацији допринеће научном схватању предности које локална самоуправа може донети појединцу, демократском поретку и свеукупној стабилности друштву, посебно стабилном функционисању његовог политичког, правног и економског система. Пошто питање ефикасне организације локалних власти још увек није до краја решено, очекује се да резултати истраживања потврде хипотетичке претпоставке о томе да управљање на локалном нивоу а нарочито на примеру великих градова представља важан аспект ефикасног функционисања државног система, односно да је држава ефикаснија ако су јединице

локалне власти децентрализоване, ако се јачају демократски односи и ако се афирмише пуна улога грађана у њима.

Оно чему се тежи у овом раду јесте да резултати овог истраживања треба да покажу стварне домашаје реформе система локалне самоуправе у Републици Србији, да употпуне научну базу за даљи, још ефикаснији, развој система локалне самоуправе и система доброг и успешног управљања великим градовима.

Научни допринос ове докторске дисертације произилази из њеног научног значаја и својстава доброг управљања за даљи просперитет и развој великих градова. Модели доброг управљања у великим градовима у сталном су, мање или више, динамичком процесу мењања под утицајем научног сазнања о њиховом својствима, о односу органа власти који управљају великим градовима, њихових циљева, активности и ефеката. Такав приступ управљању великим градовима, захтева систематска теоријска и емпиријска истраживања верификаторског типа.

Научна сазнања до којих смо дошли у овој докторској дисертацији, омогућиће научну критику и усавршавање стечених сазнања о пројектованом моделу управљања у граду Београду и његову имплементацију у научну теорију и праксу управљања друштвеним системима. Истовремено, оправданост ове докторске дисертације огледа се и у провери и усавршавању метода истраживања, методолшко теоријских поступака, избора и примене инструмената истраживања доброг управљања у великим градовима. Поред тога, у овом раду потврдиће се и неке досадашње хипотетичке претпоставке истраживања у овој области као и нова теоријски недовољно проверена сазнања из области управљања локалном заједницом.

Могући друштвени допринос ове докторске дисертације произилази из два основа. Један је долазак до објективних и проверљивих научних сазнања о предмету истраживања, а други је непосредна примена научног сазнања у процесу управљања великим градовима и њиховој примени у циљу ефикаснијег пружања услуга грађанима. Битне одредбе актуелне сложене ситуације наглашавају потребу за систематичним научним истраживањима ове врсте, чиме се доказује пуна друштвена оправданост ове докторске дисертације.

Значајан друштвени допринос ове докторске дисертације огледа се у покушају откривања и дефинисања битних проблема у функционисању великих градова и предлогу модела за модерније, рационалније и ефикасније управљање великим градовима

II УПРАВА И УПРАВЉАЊЕ - ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1. Теоријско одређење категоријалних појмова у области управе

1.1. Дефинисање појма управа

У складу са савременим појмом и схватањем државе, већ у 20. веку било је приметно да је услед знатно измењене улоге саме државе у друштву, као последицу имало и промену схватања активности управе. Како се активности управе нису више могле свести само на вршење управне функције као функције вршења власти, оне почињу да се посматрају као делатност државе. Зато је и термин управна функција, који је служио да означи правни режим и начин вршења управне власти, у савремено доба замењен изразом управна делатност. Али, и овај појам је врло сложен, а и око њега се још увек у теорији води поприличан спор о науци о управи и управном праву. У најширем смислу управа се обележава као трајно и планско деловање ради постизања одређеног успеха. Међутим тиме је у најбољем случају дато само опште обележје овог појма, али не и његова специфична ознака. Управа може обухватати само одређени део таквог деловања, али главна тешкоћа почива баш у утврђивању ове специфичности.¹

У склопу садашње опште еволуције науке као систематизованог искуства и теоријског размишљања кретао се и посебни развитак науке односно науке о управи. Најпре је наука о управи усмерена на систематизацију искуства и на његову практичну употребу, а после настоји све више и теоријски да размишља о свом предмету попримајући својствена обележја управне науке. Наука о управи се с временом дели на специјалне поддисциплине – науку о организацији, науку о особљу, науку о одлучивању и др. Такве се уже поддисциплине повремено опет интегришу у јединствену слику управе, омогућујући тиме прелазак на управну науку.

Управа је специфична, сложена друштвена појава коју су изучавале и изучавају бројне научне дисциплине, правног и ванправног карактера. За управно право, као грану права и научну дисциплину, карактеристично је постојање већег броја уводних и основних појмова. Централно место унутар њих припада појму „управа“, као носећем појму управног права али и социологије и политикологије –

¹ Крбек Иво, *Управно право ФНРЈ I*, Београд, 1955, стр. 18.

појму око кога се окупљају све норме и на којима се гради систем ових научних дисциплина.

Једноставније објашњење појма управа јесте да је она скуп државних и недржавних органа и организација који обављају управну делатност. Управа је истовремено и један комплексан и вишеслојни систем органа и институција које врше специфичне управне делатности. За управу се може у сваком тренутку рећи да је шири појам од појма државне управе, иако многи аутори поистовећују ова два појма, јер у савременом друштву постоји разграната управна структура (органи, организације и институције) на локалном нивоу који су ван система државне управе. Сходно томе можемо рећи да се управна делатност врши у великом броју организација у области привреде и друштвеним делатностима које су изван система државне управе.

1.2. Дефинисање појма јавна управа

Колико год сматрамо да често чујемо, изговарамо и сусрећемо се са речју управа, морамо се сложити да је управа сложена појава и да је одређивање њеног појма компликована методолошка операција. Велики број дефиниција и теорија ближе објашњавају овај појам, али још увек не постоји једна устаљена дефиниција која би ближе уредила појмове управе, јавне управе и сличне појмове из области управљања.

Термин јавна управа се јавља онда када и сам појам управе, јер иако ова два појма имају различите називе ипак постоји велика сличност између њих. Појам јавне управе не може егзистирати без појма управљања, јер се дефинише у много ужем смислу. Зато с правом можемо рећи да на теоријском и научном пољу постоји велики број дефиниција појма јавна управа које се изучавају на многим факултетима и научним и без којих се он не може конкретно формулисати. Тако можемо између осталог рећи да је јавна управа појам који у функционалном смислу, подразумева све делатности односно активности које управа као организација за социјалну регулацију друштвених процеса обавља.²

² Миленковић Дејан, *Управна делатност и право јавних служби* (магистарски рад), Правни факултет, Београд, 1998, стр. 21-22

Можемо рећи да јавна управа у организационом смислу, поред државне управе обухвата и управу свих јавноправних личности или самоуправа, као и приватних субјеката којима је законом поверено вршење управних јавних овлашћења, те је организациони појам јавне управе шири од појма државне управе, а ужи појам од појма управе.

Правна теорија у савременим грађанским државама, не третира под управом само делатности државног организма у ужем смислу, већ и ону самоуправних тела (у ширем смислу те речи) па и приватних лица која врше службу од нарочитог значаја за друштво. Спрам ужег појма управе, коју врше сами државни органи, то би био шири појам управе, који се означава као јавна управа или јавна служба³.

На основу неке основне компарације ових појмова можемо закључити да данашњи теоријски модел управе, произилази из савремених концепција о управи као јавној служби, како у смислу управне делатности као вршења јавних служби, тако и у погледу јавне управе као државних органа и недржавних субјеката који обављају управну делатност. То је суштина савременог модела управе као система за социјалну (друштвену) регулацију, односно модела јавне управе.⁴

Оно око чега се можемо сагласити јесте да се јавна управа као нормативно дефинисана организациона структура умногоме разликује од делатности јавне управе, као скупа различитих, сложених и бројних послова и задатака који се обављају у циљу пружања професионалне и стручне подршке Влади у спровођењу политике и реализацији стратегија развоја и пружању или обезбеђењу пружања јавних услуга грађанима.

1.3. Дефинисање појма државна управа

После одређивања два основна појма када је у питању функција управљања, долазимо да тога да желимо да објаснимо или да покушамо да ближе одредимо још један веома важан појам за функцију управљања а то је државна управа. Сам назив указује на то да је у питању оно управљање које спада само под ингеренције државе и да такву функцију не могу обављати они који не представљају државу и

³ Крбек Иво, *Управно правно ФНРЈ I*, Београд, 1955, стр. 18;.

⁴ Миленковић Дејан, *Управна делатност и право јавних служби* (магистарски рад), Правни факултет, Београд, 1998, стр. 24.

њен управни орган. Приватне организације и предузећа никада не могу обављати делатност државне управе.

За државну управу такође постоји велики броја дефиниција и формулација али се у теорији ипак највише издваја једна која говори о њеном огромном значају за саму државу, а исто тако и за њене грађане. У њој се каже да је државна управа део свеукупног управног државног система. Она представља сложену и углавном хијерархијски постављену управну структуру која чини “кичмени” стуб сваке државе. Овај појам „кичмени стуб“, нам указује на велики значај државне управе и на велику одговорност оних који ту управу воде. Зато сматрамо да би држава и њени грађани у сваком тренутку требало да се ослоне на управне органе и институције као и на њихове свакодневне делатности.

Као и све остале државне делатности и државна управа развија свој сопствени систем. У свим савременим државама, а тако и у Србији, државна управа чини независни део извршне гране власти, који је ипак одговоран Влади за свој рад. Послове државне управе обављају њени најважнији органи, а то су у првом реду министарства, али и други органи који се одређују законом. Главни елементи система државне управе су државни органи управе и управне организације као и недржавни субјекти који могу вршити неке управне делатности.

Када говоримо о државној управи неизоставно је нешто рећи и о односу самог појма управа са државном управом. Подразумева се да је државна управа само један део свеукупне управе па се с правом може рећи да је управа, дакле, шири појам од појма државне управе. Она у свој састав укључује јавну управу, државну управу и управну структуру на локалном нивоу као и велики број организација у области привреде и других друштвених делатности које су изван система државне управе.

1.4. Дефинисање појма локална самоуправа

Локална самоуправа као научна дисциплина спада у скуп политиколошких дисциплина. Она има мултидисциплинарни карактер, јер за изучавање система локалне самоуправе и власти користи истраживања и сазнања многих других наука. Она је веома комплексна научна дисциплина, те су само њено проучавање и њен метод изузетно сложени.

Сам појам „самоуправа“ је изведен из појма „управа“, који има шире значење и обухвата све врсте управе. Буквално значење термина „самоуправа“ је управљање самим собом, што даје основа за широко тумачење зависно од тога ко се има у виду под субјектом управљања.⁵ Међутим постоје и многе теорије, нарочито политичке које локалну самоуправу по неким мерилима схватају веома грубо. Тако се можемо у бројној литератури срести са теоријама у којима се под локалном самоуправом подразумева аутократско управљање локалним заједницама.

Ипак, велика већина теоретичара се слаже око тога да је суштина локалне самоуправе у развијању непосредне демократије и учешћу грађана у управљању локалном заједницом. По овом схватању локална самоуправа постоји као један облик суштинског испољавања непосредне демократије, која је самим тим и најбољи показатељ њеног остваривања и развика.

У почетку, док није било локализовања самог живота, ни самоуправа није била локално ограничавана, па самим тим, ни на који начин није била издвајана из општег појма управе. Тако појам самоуправе настаје као логички антипод отуђене управе, а појам локалне самоуправе као антипод отуђене централне, или тзв. централистичке управе.⁶

Сходно томе може се рећи да локална самоуправа, као и локална управа нису могле настати без постојања централне државне управе као њиховог антипода. Тако се у науци сматра, на основу бројних чињеница, да се сам појам самоуправе, као појам јавног права јавља тек при постанку великих, јаких и уређених држава. Тек се у деветнаестом веку, тачније у његовој другој половини, сусрећемо са појмом локална управа, који се највише односи и представља управљање у некој локалној заједници, за разлику од централне управе која се одувек означава као управљање националном државом.

За многе теоретичаре локална самоуправа представља њен настанак, њено мењање и развика кроз борбу са отуђеном централном управом. Оне се супротстављају једна другој, али се на неки начин и међусобно допуњују где се најјасније види да постоји велика сарадња између ова два различита нивоа власти. По свему овоме можемо закључити да ниједна од ове две власти не може правилно

⁵ Марковић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр. 5.

⁶ Исто, стр. 6.

функционисати ако нема подршку и помоћ оне друге. У складу с тим, једна од друге преузимају оне функције које та власт услед бројних проблема или објективних разлога није била у стању да реши.

Међутим, иако у многим државама, нарочито недемократским, локална самоуправа није ни дан данас достигла неки завидан ниво, она ипак у неку руку оправдава своје постојање у тим државама. Она снажно, чак и у таквим државама, опстаје као вечити пратилац државне управе, па и њен чинилац, са којом се на одређени начин преплиће или стапа. „Нема ниједне државе на свету у којој би централни органи сами регулисали све друштвене односе на целој државној територији“.⁷ Нити би оваква држава, из било којег аспекта, била пожељна. Све ово нам указује на неопходност опстанка локалне самоуправе, а нарочито на њен немерљив значај по саме грађане као вид њиховог учествовања у одлучивању у локалним заједницама.

Разграничавање локалне самоуправе и државне управе заснива се на вештачком раздвајању заједничких и општедруштвених потреба, по којем грађани треба да брину о својим заједничким, а држава о општим друштвеним потребама.⁸ Отуда у дисертацији истичемо велику улогу самих грађана у регулисању заједничких потреба и њиховом задовољавању на нивоу локалне самоуправе. Тако сваки развој једне локалне јединице зависи и од одговарајућег и правовременог учествовања грађана ради што бољег и ефикаснијег остварења животних потреба унутар локалне самоуправе.

По претходно реченом, можемо са задовољством нагласити да заједничко задовољавање животних потреба становништва насељеног на одређеној територији, представља саму основу, суштину и основни смисао локалне самоуправе, у којој сви заинтересовани грађани непосредно и равноправно суделују. А праве самоуправе има само онда када грађани слободно, без икаквих препрека, могу да задовоље све своје заједничке потребе, интересе и могућности.

Потребе становништва су оне које се људима јављају као заједничке, управо због чињенице што су трајно ту настањени, и само оне активности које су у функцији

⁷ Јовичић Миодраг, *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској*, Савремена администрација, Београд, 1963., стр. 3.

⁸ Марковић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр. 7.

задовољавања тих, а не било којих других, потреба.⁹ Зато је локална самоуправа и постала оваква какву је ми данас знамо, јер обичан грађанин не може све своје потребе задовољавати индивидуално, већ мора да има и свесрдну помоћ друштва и грађана који живе у његовој околини.

Иако је веома битно да становништво на једној територији задовољава потребе на нормалан и њему својствен начин, да би што пријатније живело живот који заслужује и који му припада, данас ниједна локална заједница не може то да оствари без помоћи суседних локалних заједница. Зато данас у целом свету постоји велика сарадња између свих општина, округа и региона унутар једне државе. Међутим, данашње мишљење које је све распрострањеније јесте да за задовољавање основних потреба становништва, државне границе постају претесне. То је последица све веће глобализације у свету, било да је у питању економска или политичка глобализација. Тако су у разне токове сарадње између прекограничних општина, сем самих заинтересованих држава, укључене и многе међународне организације као и међународна заједница. У данашњем, модерном свету не постоји држава која у свом парламенту није ратификовала неки међународни уговор, што говори о великој улози и значају горепоменутих глобализација.

Може се рећи да је данас људски род већ толико повезан заједничким интересима да се ни једна демократска и цивилизована заједница не може развијати изоловано и независно од осталих. Зато кажемо да је једна заједница онолико јака колико су њене везе са светом развијеније. Да би преживели, људи своје потребе морају заједнички задовољавати. Заједничке потребе грађана изражавају њихов заједнички интерес.¹⁰ Грађани морају да делују заједнички, како би све, а ако не све, онда бар већину, својих интереса задовољили на одговарајући начин.

Највећу снагу и легитимитет локалној самоуправи даје то што њено постојање гарантује устав државе и што локална самоуправа било које државе, као територијална организација има свој закон и статут. Треба рећи да локална самоуправа може да се бави и изучавањем јавних управа и јавних служби, јер је њихово постојање и делатност на нивоу локалних заједница неминовно.¹¹

⁹ Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр 27.

¹⁰ Марковић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр. 22.

¹¹ Блануша А., Грбић А., *Учешће грађана у управљању у локалној самоуправи у Републици Србији*, Мегатренд ревија, Београд 2011., стр. 562.

2. Теоријско одређење локалне самоуправе

2.1. Појам локалне самоуправе

Постоји велики број дефиниција локалне самоуправе. Међутим, овај појам морамо одредити на најбољи могући начин, како би предмет прочавања овог рада био много јаснији и свеобухватнији. Зато можемо рећи да је локална самоуправа један аутономни систем управљања локалним заједницама, конституисаним на ужим деловима државне територије ради задовољавања потреба грађана. У овој дефиницији можемо видети колика је улога локалне самоуправе, као и то и да је њено деловање највише усмерено на оне због којих и постоји, а то су њени грађани.

На основу претходно изложеног можемо рећи да се локална самоуправа најчешће схвата као скуп институција и начина путем којих се грађани у једној локалној заједници организују, одлучују о општим питањима живота и развоја те заједнице и задовољавају низ заједничких општих потреба обезбеђивањем услуга. Она је систем организације власти путем које грађани бирају своје органе власти или понекад сви становници чине тај орган власти и тако непосредно или посредно одлучују о најважнијим питањима живота и развоја локалне заједнице.¹²

У већини савремених система локалне самоуправе, локална демократија је устројена као комбинација непосредне, полупосредне и представничке, где је скупштина општине као представничко тело најзначајнији орган који управља и одлучује о пословима из локалног делокруга, а избор одборника скупштине је најзначајнији облик локалне демократије¹³. Одборнике бирају грађани на основу општег, једнаког и непосредног бирачког права. За одборника може бити изабран сваки грађанин са бирачким правом који има пребивалиште на територији општине.

У време спровођења великих реформи држава у свету, нарочито реформи начина управљања, као и потискивањем државе благостања, локална власт добија бројне важне функције које до тада није имала, а то су: подстицање економског развоја; привлачење капитала; отварање нових радних места; креирање приватно-јавних партнерстава ради што лакшег и ефикаснијег спровођења бројних пројеката којима се решавају неки текући проблеми; као и пружање неопходних услуга грађанима ради

¹² Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд, 2002., стр. 21

¹³ Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр 362

што бољег организовања живота унутар једне локалне заједнице. Сама локална власт развија велики број партнерстава, не само са приватним сектором већ и са самим грађанима ради обезбеђења бољег квалитета живота.

Данас у Европи узима маха усаглашавање правних норми између држава. Националне државе морају да ускладе своје законодавство са европским, иако то често није пријатан процес. Системи развијених европских земаља су веома специфични, међутим морају да постоје заједнички стандарди за све. За те стандарде је задужена Европска повеља о локалној самоуправи која даје минимум захтева и стандарда које све европске земље треба да имају.¹⁴

Највећа демократичност локалне самоуправе се огледа у можда најчешће постављаном питању унутар једне локалне заједнице а то је: која су најважнија питања о којима грађани одлучују? На основу овога се закључује да је грађанин најважнији субјект једне локалне заједнице и да је он најодговорнији за ефикасан развој једне локалне самоуправе. Питања о којима грађани одлучују су она питања која су најбитнија за развој и опстанак једне локалне заједнице.

Оно на шта морамо у дисертацији обратити пажњу јесте да није свуда у Европи и у свим њеним државама локална самоуправа једнако развијена, иако Европска повеља о локалној самоуправи прописује исте стандарде за све. У неким европским државама, па и у појединим државама у свету, локална самоуправа је доведена до савршенства, у којима су су локалне су локалне заједнице организоване као државе у малом. У тим државама грађани имају велику улогу у организовању живота локалне заједнице и управљању локалним пословима. Питања о којима они одлучују се највише односе, између осталог, на одржавање инфраструктуре, на изградњу путева и улица, одржавање животне средине, снабдевање грађана, одржавање здравља, изградња просветних и културних установа, одржавање јавног реда и мира, запошљавање као и многа друга, ништа мање битнија питања уређења локалне самоуправе.

Зато се најчешће локална самоуправа дефинише као облик одлучивања и управљања локалним заједницама непосредно од стране њихових становника и путем њихових представника које они непосредно бирају.¹⁵ На основу реченог се

¹⁴ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд, 2002., стр. 17

¹⁵ Марковић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр. 6

једноставно може закључити да је сама суштина локалне самоуправе у развијању непосредне демократије, тј. да се директно задовоље потребе људи који су настањени на једном ужем подручју.

За неке ауторе локална самоуправа представља уставом и законом зајемчено право грађана да у јединицама локалне самоуправе непосредно и преко својих демократских изборних органа, самостално управљају одређеном врстом јавних послова.¹⁶

Међутим, од настанка политичке теорије се међу виђенијим теоретичарима кроз историју постављало питање који је основни смисао локалне самоуправе? Тако се сматра да саму основу локалне самоуправе представља заједничко задовољавање животних потреба становништва, насељених на одређеној територији, у којој сви грађани непосредно и равноправно учествују. И поред тога морамо објаснити, који су стварни разлози да грађани једне заједнице делују заједнички, тј. зашто се грађани уједињују у разне врсте заједница. Фундаментални разлог заједничког задовољавања животних потреба, што је било предмет интересовања многих теоретичара од Антике до данас, јесте да се потребе грађана ни у ком случају не могу задовољавати само индивидуално већ мора да постоји сарадња између припадника једне заједнице како би се дошло до ефикасних решења и задовољавања потреба.

Данас не постоји ниједна теорија за коју се може рећи да је то права, круцијална дефиниција локалне самоуправе. То је проблем са којим се среће сваки теоретичар права и политикологије. Сматра се да има онолико дефиниција локалне самоуправе колико има и познаваоца који се њоме баве. Познати теоретичар Хилари је израчунао да постоји чак 94 различите дефиниције локалне самоуправе.¹⁷ Када се осврнемо на ову чињеницу можемо, без икаквих проблема, закључити да има пуно заинтересованих теоретичара за бављење овом тематиком, што нам још једном може доказати да је проблематика локалне самоуправе веома изучавана и веома значајна за развој државе и друштва.

¹⁶ Суботић Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр 451.

¹⁷ Илић Миле, *Локална самоуправа–најисплативија инвестиција у демократију*, Локална самоуправа- часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2007., стр. 1.

Нису теоретичари једини који се баве овим проблемом, већ постоји и велики број практичара и стручњака који сматрају да се разним законским и другим решењима локална самоуправа треба уредити, да она сама не би остала само мртво слово на папиру. Сва та решења којима је регулисана локална самоуправа, треба да се што боље примене у функционисању система локалне самоуправе.

Међутим постоји и трећа група за коју је ова тема вероватно од највећег значаја. То су грађани који су најзаинтересованији за успешно функционисање локалне самоуправе, јер се она најчешће и дефинише као њихово право. А основно право грађана, које је у већини земаља и уставом гарантовано, јесте да они у оквиру једне локалне заједнице могу одлучивати о питањима која су за њих од пресудног значаја, а нарочито за ону јединицу локалне самоуправе у којој живе.

Све ово нам говори колико је данас велика улога локалне самоуправе у демократском развоју друштва, јер видимо много субјеката који су заинтересовани за функционисање локалне самоуправе. На основу поменутог можемо видети од колико великог значаја је она за државу и њен народ. Тако у последње време преовладава теза о повезивању степена развоја локалне самоуправе са нивоом развоја демократије у једном друштву. Што је виши ниво развоја локалне самоуправе то је и већи степен демократичности једног друштва.¹⁸

То значи да чим грађани имају могућности за већим утицајем у својој локалној заједници на одлучивање, тим је развијенија и локална самоуправа. А ако је локална самоуправа развијена онда се може донекле и сматрати да је демократија тог друштва и те државе достигла завидан ниво.

После свега овога можемо закључити да поред грађана, држава мора да буде она која ће константно доприносити развоју локалне самоуправе на бројне и различите начине. Прво што у свакој држави треба да буде регулисано јесте да локална самоуправа буде подигнута на ниво уставних начела. Међутим то није све, и не значи аутоматски да је локална самоуправа на завидном нивоу развитка. Најефикаснији доказ развијености једне локалне самоуправе јесте стално унапређивање права и учешћа грађана у управљању у локалној заједници. То је оно што највише доприноси јачању демократског карактера једног друштва.

¹⁸ Илић Миле, *Локална самоуправа—најисплативија инвестиција у демократију*, Локална самоуправа-часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2007., стр. 1.

У данашње време без основних права грађана нема ни развијене ни ефикасне локалне самоуправе као ни развијене демократске државе. Тако можемо на овом примеру приметити да грађани и држава константно стоје у блиској узрочно-последичној вези. А оно што је за све нас битно, јесте што тај однос стално треба развијати и унапређивати, исто као и развитак саме локалне самоуправе. Тако, познати теоретичар Фридрих Аугуст фон Хајек каже да „демократија нигде није добро функционисала без великог удела локалне самоуправе“.¹⁹

У свакој држави на свету, била она вишепартијска или једнопартијска, није се са лакоћом дозвољавало да се грађани сами организују у јединствени покрет за ширење локалне самоуправе, као ни за њено ефикасно развијање. У оба ова случаја су партије тежиле и радиле на томе да освоје и одрже политички монопол чиме је у великој мери уништавана локална самоуправа, а на тај начин успораван и њен ефикасан развој.

По претходно реченом можемо утврдити да међупартијске борбе за власт представљају велику сметњу за развој суштинске демократије и локалне самоуправе. А једини начин превазилажења ове партократије јесте развој суштинске демократије.²⁰ Најбитнији услов за остварење суштинске демократије јесте укидање политичког монополизма, што узрокује слободном политичком организовању и деловању грађана са равноправним учешћем у политичком договарању и друштвеном одлучивању. Зато можемо рећи да су политичка и друштвена равноправност оне особине које чине суштину и срж сваке демократије, а исто тако и локалне самоуправе.

Да би се свака локална самоуправа развијала на прави и демократски начин, мора бити организована као непосредна власт грађана, ослобођена од партијског и бирократског монопола. Ови монополи би морали бити укинати, а политичке странке у демократском организовању и деловању потпуно изједначене са осталим облицима самоорганизовања грађана.²¹ Међутим, није лако остварити ову непосредну власт

¹⁹ Вацић Зоран, *Политички аспекти управљања локалном заједницом*, Управљање локалном заједницом, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2000., стр.11.

²⁰ Марковић Драган, *Од традиционалне ка савременој локалној самоуправи*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 423.

²¹ Марковић Драган, *Од традиционалне ка савременој локалној самоуправи*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 423.

грађана, иако од стране неких држава постоје индиције и жеље да се та власт у свом неком посебном облику развије на нивоу локалних самоуправа.

Оно чему се тежи у оквиру сваке локалне самоуправе јесте да локална заједница постане њен ексклузивни носилац, са циљем да у неким својим елементима буде независна од државе и њених органа, као и од многих других организација, биле оне политичке, војне или невладине. Зато би она морала да има своја изворна овлашћења која се односе на битна животна питања грађана.

У локалним самоуправама обављају се они послови који су од непосредног значаја и интереса за становнике одређеног подручја. Ти послови су углавном локалног значаја, јер су везани само за одређено насеље, место или неко уже подручје. Ови послови се тичу само оних грађана који живе на тој териорији, а не оних који живе у другим локалним заједницама. Свака локална заједница настоји да регулише и оствари интересе и задовољства свих оних грађана који живе на том простору.

Локална самоуправа настаје и најбоље функционише у реалним друштвеним заједницама у којима постоји висок степен кохезије, интеграције и интезивне друштвене и индивидуалне комуникације.²² Међутим ни један од ових чиниоца није лако изучавати, јер свака локална јединица развија систем чиниоца који је другачији од неке друге локалне јединице, тј. не постоје подударности. Зато се сматра да је изучавање локалне самоуправе један од најсложенијих и најтежих проблема уставно-правне теорије и праксе.

Пошто смо у овом раду више пута поменули да је грађанин најбитнији и основни субјект локалне заједнице, морамо се осврнути и на то да су грађани, по неком правилу, и најодговорнији за стање у локалној јединици. Иако њихово учешће у локалној власти у многоме зависи и од карактера државне власти и од регулисане децентрализације, не можемо а да не приметимо да би грађани ипак требало да имају највећу улогу у управљању једном локалном заједницом.

Свест и знање грађана о изворној надлежности локалних власти, о неотуђивим правима грађана и локалних заједница да о тим питањима суверено одлучују и да при том морају само водити рачуна о општем добру, уставном и законском оквиру, важан

²² Суботић Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 450.

су основ јачања локалне демократије али и демократије уопште.²³ У претходној реченици можемо видети да сва деловања грађана морају бити у складу са уставом и законом. Тако ни једна локална јединица не може својим статутом регулисати неку област на начин који није усклађен са Законом о локалној самоуправи, или уставом те државе.

2.2. Настанак локалне самоуправе

Од саме појаве локалне самоуправе поставља се питање који су разлози њеног настанка? Да ли се њен настанак сматра неизбежним или је то само плод произвољности једнога друштва. Знамо да се локална самоуправа није свуда исто развијала и није свуда достигла исти ниво. То, наравно, највише зависи од политичког уређења једне државе. У појединим земљама локална самоуправа има много већа овлашћења него локалне самоуправе у другим државама сличног уређења. Може се чак десити да локална самоуправа у појединим државама, у неким одређеним питањима, има већа овлашћења него држава. То је у савременим економско развијеним земљама постала и пракса. У већини ових држава централна власт, када је у питању локална самоуправа има надлежност у контроли уставности и законитости. Таква контрола се најчешће односи на статуте јединица локалних самоуправа, јер врло лако на тај начин може доћи до повреде устава и закона.

Од почетка савременог развоја, локална самоуправа добија један велики низ надлежности. Те надлежности су веома бројне: комунални послови, јавни саобраћај и инфраструктура, довод електричне енергије, гаса, воде, чишћење, рециклажа, одношење смећа, одвод отпадних вода и материја, спорт и рекреација, одржавање зелених површина, школе, болнице, социјални рад, културне установе, јавна безбедност и сигурност као и већ поменуто, надлежност новијег доба, подстицање економског развоја. Можемо рећи да је разлог преношења ових надлежности све већа обавеза државе на међународном плану и у међународним интеграцијама, и да се на тај начин многе њене ингеренције преносе локалној самоуправи.

Оно што карактерише сваку локалну самоуправу на свету јесте њено право да обавља одређене послове од значаја за грађане, а ти послови се најчешће називају локални послови. Ови послови представљају скуп послова централних органа

²³ Ђорђевић Снежана, *Локална самоуправа*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2002.

државне власти чије се извршавање поверава локалним органима.²⁴ Само име нам говори да су то послови који се обављају на једном одређеном мањем простору и у интересу грађана који на тој територији живе. Поред локалних послова постоје и локалне потребе које се односе на скуп заједничких потреба које се непосредно тичу становништва локалне заједнице. Све ове послове локални органи морају да обављају према прописаним правилима државних органа и под надзором државе.²⁵ Исто тако локалним органима припадају приходи који су утврђени законом.

Од самог настанка локалне самоуправе истраживачи који се баве овим друштвеним феноменом суочавали су се са следећим питањем – који су то разлози за настанак и постојање локалне самоуправе? Основни разлог је у томе што када посматрамо историјски развој локалне самоуправе она се у различитим историјским периодима доста разликовала од данашњег система локалне самоуправе. Главна карактеристика тог раног развоја локалне самоуправе је то што она није била регулисана уставима и законима, што грађани нису имали потребну подршку централне власти да остваре сва своја права везана за локалну заједницу, што је локална самоуправа била углавном конципирана као локална управа, што значи да при свом одлучивању није била независна већ је у сваком тренутку била одговорна државној власти. Данас, у савременој, демократској Европи највећу снагу и легитимитет локалној самоуправи даје то што њено постојање гарантује устав државе и што локална самоуправа било које државе, као територијална организација има свој закон и статут. Треба рећи да локална самоуправа може да се бави и изучавањем јавних управа и јавних служби, јер је њихово постојање и делатност на нивоу локалних заједница неминовно.

Од настанка локалног организовања водила се расправа о томе шта треба да чини једну овакву институцију као што је локална самоуправа. Шта је то што треба да буде њена основна карактеристика? Да ли је ту кључан један параметар, или напротив, више различитих фактора треба да одређује овакав један појам. Ипак, оно што је круцијално за одређивање локалне самоуправе јесу појмови које чине и саму државу а то су: простор, грађани тј. становници и њихове заједнице и активности које они спроводе и односи који се притом успостављају.

²⁴ Суботић Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 451.

²⁵ Исто, стр. 451.

2.3. Развој локалне самоуправе

После дубљих анализа можемо рећи да у овом тренутку локална самоуправа доживљава свој највећи развој. Разлог томе је све већа жеља грађана, а и локалних власти да се успоставе најбоља решења за ефикасно деловање локалних заједница. Локалне власти су у последње две деценије уложиле велики напор да грађанима обезбеде одговарајуће услове за живот, обезбеђивањем квалитетних јавних добара и услуга, као што су становање, образовање, снабдевање гасом и електричном енергијом, одговарајућа здравствена политика и многе друге корисне услуге. У последње време многе локалне институције воде бригу о социјално угроженој групи становништва које живи у веома тешким условима, немајући могућности да плати цену услуга које су им преко потребне. Све ово нас води до сазнања да је локална самоуправа између осталог и социјални феномен.

Међу светским познаваоцима локалне самоуправе сматра се да се за њен зачетак одређује XII и XIII век, где се локална самоуправа јављала у форми слободних градова и слободних комуна.²⁶ Те прве форме локалних самоуправа се јављају и данас у најразвијенијим европским државама: Шведској, Енглеској и Немачкој. Пошто је тада у Европи владао феудални поредак, овај вид комунализма се сматрао великим напретком, јер се управо у овим градовима и комунама формира клица грађанског и слободног друштва. Међутим, ове комуне не смемо изједначавати са локалном самоуправом, која се као политичка институција успоставља тек у Француској буржоаској револуцији која се везује за период краја осамнаестог века.

Такође је и цео деветнаести век прошао у борби свих развијених држава са остварењем локалне самоуправе, на онај начин како то грађани заслужују. Велики корак је направљен у том периоду јер је водио ка данашњем развоју свих локалних институција и установа. Али се ипак за велику већину светских држава двадесети век помиње као период у којем се највише постигло за развој локалне самоуправе.

Локална самоуправа и као територијална организација и као научна дисциплина у двадесетом веку доживљава велики процват и велики развој. Не постоји у данашњем свету држава која не брине о својој локалној самоуправи. Можемо у бројној литератури о локалној самоуправи видети бројне познаваоце и

²⁶ Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 190

теоретичара који имају велико интересовање за истраживање локалне самоуправе у било каквом њеном облику. Можемо рећи да је локална самоуправа у развијеним земљама запада достигла врхунац организованости и законског уређења. Иако је локална самоуправа у развијеним земљама достигла свој врхунац, у сиромашнијим земљама је, она тек на почетку свог развика.

Данас нема демократије без развијене и уставом конституисане локалне самоуправе и локалне власти. Оно што је творевина новијег времена јесте да нема државе у којој се локална самоуправа не регулише уставом и бројним законима. Велика је улога локалне самоуправе у развика сваке државе, зато што се она бави оним стварима којима које држава није у могућности да спроведе. То у великој мери олакшава централној власти њено бављење знатно већим и битнијим стварима за целу државу, нарочито када су у питању спољна политика и међународни односи. Чак се у тим државама, последњих година, локална власт бави и подстицањем економског развоја, отварањем нових радних места, креирањем јавно-приватних партнерстава, развијањем демократских начела и др. То су до скоро биле надлежности искључиво централне власти и ниједне друге.

2.3.1. Развој локалне самоуправе у развијеним земљама

Проучавајући локалну самоуправу развијених земаља можемо доћи до добрих решења и могућих модела за развој локалне самоуправе у Србији као земљи која је у транзицији, у једном комплексном политичком систему који стоји на путу између комунистичког уређења и капиталистичког уређења. Развијене европске државе имају дугу традицију локалне самоуправе и у складу са тим, веома развијену локалну самоуправу. Не постоји снажна држава и њена ефикасна власт уколико не постоји и развијена локална самоуправа. Велике силе су то увиделе много година уназад и водиле су политику у складу са трендовима везаним за локалну самоуправу.

У свим развијеним европским земљама, па често и у оним неразвијеним, грађанима се гарантује право на локалну самоуправу. Ово право спада у важне демократске тековине 19. и 20. века и оно поред уставне гаранције подразумева и законску заштиту овог права грађана. Закон додатно штити и локалну самоуправу од било каквих могућих злоупотреба или угрожавања од стране државе, дајући

право локалној власти да пред уставним судом покрене поступак уколико јој држава, на било који начин, угрожава права.²⁷

Устав је тај који у великој већини ових држава регулише основе система локалне самоуправе, где јој дозвољава један одређени степен аутономије, што се у највећој мери односи на функционалну, организациону и финансијску аутономију. Државе које немају устав, уређивање система локалне власти поверавају националном парламенту, при чему постоји неписана традиција локалне самоуправе која се свакако поштује. Све државе које су потписнице Европске повеље о локалној самоуправи су морале да право на локалну самоуправу подигну на уставни ниво, или на ниво закона.

Оно што је веома важно и што у сваком тренутку делује охрабрујуће за грађане у локалној самоуправи јесте то да локална самоуправа у сваком тренутку ужива заштиту своје самосталности. Због тога је децентрализација битна, јер подразумева да држава никада не сме да се меша у послове локалне заједнице, осим онда када дође до повреде уставности и законитости од стране локалних власти. Самим тим и локална самоуправа такође може да тражи заштиту од аката и поступака државне власти и да од уставног суда тражи проверу уставности и законитости тих поступака и аката. Ово нас наводи на чињеницу једнаког положаја државе и локалне самоуправе пред уставом и законом.

Што се тиче индустријски развијених земаља које су достигле висок ниво развоја локалне самоуправе, иако сличног државног и локалног уређења, ипак постоје бројне разлике везане за ове две основне врсте територијалног уређења. Све су то државе које су можда достигле и максимум када су у питању слободе и права грађана на локалну самоуправу и остваривање тих права, и поред тога свака међу њима има неке специфичности које је разликују од других.

Један број федералних држава уређује локалну власт на специфичан начин. Федерални устав најчешће уређује основе система, док је државама чланицама дата могућности да прецизирају остале елементе система локалне власти. Овакав случај познат је у Немачкој, Аустрији итд. У Швајцарској, на другој страни, федерални устав не помиње локалну власт већ је остављено кантонима да самостално уреде ову материју. Богата традиција снажне и независне локалне

²⁷ Ђорђевић Снежана, *Модели децентрализације у земљама Европске уније*, Национална коалиција за децентрализацију, Београд 2011., стр. 4

власти у овој земљи обезбеђује да се ни у једном тренутку право на локалну самоуправу не доводи у питање. Италија, иако није федерална већ регионална држава, има много елемената овог система.²⁸

Један број унитарних земаља, као што су Француска, Холандија, Шведска и Данска, уређује основе система локалне власти уставом, а прецизније се ова материја регулише одговарајућим законом о локалној самоуправи. Низ других пратећих закона надаље регулише материју избора, финансија, набавки, надлежности у разним областима секторских политика (образовање, здравство, социјална питања, становање, урбанизам, локална полиција, као и питања локалног економског развоја), као и основне принципе процеса одлучивања итд.²⁹

Када говоримо о систему локалне самоуправе у развијеним државама, видећемо да постоји много сличности са системом локалне самоуправе у Србији о којем ћемо нешто више рећи у следећем одељку овог рада. Пошто по Закону о локалној самоуправи Републике Србије, ова земља располаже са три јединице локалне самоуправе, а то су општина, град и Град Београд, морамо се упознати и са територијалном организацијом развијених земаља, тачније да сагледамо на који начин је уређен систем локалне самоуправе и управљања великим градовима

Зависно од структуре и територијалне организације локалне самоуправе, разликују се следећи системи локалне самоуправе: једностепена локална самоуправа (Швајцарска, Аустрија, Турска, Грчка), двостепена локална самоуправа (у САД и у већем броју савезних република некадашњег СССР-а), тростепена и вишестепена локална самоуправа (у Енглеској, Француској, у НР Кини и у мањем броју савезних република некадашњег СССР-а).³⁰

У свим овим различитим системима локалне самоуправе, основну јединицу чини општина, која би у суштини требало да представља једну локалну заједницу грађана концентрисану у једном насељу. Зато су у већини ових држава општине мале и слабе када су у питању овлашћења и надлежности. На основу тога, до

²⁸ *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Council of Europe

²⁹ Ђорђевић Снежана, *Модели децентрализације у земљама Европске уније*, Национална коалиција за децентрализацију, Београд 2011., стр. 5.

³⁰ Суботић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд 2007., стр. 100.

изражаја долазе виши нивои локалног организовања који, сасвим природно, имају много већи значај од самих општина.

У многим системима локалне самоуправе прави се разлика у погледу положаја, организације, ширине самоуправних права, као и средстава, разлика између локалне самоуправе у градовима и уопште градским подручјима и самоуправе у пољопривредним, сеоским подручјима (Велика Британија, САД, некадашњи СССР, НР Кина, Индонезија), док је у Француској (са изузетком највећих градова) и Швајцарској (у потпуности) положај свих јединица локалне самоуправе истовестан.³¹

Ако обратимо пажњу на системе локалне самоуправе у Европи, можемо приметити да се локална самоуправа у већини држава увек развијала у складу са државним уређењем. То се у највећој мери односи на државни режим или облик власти који је на снази у држави. Потпуно је локална самоуправа била другачија у демократским државама, у односу на државе у којима је владао аутократски режим. Систем локалне самоуправе још увек зависи од традиционалних, економских, историјских, социјалних, културних и других прилика. С тим у вези, значај, богатство и смисао локалне самоуправе у развијеним земљама још увек зависи од горе поменутих прилика и фактора.

2.3.2. Развој локалне самоуправе у Републици Србији

Иако је Србија тек на почетку развоја локалне самоуправе, заблуда је ако се мисли да је локална самоуправа у овој земљи творевина настала крајем двадесетог и почетком двадесет првог века. Кроз модерну историју државе Србије у многим стручним изворима се помиње локална самоуправа. Разлог њеног настанка била је мукотрпна борба коју је њен народ водио ради ослобођења од вишевековног ропства под Турцима.³² Зато се у то време локална самоуправа сматрала једном врстом независности, тачније напретком ка независности. То је за тадашњи Српски народ представљало много више него што ми то данас можемо да разумемо. На локалну самоуправу се тада гледало као на један вид аутономије и независности од сурове

³¹ Суботић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд 2007., стр. 100.

³² Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 189.

турске власти, и крупан корак ка пуној независности државе Србије, са циљем остваривања независности њених институција, установа, ораганизација и сл.

Постоји неколико периода током XIX и XX века, у којима се различито уређивала локална самоуправа у Србији. Свака је на свој начин имала уређене облике локалне самоуправе, финансијске политике, кругове надлежности, органе власти и многе друге карактеристике које су чиниле те суштинске разлике између локалних самоуправа у појединим периодима. Наравно, за сваки историјски период се може рећи да је локална самоуправа на свој начин напредовала и била модернизована. Ипак, може се закључити да је данас локална самоуправа достигла виши ниво од свих ранијих облика локалне самоуправе. Међутим, то још није ни близу оног нивоа који се може видети у развијеним земљама западне Европе и напретка којем као друштво тежимо. Ради се на томе да се локална самоуправа у Србији у што већој мери приближи и европским стандардима и принципима организације и функционисања локалне самоуправе.

Што се тиче зачетака локалне самоуправе, слична форма као и у Европи се јавља и у средњовековној Србији. Нарочито су се ти зачеци огледали у одређеним повластицама које су имала рударска и трговачка места, посебно у привилегијама које су имали приморски градови.³³ Ови градови су у потпуности имали право на своје уређење, тј. право на статуте, управне и судске органе као и бројне друге бенефиције. Управо по овим обележјима видимо да Србија има велику традицију у развоју локалне самоуправе и да у том погледу потпуно равноправно треба да стане у ред развијених демократских држава.

Оно што смо већ и поменули у овом раду јесте то да је Србија већ почетком XIX века тежила развоју локалне самоуправе. Тај период се може најједноставније дефинисати као борба за ослобођење од турске окупације и конституисање Србије као самосталне државе. Међутим, постоји велики број аутора који сматрају да је локална самоуправа у Србији тог времена само заблуда, јер се лако може видети какво је било њено законодавство, по чему закључујемо да је локална самоуправа константно била редукована на онај ниво који се и тада могао сматрати незадовољавајућим.

³³ Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 191.

Са жаљењем констатујемо да је самоуправе у Србији свакако могло бити и више. Међутим, требало је повући бројне неопходне потезе за њено остваривање. У супротном је као по неком закону, државна власт, односно онај који је чини, у потпуности слободан да креира систем локалне самоуправе. Из тог разлога не можемо донети неке јасне закључке о локалној самоуправи у Србији током деветнаестог века. Постојао је велики број различитих периода и уређења локалне самоуправе, а ни у једном од ових периода локална самоуправа није успела да се уреди и развије на одговарајући, пре свега демократски начин.

Ни у двадесетом веку локална самоуправа није била много развијенија него што је то била у претходном. Разлог такве њене стагнације је и велики дисконтинуитет у погледу типа политичког и државног уређења током целог двадесетог века. Бројни ратови, промене власти, распад државе и сепарација њених дотадашњих делова су довели до тога да локална самоуправа у Србији током читавог двадесетог века није доживела пуни процват и развој.

Велики значај развоју локалне самоуправе дат је у послератном развоју Југославије. У то време тежило се изградњи једног специфичног система инкорпорирања локалне самоуправе у систем државне власти, односно брисању граница између ова два, суштински различита подручја управљања друштвеним и државним пословима. На тај начин је добијен један атипичан облик локалне самоуправе и орагнизације државне власти.³⁴ Тако се још тада, међу познаваоцима локалне самоуправе, претпостављало, што се касније и десило, да је временом локална самоуправа постепено нестајала, што је посебно кулминирало уставом из 1974. године. Овим Уставом је било дозвољено мешање централних органа власти у питања локалне самоуправе, што је у многим развијеним земљама западне Европе законима било забрањено и регулисано на другачији начин. На овом примеру се најбоље види где је била грешка тадашње власти у нормативно-правном регулисању и политичком уређењу локалне самоуправе.

Међутим, чињеница је да сви системи локалне самоуправе који су постојали током двадесетог века у Србији више не постоје, тј. припадају прошлости. Тако су се коначно стекли услови да Србија поново крене пуним интезитетом ка развоју локалне

³⁴ Илић Миле, *Локална самоуправа у Југославији*, Градина, Ниш, 1996., стр. 173.

самоуправе у складу са савременим принципима и начелима на којима се дефинише, уређује и функционише савремена локална самоуправа.

2.4. Типови и облици локалне самоуправе

Данас у свету постоје бројни облици локалне самоуправе који се ипак, по одређеној класификацији, могу поделити у два основна типа. За класификацију је узет критеријум о којем се данас највише говори, а то је степен учешћа грађана у одлучивању и управљању. Та основна два облика су: посредна и непосредна локална самоуправа.³⁵

Први облик се односи на посредно одлучивање грађана које се врши преко изабраних представника. Грађани учествују у одлучивању и управљању тако што бирају своје представнике у органе те заједнице. Основна функција тих органа је да доносе важне одлуке, које су од великог интереса за развој једне локалне заједнице. Овај облик је распрострањен у великој већини земаља света, па је услед тога и у оквиру њега дошло до великог броја подела и модела.

Непосредна локална самоуправа се огледа у непосредном учешћу грађана у управљању локалном заједницом.³⁶ Ако се осврнемо на историју и почетак настајања првобитних држава и градова, можемо увидети да је овај модел био у то време најраспрострањенији, нарочито на тлу античког света. Тада се, исто као и сада, под непосредним управљањем сматрало непосредно учешће грађана у управљању, које се најчешће одиграло на разноврсним скуповима грађана који су одржавани на градским трговима. На тим скуповима грађани су слободно расправљали и доносили одлуке о битним питањима, који се тичу локалне заједнице.

Иако је ова творевина углавном опстајала само у античком добу, није немогуће, ни да се данас сусретнемо са оваквим обликом локалне демократије. Од свих савремених држава најдаље су отишли Швајцарска и Исланд, јер се у њиховим локалним јединицама, у већини случајева одлучује на овакав начин. Али пошто овај начин није једино средство одлучивања у држави и локалним самоуправама, већ постоји и локални парламенти у којима се доносе поједине одлуке, онда можемо рећи

³⁵ Суботић Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 454.

³⁶ Исто, стр. 455.

да се у овим државама појавио и један нови облик демократије, самим тим и локалне самоуправе, а то је полунепосредна демократија, односно самоуправа.

Међутим, можемо се у неким земљама са посредном локалном самоуправом срести и са оним случајевима у којима се дешава да грађани непосредно одлучују на бројне начине о питањима битним за развој једне локалне заједнице. То одлучивање се највише изражава уз помоћ основних елемената непосредне демократије, а то су референдум и плебисцит. Овакав облик самоуправе, будући да има карактеристике и посредне и непосредне локалне демократије, назива се полупосредна локална самоуправа.

Поред ове поделе на посредну и непосредну демократију, постоји и подела које се у највећој мери односи на структуру локалне самоуправе, а где се могу издвојити три основна и најчешћа типа локалне самоуправе. То су: једностепена, двостепена и тростепена локална самоуправа.³⁷ По самом називу ових типова локалне самоуправе може се претпоставити на шта се они односе, јер основни критеријум типологије локалне самоуправе јесте број нивоа локалних самоуправа који егзистирају у једној држави.

Једностепена локална самоуправа је најстарији облик организовања који представља изворни и аутентични облик локалне самоуправе. Сам назив нам говори да је у питању постојање само једног нивоа локалне самоуправе. Тај ниво је најчешће општина, мада није необично да то буду и неки други типови, који су најчешће ниже јединице од општине (парохије, квартави, месне заједнице, насеља и др.). Мали је број модерних држава које као основну јединицу локалне самоуправе не подразумевају општину, тако да се она сматра основним обликом чак и у системима који нису једностепени. Међутим, и сама једностепеност се дели на две варијанте. Прва се односи на постојање само општине где између централне власти и општине не постоји ниједан други облик локалних јединица. Друга варијанта се односи на постојање неке врсте посредника, који не представља ни један степен локалне самоуправе, а који се налази између државе и општина. Тај посредник се најчешће, поготово у Републици Србији, јавља у виду округа. Округ није јединица локалне самоуправе, нити је у закону дефинисан тако, већ је то само један вид деконцентрације централне власти а посредник је у сваком тренутку за све своје

³⁷ Суботић Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 456.

поступке одговоран држави и њеним органима. То је представник државе у локалној самоуправи и у потпуности је зависан од централне власти.

Што се тиче двостепене локалне самоуправе, можемо рећи да се она најчешће јавља и постоји у државама које на локалном нивоу образују два типа локалних јединица. У двостепеној локалној самоуправи, поред општине постоји још један тип локалних јединица, а то је обично онај тип који има већу територију и шире надлежности, као и могућност да садржи неке пренесене надлежности државне власти. Други ниво локалне самоуправе се најчешће јавља у виду округа, дистрикта, департмана, покрајина, провинција и др. Овај други ниво се може састојати, а што се и најчешће дешава, од већег или мањег броја општина.

У овом случају, у двостепеном типу локалне самоуправе, општине имају надлежност само у основним функцијама локалне самоуправе, а све остале, много компликованије функције, се препуштају другом степену, који обавља послове за државу као њен децентрализован орган. Овај тип локалне самоуправе се најчешће остварује у развијеним земљама западне Европе и САД. Оно што треба посебно напоменути јесте то да постоје државе у којима други степен није обавезно већи од првог степена, тачније, где је општина она која егзистира као други степен. У таквим случајевима први степен чине мање локалне јединице као што су квартави, месне заједнице, парохије и тд.

После једностепене и двостепене локалне самоуправе следи тростепена локална самоуправа, која се не јавља тако често и углавном је мање ефикасна и спорија када је у питању одлучивање у тим локалним заједницама. У овом случају између општине и државе постоје још два степена локалне самоуправе. Овај тип локалне самоуправе је нашао упориште у мањем броју држава, међутим једну државу, која спада у овај тип локалне самоуправе, треба издвојити, а то је Велика Британија. И у овом типу, општина остаје основна јединица. Од ње се гранају облици на ниже (насеља, месне заједнице, парохије, кметства) и на више (срезови, окрузи, области, департмани).³⁸

Локална самоуправа и као територијална организација и као научна дисциплина у двадестом веку доживљава велики процват и велики развој. Не постоји у данашњем свету држава која не брине о својој локалној самоуправи. Можемо у савременој литератури о локалној самоуправи видети бројне познаваоце и теоретичаре који имају

³⁸ Суботић Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 458.

велико интересовање за истраживање локалне самоуправе у било каквом њеном облику. Можемо са сигурношћу рећи да је локална самоуправа у развијеним земљама западне Европе достигла врхунац организованости и законског уређења. Насупрот томе, у сиромашнијим земљама, на жалост, она је тек на почетку свог развитка.

2.5. Улога, послови и надлежности локалних власти

Пракса нам говори колико у савременом друштву локална самоуправа добија на значају. Постоје бројни поуздани показатељи по којима се она одржава као значајна демократска политичка институција и научна дисциплина. Можемо рећи да данас постоји велики број значајних питања којима се локална самоуправа бави, нарочито на нивоу локалних јединица. Основна питања којима се локална самоуправа као научна дисциплина бави јесу: локални послови (могу бити изворни и поверени) и локалне потребе, организација управљања тим пословима, међусобни односи локалних и централних органа, процеси одлучивања, политика развоја комуналних служби, партиципација грађана и појединих интересних група и организација у процесима одлучивања, локални избори, као и односи власти и грађана на локалном нивоу.

У дисциплинарном смислу локална самоуправа је категорија уставног права и политичког система.³⁹ Највећу снагу и легитимитет локалној самоуправи даје то што њено постојање гарантује устав државе и што је локална самоуправа било које државе уређена законом, а као територијална организација има свој статут. Треба рећи да локална самоуправа може да се бави и изучавањем јавних управа и јавних служби које остварују своје послове у локалним заједницама, јер су њихово постојање и делатност на том нивоу неминовни, иако су оне по правилу за свој рад одговорне централној власти.

Међутим, неки познаваоци локалне самоуправе сматрају да се, поред тога што је политички и правни феномен, локална самоуправа може посматрати и као социјални и просторни феномен. Зато се ни једна локална самоуправа не може тако назвати ако

³⁹ Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 7.

је не чине: простор, људи илити становници, грађани и њихове заједнице и активности које они спроводе и односи који се притом успостављају.⁴⁰

Иако величина тог простора варира од општине до општине и од државе до државе, тај простор колики год он био, ипак подразумева одређени степен непосредности и ближег контакта између његових становника. Свака комуникација међу грађанима је далеко ближа и остварива него када је у питању централни ниво. Тако се много лакше спроводе многе активности грађана, њихови интереси, као и пројекти за решавање бројних проблема на нивоу локалне самоуправе. Зато можемо доћи до закључка да је важан циљ стварања локалне самоуправе, бржа и ефикаснија сарадња њених грађана.

Када говоримо о простору једне локалне заједнице, морамо рећи да је то онај физички простор на коме се формирало неко насеље. Међутим, долазимо до проблема када поставимо питање: где се завршава једно а одакле почиње друго насеље. То је питање на које је веома тешко одговорити и оно захтева много компликованију и дубљу анализу, која није предмет ове дисертације, тако да се нећемо дуже ни задржавати на овом проблему.

Пошто смо већ поменули да је локална самоуправа социјални феномен, морамо објаснити шта подразумевамо под тим појмом. Под социјалним условима се подразумевају особине друштва, као и социјални процеси и односи између људи у локалној заједници, економски односи подразумевају економске факторе развоја локалне заједнице, а правни и политички процеси обухватају питање природе ове заједнице у држави и начин њеног правног и политичког уређења.⁴¹ Људи који су формирали та насеља и који живе на том простору морају имати, по мишљењу социолога, осећај припадности тој заједници и том простору, систем вредности и обичаја, културни образац и сва она заједничка права која су им гарантована уставом, без обзира да ли су у питању националне мањине или не.

После свега реченог, примећујемо да постоји реално велики проблем при покушају да се на прецизан и јединствен начин дефинише макар минимум основних одредница да би се неки модел могао квалификовати као локална самоуправа. Зато, ако хоћемо и желимо да што лакше дефинишемо локалну самоуправу, морамо идентификовати неопходне елементе који би нам послужили у том што лакшем

⁴⁰ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд, 2002., стр. 30.

⁴¹ Исто, стр. 31.

формулисању локалне самоуправе. У свакој држави те основне одреднице и елементи се разликују. Ипак се у већини тих држава могу наћи одреднице које су углавном заједничке за све. Те одреднице нарочито прописује Европска повеља о локалној самоуправи, а државе које су прихватиле ову повељу морају у сваком тренутку да је се и придржавају.

По нашем цењеном научнику Јовану Ђорђевићу постоје три основна услова за које он сматра да представљају фундаменталне елементе за настанак локалне самоуправе. Први услов је да локално становништво има право да бира своја представничка тела, с тим да та тела имају решавајућа права која врше посредно или непосредно.⁴² Други услов је да та тела имају своју материјалну и месну надлежност, тј. да на својој територији врше одређени круг послова као власт. Трећи услов је да надлежност локалних органа по свом садржају и овлашћењима за вршење надлежности, представља круг питања којима се стварно и формално може утицати на живот и развитак локалне заједнице као такве.⁴³

С друге стране, еминентни научник, Еуген Пусић, сматра да основне одреднице локалне самоуправе треба да произилазе из основних уставних права грађана. Он помиње четири следеће одреднице. Прва се односи на право грађана да одлучују о организацији локалне самоуправне јединице и саставу њених политичких органа. Затим следи право грађана да учествују у одлучивању о делокругу локалне самоуправне јединице. Трећа одредница се односи на право грађана да учествују у одлучивању о финансирању локалне самоуправне јединице. Последња одредница јесте право грађана да одлучују о управном особљу локалне самоуправне јединице.⁴⁴

Постоји још много других теоретичара и различитих дефиниција и одредница, међутим нема много одступања од горе поменутих формулација. Могли би се наводити и многи други аутори, али то би било само понављање истоветних, или, са друге стране, веома различитих гледишта. Сматрамо да су претходна два аутора на најбољи начин дефинисали основне одреднице постојања локалне самоуправе. Ипак, може се добити више закључака из свих ових одређења, међутим нас највише занима само један од њих, а то је, да је локална самоуправа облик остваривања политичког

⁴² Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 42.

⁴³ Исто, стр. 42.

⁴⁴ Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 43.

права грађана на учешће у управљању одређеним јавним пословима у локалним заједницама и да се ово право гарантује уставом и законом.⁴⁵

2.6. Локална самоуправа као научна дисциплина

Предмет изучавања ове дисциплине је локална самоуправа као скуп институција и начина путем којих се грађани у једној локалној заједници организују, одлучују о општим питањима живота и развоја те заједнице и задовољавају низ заједничких општих потреба обезбеђивањем услуга. Она је такав систем организације власти где грађани бирају своје органе власти или понекад сви становници чине тај орган власти и тако непосредно или посредно одлучују о најважнијим питањима живота и развоја локалне заједнице.⁴⁶

Под локалном самоуправом подразумевамо политички облик организације и облик управе у политичко-управним јединицама и локалним заједницама (насељеним местима, општинама, градовима, срезовима, дистриктима, окрузима, департаментама, провинцијама, војводствима, областима, регионима и друго).⁴⁷ И онда када говоримо о предмету изучавања локалне самоуправе као научне дисциплине, најчешће мислимо на организовање грађана на овим деловима државне територије које помињемо као најважније, а које превасходно називамо локалним јединицама.

Оно што локална самоуправа као научна дисциплина обавезно изучава јесте све оно што чини једну локалну самоуправу и оне разлике које локалну власт приказују другачијом од централне власти. Бројне су карактеристике локалних самоуправа, а главне су: јединице локалне самоуправе, локални послови, локални органи, локалне потребе, поверени и изворни послови, јавни интереси, јавни послови, јавне службе као и непосредни облици изјашњавања грађана. То су те особине локалне самоуправе којима се теорија бави. Ако се правилно дефинишу појмови и наведе основна разлика између њих, онда нема ни бојазни при правилном одређивању бројних појмова везаних за локалну самоуправу као научну дисциплину.

Врло често долази до пермутовања појмова везаних за локалну управу или самоуправу. Најчешћа су онда када се не води рачуна о томе да ли, и у ком случају,

⁴⁵ Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 43.

⁴⁶ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд, 2002., стр. 21

⁴⁷ Симовић Војислав, *Комунални систем и комунална политика*, Научна књига, Београд, 1966, стр.40

управљање у локалној самоуправи одговара појму локална управа или локална самоуправа. Најбољи пут ка дефинисању ове диференцијације јесте степен самосталности органа локалне самоуправе када је у питању управљање једном заједницом. Уколико је самосталност локалних органа на вишем нивоу, онда говоримо о локалној самоуправи као фундаменталном појму, ако је самосталност мања онда је у питању локална управа, јер је она у највећој мери одговорна само централној власти и од ње зависна.

Ово нису једини појмови око којих може настати забуна при њиховом одређењу. Врло често се и други појмови поистовећују, иако између њих постоји разлика, какви су на пример појмови локална самоуправа и локална заједница. Често се израз локална самоуправа користи као синоним за локалну заједницу независно од тога што локална заједница подразумева осим органистичког елемента и заједницу људи повезаних истим интересима на одређеној територији, а шири је појам од локалне самоуправе.⁴⁸

За изучавање локалне самоуправе користе се истраживања и сазнања других блиских а и развијенијих научних дисциплина као што су политикологија, социологија, економија, историја, психологија,. Иако су све ове дисциплине старије од локалне самоуправе као научне дисциплине и подразумева се да их она користи што се највише односи на методе и средства проучавања, локална самоуправа користи и истраживања неких новијих научних дисциплина а то су превасходно архитектура и урбанизам.

Као дисциплина, локална самоуправа је занимљива по томе што садржи сазнања и долази до сазнања која обухватају три нивоа општости. Она је делимично фундаментална научна дисциплина која доприноси осталим фундаменталним дисциплинама политикологије, затим развоја сазнања средњег нивоа општости на коме се многи принципи, норме и институти преиспитују и пролазе процес верификације и, коначно као веома важан ниво је емпиријска анализа без које се локална самоуправа уопште не би могла изучавати нити разумети. Отуда је веома сложена научна дисциплина, па је и њен метод изузетно комплексан.⁴⁹

Појам локалне самоуправе је повезан са читавим низом политиколошких и филозофских појмова као што су: слобода, аутономија, демократија, грађанин,

⁴⁸ Ivanišević Stjepan, *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, 1987, str. 17

⁴⁹ Batley Richard, Stoke Gerry, *Local Government in Europe – Trends and Developments*, London, Macmillan, 1991.

грађанство, држава, управа и још многи други слични појмови. Данас се не може замислити да у једној земљи могу постојати демократски и стабилни процеси без развијеног система локалне самоуправе. Ово иде у прилог томе, и што посебно желимо да нагласимо у овој дисертацији, а то је да је локална самоуправа као феномен тесно повезана са појмом демократије.

Укупна материја локалне самоуправе може бити организована на различите начине и различите моделе које се користе у одређивању ове научне дисциплине. А најважније области студија локалне самоуправе јесу:

- Теоријски концепти, извори, традиција и еволуција локалне самоуправе
- Начин избора органа власти (локални избори и политичке партије)
- Тип локалних институција
- Нивои локалних власти
- Тип аранжмана власти (органи и односи)
- Процеси одлучивања и облици директне партиципације
- Локалне финансије
- Квалитет управљања и пружања услуга
- Удруживање и асоцијација локалних власти
- Односи са другим нивоима власти⁵⁰

Овим набрајањем најбоље сагледавамо значај локалне самоуправе у данашњој теорији и пракси. Њен значај је у многим државама немерљив, и неземисливо је остваривати фундаментална права грађана и демократију без јачања и ефикасног функционисања локалне самоуправе. Видимо на овим карактеристикама да је локална самоуправа један веома сложен појам, ништа мање него што је држава, и да у свом саставу обухвата готово све особине једне изграђене организације, ефикасне и демократске, са свим оним карактеристикама које олакшавају живот свих оних који су у додиру са њом.

⁵⁰ Суботић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд 2007., стр. 21

3. Теоријско одређење менаџмента

3.1. Појам, настанак и развој менаџмента

Како је менаџмент као савремени феномен појам без којег не може функционисати нити једна друштвена област, мало је литературе кроз историју која посвећује пажњу овом појму и његовим врстама и карактеристикама. Менаџмент у облику у којем данас постоји је последњих деценија постао предмет истраживања већег броја теоретичара и аутора који се баве овом облашћу. Велики део аутора различито схвата ову појаву и на другачији начин јој приступа. Бројне су дефиниције ове активности, али би се за све друштвене области могла рећи једна универзална дефиниција, а то је да је менаџмент скуп деловања на неки објекат да би се дошло до остваривања неког одређеног циља.

Најчешће говоримо да онај ко води менаџмент једне организације тај обавља директно и други низ активности од којих зависи успех исте. Тако говоримо о низу сродних појмова који се у теорији поистовећују са појмом менаџмента и у блиској су вези са њим. То су појмови од великог значаја за развој државе, региона, округа, градова, општина па и нижих нивоа локалне самоуправе и углавном су усмерени на доношење одлука, руковођење, формулисање и спровођење стратегије, планирање, вођење, организовање и слично. То су све сродни појмови који не могу опстајати једни без других.

3.1.1. Појам менаџмента

Када неки појам покушамо да дефинишемо, морамо највише обратити пажњу на сродне појмове и да тежимо неком њиховом разграничењу, као што је случај са појмовима управа и управљање (менаџмент). Иако многи мешају ова два појма, постоји јасна разлика између њих. Управа представља правилно распоређивање ресурса у складу са претходно дефинисаним процедурама и правилима, док управљање обухвата слободу одлучивања у управљању ресурсима да би се достигла група циљева. Управљање у смислу одређене слободе у одлучивању захтева да руководиоци размишљају и предузимају радње како би пронашли најбољи начин за

остварење одређених циљева, коришћењем или усмеравањем вештина других људи.⁵¹

Концептуално, управљање као комплексни и композитни појам обухвата најмање два основна значења: а) управљање стварима, односно обављање активности технолошке регулације радног процеса на основу специјализованог искуства и знања, и б) владање људима, односно вршење ауторитативних активности на основу политичке власти и моћи.⁵²

Појмом управљања се бавио и један од најпознатијих светских политиколога Ендру Хејвуд. Он у својим делима упоређује појам управљања са појмом владања. Иако сматра да још увек не постоји установљена дефиниција појма управљања, он наглашава да се управљање у највећој мери односи на различите начине усаглашавања друштвеног живота. По његовом мишљењу основни облици управљања су тржишта, хијерархије и мреже. Све шира употреба појма управљања сведочи о брисању разлике између државе и друштва, до кога долази због промена као што су развој нових облика јавног управљања, пораст сарадње јавног и приватног сектора, растући значај политичке мреже и све већи утицај како наднационалних, тако и локалних организација.⁵³

У претходном пасусу видимо колики је значај појма управљања у савременим научним истраживањима. Званична дефиниција још увек не постоји, али је приметна важност једног оваквог појма о којем расправљају сви савремени теоретичари. Пажњу појму управљања посвећују и политиколози, који на све начине желе да дефинишу и ставе у контексте политике и владања овај значајан појам, нарочито када су у питању односи између политичких актера који имају заједничке интересе везане за одређену област.

Данас, када говоримо о управљању у било којој области друштвеног живота, најчешће користимо реч менаџмент која се примењује у скоро свим државама света и за све има једнако значење. Менаџмент или управљање у највећој мери представља процес планирања, организовања, мотивисања и контроле у правцу постизања одређених циљева⁵⁴.

⁵¹ Флин Норман, *Управљање у јавном сектору*, Мегатренд универзитет, Београд, 2012, стр. 16

⁵² Суботић Драган, *Управљање у локалној заједници*, ИПС, Београд 2007., стр. 71

⁵³ Хејвуд Ендру, *Политика*, Палго центар, Београд, 2004., стр.17.

⁵⁴ Јовановић Мића, *Интеркултурални менаџмент*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002, стр. 92

Велики број аутора се бавио и још увек се бави дефинисањем појма менаџмента, јер је то један феномен који се константно мења са свим својим карактеристикама и приступима. Тако имамо дефиницију овог све популарнијег појма, коју је дала Мери Паркер Фолет, а то је да је менаџмент вештина обављања послова помоћу људи. С друге стране, познати амерички професор менаџмента Харолд Кунц сматра да је менаџмент активност којом се врше одређене функције са циљем да се на ефикасан начин обезбеде, распореде и искористе људски напори и физички ресурси како би се постигао неки циљ.

Амерички теоретичар Самјуел Д. Ворен под појмом менаџмента сматра процес обликовања и одржавања окружења у коме појединци, радећи заједно и у групама ефикасно остварују одабране циљеве. Још један Американац који се бавио овим феноменом Џозеф Маси сматра да менаџмент представља посебна група људи чији је задатак да свој напор усмере према заједничким циљевима активношћу других људи. Један од наших најпознатијих теоретичара организације Вуксан Булат се такође у великој мери бавио овом облашћу и покушавајући да нам приближи овај појам напомиње да је менаџмент процес планирања, организовања и контролисања рада људи у датим условима, ради постизања циљева.⁵⁵

Долазећи у додир са свим овим важним дефиницијама веома еминентних и водећих стручњака из области менаџмента, можемо разумети важност овог појма за савремену теорију организовања, руковођења и управљања. Приметан је значај овог појма јер је ушао у све поре друштвеног живота и на неки начин „натерао“ науку да му посвети све већу пажњу.

Из свега претходно написаног можемо и ми понудити нашу дефиницију менаџмента, где бисмо овакав један појам одредили као друштвени процес планирања и развијања стратегије ради остваривања најбољег могућег циља у корист учесника процеса који се одвијају у савременом друштву. Ови процеси се односе и на државу, и на организације као и на локалне заједнице.

⁵⁵ Јовановић М., Живковић М., Цветковски Т., *Организационо понашање*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007., стр 245.

3.1.2. Историјски развој менаџмента

Реч менаџмент (*Management*) је преузета из енглеске литературе, и код нас се, на српском језику, чита и изговара као менаџмент. На енглеском језику глагол „*manage*“ има више значања а најчешћа су му снаћи се и преовладати. На основу наведеног глагола настала је и реч *Management* која такође има више значења, а основно јој је управљање, тј. вођење разних послова. Иако реч менаџмент и код нас има више значења, она се углавном користи као одредница савременог концепта управљања.

Најважније је да пре него што почнемо да говоримо о развоју менаџмента, покушамо да разлучимо неке појединости везане за појам који у овом делу нашег рада изучавамо. Менаџмент се може посматрати у два своја облика. Први је као процес, активност или пракса како се још популарно назива, а други је као научна дисциплина. Већ смо у претходним деловима ове дисертације истакли да је менаџмент као наука дисциплина новијег датума, а када говоримо о менаџменту као пракси онда можемо рећи да вуче корене од самог настанка људског друштва, самим настанком деловања, планирања, руковођења и смисленог и удруженог рада појединаца и група унутар државе.

На развој свести о менаџменту или управљању утицао је велики број друштвених фактора поготову оних фактора који су утицали на целокупни друштвени развој а самим тим и на развој појма са којим се сусрећемо у овом делу рада. Најважнији фактори су ниво економске развијености друштва; политички односи у друштву и држави; култура; развијености институција, установа и организација; развијеност свести грађана; развој етичких и моралних норми и многи други фактори који су утицали на развој менаџмента и његових класификација. На основу претходно реченог, долазимо до закључка да како се развијало савремено друштво са свим својим специфичностима и карактеристикама, тако се развијао и менаџмент као специфичан друштвени феномен.

Менаџмент као активност и вештина управљања своје почетке налази од самог настанка људског друштва, нарочито од настанка поделе рада. Још у првобитној заједници човек је у непрестаној, суровој борби са природом, своје активности и послове у највећој мери обављао без неког великог искуства и размишљања о томе како се ухватити у коштац са проблемима. Међутим, после

одређеног времена, човек је, поучен претходним искуствима, почео да планира и организује активности како би лакше пребродио проблеме са којима се сусретао да би што ефикасније и ефективније остварио циљеве којима је свесрдно тежио.

Први писани трагови везани за менаџмент су се односили на управљање јавним радовима, као и у највећој мери на војне, државне и црквене активности и делатности. Те трагове настанка менаџмента можемо пронаћи у свим остацима старих цивилизација (Египат, Вавилон, Рим, дела Платона и Аристотела, кинески списи, јеврејска документа и др.)

Менаџмент у савременом облику и смислу везујемо тек за осамнаести век и појаву индустријализације и индустријске револуције, појавом индустријских предузећа, фабрика и других специфичности везаних за овај период. Међутим, као научна дисциплина менаџмент почиње да се проучава тек у двадесетом веку, са радовима Тејлора и Фајола.

Тај период се сматра почетком дефинисања менаџмента као научне области и науке уопште. У свом настајању, наука о менаџменту прешла је дуг пут развоја од самих почетака, преко класичног, иновативног, стратегијског, предузетничког, до људски орјентисаног менаџмента као најновије теорије о менаџменту данас.

3.2. Врсте менаџмента

3.2.1. Државни менаџмент

Управљање државом је још од античког доба била врлина најкомпетентнијих и најумнијих људи. Бројни антички филозофи су свој животни рад посветили управљању државом и њеним најважнијим облицима и специфичностима. Ни дан данас не постоје конкретна теорија и дефиниција управљања државом, иако су се многи бавили том теоријом. Кроз историју света и цивилизације постојали су и бројни, различити правци као и теорије које су покушавале да, народу посебно, приближе идеологије и приступе управљања државом и њеним друштвом.

Државно управљање се може вршити на различите начине. Може се говорити о оба чиста типа, о јавном управљању организованом као бирократија, као маркетинга и као партнерство, или као мешавина. Институционална

промена у државном управљању је вођена тензијом између наслеђа државе, с једне стране и нових глобалних модела јавне управе, с друге стране.⁵⁶

Током двадесетог века највише се говори и полемише о томе, да ли свака држава треба да има свој стил државног управљања или треба препустити државама и државним властима да преузму систем који се показао као добар и који постоји у другим развијенијим државама. Ко год да се ухвати у коштац са изучавањем теорије државе и њеног менаџмента, мора да зна да постоје у свакој држави бројни фактори који не утичу само на њено управљање већ и на њено уређење и утврђен политички систем. Велики је број тих фактора, и свака држава их на свој начин доживљава или се свака сусреће са различитим факторима који утичу на њено уређење. Ти фактори су последњих година најчешће међународни, економски, институционални, и фактори који могу највише утицати на спречавање неких већих промена, које у теорији најчешће називамо традиционални или историјски. Ни једна држава не може достићи ниво индустријски развијених земаља ако је током читавог двадесетог века имала потпуно другачије уређење и другачију привреду као што су државе које данас називамо постсоцијалистичким или популарно, земље у транзицији. Потребно је много деценија да прође да би се ове државе приближиле високом нивоу развијености. Зато кажемо да су историјски фактори можда и најважнији фактори, када говоримо о државном менаџменту и утицају на њега.

Пошто је држава од свог настанка била и остала посебна и специфична организација, она је увек била и организација неког облика историјске заједнице: класне, националне, верске, и увек је тај облик заједнице представљао најдубљу стварност сваке државе као организоване друштвене и политичке заједнице. Оно што је данас највише карактеристично за државу јесте да је она као организација апарат принуде у односу на сваку групу уколико она одбије да се потчини тој организацији и да се потчини захтевима делања и живљења на простору те организације.⁵⁷

Држава је данас најважнија људска творевина и има пресудну улогу у заштити грађана и управљању свим посебностима које је чине. Власт је та која

⁵⁶ Lane Jan-Erik, *Državno upravljanje*, Meagtrend univerzitet, Beograd 2012, str. 189.

⁵⁷ Марјановић Јован, *Политичке странке и модерна држава*, Академска мисао, Београд, 2001., стр. 13

обавља највећи део послова и која константно тежи бољитку и добром управљању једном заједницом. Државни менаџмент би се стога у највећој мери односио на добро управљање једном оваквом заједницом као што је држава. То није нимало лак задатак за све оне који се сусрећу са овим феноменом. А у средини деловања државе јесу, у сваком тренутку, њени грађани као основне јединке у постојању једне овако комплексне творевине.

Оријентација на грађане најбољи је доказ да јавни менаџмент мора да прихвати да су савремена држава и њена управа много више од самог настојања да буде ефикасна. Она се мора бавити и питањима одговорности државе према људима. Људи се не могу третирати само као потрошачи или купци, него као грађани који имају право да траже од власти полагање рачуна за акције које предузима или које није предузела. Грађани желе ефикасне јавне службе и ниске порезе, али исто тако желе заштиту својих права, да се њихов глас чује а вредности поштују.⁵⁸

У новијој теорији државног менаџмента појављују се нови појмови који имају за циљ обезбеђивање што бољег положаја грађана и што ефикаснијег управљања државом и њеним посебностима. Оно што је неопходно напоменути јесте да постоји изражена криза државе благостања, а у таквом односу ствари мора доћи до реформе јавног сектора и менаџмента државе и јавног управљања.

Један од најважнијих појмова који се појављује последњих година у стручној литератури јесте појам добро управљање, који представља: легитимност у смислу да састав управљања има пристанак оних којима се управља и који због тога располажу средствима за давање и ускраћивање пристанка, што се с највећом вероватноћом може гарантовати плуралистичком, вишестраначком демократијом; полагање рачуна претпоставља постојање механизма који осигуравају да јавни службеници и политички челници одговарају за своје поступке и коришћење јавних средстава, што захтева видљивост управљања и слободне медије; способност у доношењу и провођењу јавних политика и пружању ефикасних јавних услуга, уз поштовање и заштиту људских и мањинских права.⁵⁹

Када говоримо о управљању, менаџменту државе и свим државним активностима, подразумева се да највећу одговорност у управљању државом има

⁵⁸ Šeparović Inge Perko, *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str.136.

⁵⁹ Исто, str.137.

влада, али и остали државни органи. За управљање не могу бити одговорни они који то не раде, већ само они које смо овластили кад је питању управљање државом, а самим тим и нашим животима. У том смислу, управљање се остварује применом јавне власти, избором од стране оних који имају овлашћење да то учине.⁶⁰

Влада је та која је одговорна, која чини срж извршне власти и која има највећа овлашћења када су држава и управљање државом у питању. Она се састоји од огромног управљачког апарата који уређује све друштвене и државне односе. Избори као вид снаге грађана и њихове воље служе да они изаберу владу која ће их водити кроз свакодневне државне активности и која ће усмеравати њихов рад за стварање потенцијално идеалног облика државне власти.

Постоји много облика управљања, али се можемо сложити да је управљање државом најважнији облик управљања, јер од државе све почиње и зависи. Она је та која располаже принудним апаратом, која има најважнија овлашћења, која располаже највећом територијом, која се састоји од највећег броја људи и која уређује глобални систем са свим својим подсистемима као што су политички, економски, правни, безбедносни и многи други.

Иако се управљање као вештина проучава и истражује на све могуће начине ипак не можемо рећи да је управљање државом појам са којим се често сусрећемо. У теорији и пракси не би требало да буде тајни када је управљање државом у питању, али опет не постоје коначне одреднице и дефиниције када говоримо о менаџменту као процесу који је од непобитног значаја за државу и све њене процесе и активности.

Многи аутори су се у свом животном опусу бавили овом тематиком, али за заједничку дефиницију није нађен договор, јер је држава творевина која није константна, као и право и политика, а поготово када говоримо о менаџменту као новој науци- управљање државом данас није као управљање државом некада, јер се друштвене прилике у државама континуирано мењају и увек траже нова решења за њихово обављање.

⁶⁰ Colebatch Hal K., *Policy*, Open University Press, Buckingham, 2002, str. 14.

3.2.2. Менаџмент региона

У овом делу нашег рада у највећој мери ћемо обратити пажњу на управљање регионима. Поставља се питање зашто ми у раду изучавамо и регионе, јер многи сматрају да је довољно што проучавамо државу и њен менаџмент, не схватајући да је стварање региона постао процес који је захватио скоро све европске земље. Данас нема развијене државе која у свом саставу нема регионе као највиши облик локалног организовања. Постоје веома развијене државе у Европи које се због свог регионалног организовања називају регионалним државама, као што је случај са Италијом и Шпанијом.

Оно што је постало карактеристично за стари континент крајем двадесетог века и почетком двадесет и првог века јесте организовање прекограничних региона који су достигли невероватну финансијску моћ, чак већу и од многих европских држава. Зато се последњих година све више тежи регионалном организовању, јер ако постоје веома развијени региони и ако се њима управља на прави начин онда нема бојазни да ће се и државом исто тако добро управљати. Иако можемо приметити да постоје развијенији и неразвијенији региони, сматрамо да је регионализација нужност када је у питању развитак локалне самоуправе и децентрализације савременог доба.

У процесу реформи савремене државе и менаџмента региони постају изузетно важан ниво организације власти, управо због предности које имају у подстицању економског развоја и могућности координације рада осталих локалних власти. Отуда се ово време општег светског интегрисања назива и временом регионализације.⁶¹

Савремени процеси у економији су довели до тога да последњих година наступи криза националне државе, што је на неки начин створило прилику осталим локалним нивоима да на њих држава пренесе велики део својих функција, послова и суверенитета. А од свих тих локалних нивоа највећи број функција и надлежности су преузели управо региони као највиши вид локалног организовања. Отуда не чуди што су данас региони постали најважнији фактор развоја друштва, а

⁶¹ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 80

нарочито велику улогу имају у демократизацији државе и локалне самоуправе у њеном саставу.

Иако говоримо о регионализацији као жељи грађана да се удруже ради решавања најважнијих питања или из потребе да се уједине у борби против непријатеља (што се у литератури у највећој мери наводило као разлог настанка држава и локалних самоуправа), најзначајнији су ипак економски разлози оснивања региона и њихог успешног савременог постојања. Најзначајнији економски разлози регионалних интеграција јесу економска кооперација, усмеравање економског развоја и боље коришћење компаративних потенцијала⁶². Економски разлози су били у највећој мери заслужни за стварање Европске заједнице за угљ и челик, педесетих година двадесетог века, која је представљала почетак настанка Европске уније, чије су чланице биле, а и данас су, најбогатије и најразвијеније европске државе. Пошто знамо колико је данас велики значај ЕУ, онда се морамо и сложити да је регионализација процес који је неопходан за стварање једне јаке и модерне државе.

Да не остане на томе да су само економски процеси били разлог регионалних интеграција, морамо напоменути да постоје и бројни други разлози који су водили овим процесима. Иако смо набројали основне разлоге стварања државе и локалних заједница, у највећој мери ћемо се ослонити на политичке разлоге регионализације. Без политике нема управљања па макар то били и неки најнижи облици локалног организовања као што су месне заједнице, квартави, парохије и тд. Зато кажемо да су политички разлози за развитак регионализације у највећој мери одговорни за ове интеграционе процесе. То су у највећој мери: обезбеђивање сигурности и мира, кооперација која је значила превентиву од могућих конфликта и ратова⁶³ и још много других разлога који су довели до стварања региона у модерној Европи.

Карактеристично је за регионе да се они најчешће формирају на основу историјских, културних, језичких, етничких, традиционалних, економских, социјалних, националних и других специфичности везаних за неки одређени простор. Зато региони последњих деценија шире свој појам на различите нивое

⁶² Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 80.

⁶³ Исто, стр. 80.

административног, социоекономског и територијалног организовања које у свој састав могу укључити и друге велике територијалне јединице, па чак и оне највеће као што су федералне јединице, иначе саставни део федералних држава.

Подстицаји за формирање региона могу да потекну из центра или „одоздо“, од стране локалних заједница. У првом случају регион ће бити пре „продужена рука“ државе и средство њеног утицаја на локалну самоуправу, са природом административне и политичке јединице. У другом случају, регион би требало да буде превасходно израз интереса и потреба локалних заједница, тачније, резултат њихове међузависности и обликован као економска и развојна јединица.⁶⁴

Ако се осврнемо на претходне тврдње можемо закључити да је регионализација или регионализам активност или процес којем теже сви у држави, од централне власти до мањих јединица локалних самоуправа. Сваки од ових делова државе има неки свој интерес кад је у питању стварање региона. Интерес државе да држи под контролом мање локалне заједнице, а с друге стране тежња мањих локалних заједница да се уједине ради лакшег решавања проблема и обезбеђивања бољих услова за живот грађана на тој територији.

У Србији последњих година тежимо успостављању регионализације. Многи аутори сматрају да је насилни вид сецесије Косова и Метохије који Србија не признаје успорио ове процесе. Међутим, морамо се сложити са тим да регионална држава није облик државе који било ко треба да „жели“ или да му „тежи“ због тога што је „виши“ или „бољи“ облик демократије. У држави где постоји, регионализам је израз неспорног, политички легитимног, територијалног субјективитета и идентитета, због чега се и врши политичко-територијална декомпозиција раније унитарне државе.⁶⁵

Оно што стално треба напомињати јесте то да када је локална самоуправа у питању, или било који њен облик појединачно, не смемо преузимати или копирати у потпуности туђа решења када је реч о систему који треба успоставити, због тога што та решења врло често могу бити погубна и штетна за неке државе. Није решење само у потпуности прихватити све повеље које уређују ову материју већ у највећој мери успоставити систем какав би највише одговарао Србији, осврћући се

⁶⁴ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009., стр. 10

⁶⁵ Кутлешић Владан, *Основна питања уређења регионалне државе*, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд 2012., стр 80.

на све факторе (историјске, традиционалне, социјалне, економске...), и размотрити да ли је регионализација нужна или није. Ни у једној држави регионализам није једнако успео. Као што постоје разлике међу државама, тако постоје и велике разлике између региона једне државе. Најбољи пример је Италија, која има веома развијен север и слабо развијен југ.

У теорији се константо расправља о томе да ли регионалне државе треба изједначити са федералним државама. Регионалне државе су унитарне државе и то је оно због чега се оне на први поглед конституционално разликују. Међутим пракса показује да су неке државе као што су Шпанија, Италија и Белгија као регионалне државе тако уређене и располажу толико развијеном децентрализацијом, да су на неки начин ближе федералним државама него унитарним. А с друге стране имамо федералне државе које су ближе унитарним него федералним државама. То поткрепљује тврдњу да ако су државе федералне не значи нужно да су и децентрализоване. У државама које су се оствариле као регионалне видимо да је децентрализација на веома завидном нивоу. Али понављамо, не мора се у сваком тренутку и у свакој држави тежити регионализацији већ је успоставити само онда ако постоје ваљани разлози за тако нешто или постоји потреба самих грађана за стварањем овог највишег нивоа локалног организовања.

До данас најважнији међународни документ који уређује област локалних заједница, поред Европске повеље о локалној самоуправи (ЕПЛС), јесте Европска повеља о регионалној аутономији (ЕПРА), за коју се може рећи да је допуна ЕПЛС и која је настала нешто касније. Обе ове повеље на посебан начин уређују локалну самоуправу у свим земљама које су их ратификовале. У 6. члану Европске повеље о регионалној аутономији каже се да „региони морају да се руководе интересима грађана, да се инспиришу принципом супсидијарности, те да воде рачуна о рационалним потребама државе и европске солидарности“⁶⁶.

Иако многи аутори описују ову Повељу као инстант водич у управљању и формирању региона и наглашавају да је не треба слепо следити, ипак се у њој могу наћи корисни и ефикасни начини за оснивање и уређивање региона. Ако говоримо

⁶⁶ *Европска повеља о регионалној аутономији, 1997., чл. 6.*

о менаџменту региона онда се у највећој мери морамо задржати на органима управљања који се постављају у овим највишим локалним заједницама.

Регионални органи по Европској повељи о регионалној аутономији се у највећој мери организују на следећи начин:

- „Регије имају представничку скупштину и извршни орган, не рачунајући разне друге видове учествовања грађана у доношењу одлука.
- Скупштина је изабрана слободним, тајним, непосредним и општим гласањем.
- Сем у случају непосредног избора од стране грађана, извршни орган је одговоран пред скупштином под условима и на начин предвиђен унутрашњим правом сваке државе потписнице ове Повеље.
- Статус регионалних представника мора им гарантовати слободно вршење њиховог мандата, и то посебно одговарајућим надокнадама.
- Чланови представничке скупштине и извршног органа не могу бити предметом мера централне власти којима се нарушава слободно вршење функција које су им поверене, сем у оквиру судске процедуре.“⁶⁷

Констатујемо да се ЕПРА у највећој мери ослања на ЕПЈС, јер уређује регионе на сличан начин као и ЕПЈС локалну самоуправу. Органи су исти, принцип супсидијарности се остварује у обе као најважнији принцип, такође уставна потпора као нужна, и слобода у одлучивању како регионалних органа тако и грађана који имају право да партиципирају у доношењу одлука и управљању. Како се то нарочито истиче у међународним документима а и у уставима држава, централна власт једино може да се меша или уплиће у локалне и регионалне послове само онда ако дође до кршења уставности и законитости.

Најважнија карактеристика данашњих региона у европским државама, како се наводи у Европској повељи о регионалној аутономији, јесте то што њихов менаџмент, органи и грађани располажу сопственом својином, својом управом, организмима које могу стварати, као и својим службеницима. „Регионима је дато право да слободно одређују унутрашњу структуру своје управе и својих органа. Такође, регије могу одредити статус својих службеника у границама опшних

⁶⁷ *Европска повеља о регионалној аутономији, 1997.*, чл. 12.

начела прописаних у тој области од стране државних или федералних власти.“⁶⁸ Што се осталих карактеристика везаних за регионе тиче, важе исте оне одредбе као и за локалну самоуправу, дефинисане у Европској повељи о локалној самоуправи.

Почетком 21. века, тачније 2008. године усваја се један нови међународни документ који третира ову област регионалног демократског управљања. Назива се Европска повеља о регионалној демократији, и у своје чланове уноси новитете везане за регионализам и регионалну демократију. У њој се помиње да је „признавање и остваривање регионалне самоуправе један је од елемената демократског управљања, које подразумева да регионалне власти морају да буду утемељене на демократским принципима, на поштовању људских права и на остваривању циљева који укључују мир, стабилност, просперитет и трајни развој заснован на солидарности“.⁶⁹

И у овој Повељи као и у претходној се говори о принципу суспсидијарности који се примењује код расподеле надлежности између свих нивоа власти. На основу тог принципа сматра се да „регионалне власти преузимају оне дужности које се на најбољи начин остварују на регионалном нивоу када се у обзир узме њихов обим, природа и услови који се односе на ефикасност и економичност“.⁷⁰

Пошто смо у претходној глави овог рада говорили о добром управљању као најбољем виду управљања државом и њеним деловима и територијама, морамо се осврнути и на одреднице доброг управљања када је упитању регионална демократија. У 6. члану Европске повеље о регионалној демократији се напомиње да је „спровођење регионалне самоуправе у складу са принципима информисаног доношења одлука и евалуације донетих одлука, а тежи остваривању циљева флексибилности, отворености, транспарентности, учешћа и јавне одговорности“.⁷¹ На тај начин је и вршење јавних задатака на регионалном нивоу у сагласности са принципима добре управе и квалитетних јавних услуга.

Пошто знамо колико је велики значај партиципације грађана у управљању локалном самоуправом и колико се томе тежи на територији читаве државе, основна демократска начела упућују да такав приступ и политика треба да се

⁶⁸ *Европска повеља о регионалној аутономији*, 1997., чл. 13.

⁶⁹ *Европска повеља о регионалној демократији*, 2008. члан 3.

⁷⁰ *Исто*, члан 5.

⁷¹ *Исто*, члан 6.

остваре и њиховом применом када је у питању управљање регионима. Зато сматрамо да постоји обавеза код регионалних власти да подстичу грађане да остварују своја права да учествују у управљању јавним пословима, и да имају за циљ да управу приближе ужој и широј јавности.

Данас је неизоставно велики значај региона и зато се мора константно бринути о регионалном менаџменту, о онима који управљају, тачније о онима који су на власти, као и у највећој мери о грађанима који су најважнији чланови друштва, државе, региона и других локалних заједница. Видели смо да регионалне власти константно потенцирају учешће грађана у управљању. Регионалне државе у Европи су оне које су и најразвијеније, у којима постоји највећи степен економичности, ефикасности и демократичности друштва и власти. Али ту постоји и замка у коју лако могу упасти неразвијене државе које немају развијену свест о традицији локалне самоуправе и у којима је распрострањено одсуство демократизације и органа и грађана.

Претходно смо већ истакли да није увек корисно ако држава са свим својим специфичностима механички користи туђе концепте регионализације, већ да свака мора дефинисати систем регионализације који би уважио историјске, културне, економске и политичке специфичности државе. При томе са новим решењима не треба журити, већ треба у потпуности сагледати све параметре и факторе који могу утицати на те процесе. Одлука о увођењу региона у Србији, као једног од облика у систему локалне самоуправе, могла је да оствари своју сврху и када је у питању демократизација система и убрзање укупног економског развоја, како регионалних крајева тако и Србије у целини.

3.2.3. Менаџмент градова

За настанак локалне самоуправе каква је она данас, велику заслугу носе градови као први облици локалног организовања. Ако бисмо Античку Грчку рачунали као почетак европске цивилизације, онда без проблема можемо тај период окарактерисати и као период у којем је настајала локална самоуправа, онаква самоуправа какву ми данас познајемо. Тада су филозофи у великој мери писали о развоју градова и начинима на којима се њима управља. У својим делима су понудили планове оснивања и развоја градова, мада је то више остало

мртво слово на папиру, него што се стварно мислило на формирање градова какви данас постоје у развијеним земљама.

Међутим, настанак градова какве их данас познајемо се ипак везује за средњи век. У периоду десетог и једанаестог века долази до препорода градова у Европи, када почињу да се ослобађају од разних духовних и световних вођа и почињу да добијају своје прве статуте. Проблем средњовековних градова јесте у томе што су увек били под влашћу оних који су водили и државу. Да ли су то били апсолутни монарси или духовне вође, углавном, градовима та потчињеност владајућој структури није одговарала. Због тога се сматрало да је градовима ослобађање од најмоћнијих, пружало и коначно давало степен аутономије за који су се залагали. Зато се каже да је та аутономија у себи садржала и клице будућих демократских друштава.⁷²

Нарочито се развитак градовао везивао за трговачке центре, односно за градове који се су у највећој мери финансирали из трговачких удружења. Зато данашњи политиколози сматрају да је богатство тих градова био и основни разлог настанка локалних самоуправа, тачније да је то био једини пут ка стицању аутономије. Када говоримо о аутономији, о цивилном друштву, о демократији и демократским начелима, морамо признати да су сви ти механизми настајали и били потенцирани у градовима. Зато градове и сматрамо колевкама демократије и локалне самоуправе.

Европски градови у периоду од петнаестог века су много занимљивији с аспекта модерне организације локалне власти. То је време економског раста и развоја софистициране економске праксе, зачетак индустријске револуције, комплекснијих политичких односа и политичког развоја, настанка многих модерних политичких институција, јачање моћи централне власти и лаганог прерастања феудалног система у бирократску државу модерног доба.⁷³

Средњовековним градовима можемо захвалити за физиономију коју су још тада почели да добијају, а која се сада још више манифестује, јер данас постоје градови са толико великим бројем становника да се тако нешто у прошлости није могло ни замислити. Нису само трговци и занатлије били ти који су чинили

⁷² Wittfogel A. Karl, *Orijentalne despotije*, Globus, Zagreb, 1981.

⁷³ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 41

градове и захтевали од власти аутономију, већ су се развијали и истраживачки центри и универзитети, а за приморске градове је било значајно то што су они били велике луке одакле се кретало у експедиције проучавања, до тада непознатог света.

Временом, већина градова почиње да добија структуру у којој ће се специјализовати за одређене области, што зависи најчешће од положаја тих градова и природних богатстава којима располажу. Тада је положај градова био од много веће важности него што је то данас. Неки су градови били познати по трговини, нарочито приморски, неки по занатству, неки по култури, неки по универзитетима, а данас градови располажу свим тим областима, па чак и они најмањи. Они који су управљали градовима тада, нису имали толико проблема у вршењу власти, јер многе појединости нису биле нимало комплексне, већ је све било једноставно, почевши од саобраћаја па до криминала и других појединости које су чиниле град таквим какав јесте.

Иако је прошло много векова од тада, многе су ствари остале исте јер су градови још увек центри окупљања људи, бољег живота, места где се рађају култура, уметност, политика, економија и друге области друштвеног живота. Међутим, највећи проблем краја двадесетог века и почетка двадесетпрвог јесте поновно јачање државе над градовима и локалном самоуправом. Борба за градове какви данас постоје, није била нимало лака, јер историјски гледано свака велика идеја је доводила до бројних сукоба и конфликта, а некада и масовних револуција.

Стварању грађанског друштва, с друге стране, је претходило лоше стање грађана који нису имали никаква права у државама које су биле апсолутистичке. Долазило је до револуција где су грађани у то историјско време могли своја права да остваре само насилним путем. Неспорна је историјска чињеница да су многи у тој борби дали животе за демократију каква се данас остварује у градовима. Градови никад нису изгубили снагу којом располажу, када је у питању грађанство и њихова жеља за бољим уређењем.

Градови су данас уређени на различите начине. Од државе до државе постоје различити системи управљања градовима, али ако сагледамо европска и светска искуства нема велике разлике између општина, градова и региона када су у питању органи који управљају тим локалним заједницама. Тако, да ако желимо да понудимо основне моделе градског менаџмента, морамо се позабавити у највећој мери моделима управљања у најразвијенијим државама света. Данас не постоји

извор у којем се говори о локалној самоуправи, а да се не помињу упоредне студије, уз чију помоћ можемо упоредити и пронаћи ефикасне моделе управљања градовима и другим локалним заједницама.

Ако говоримо о органима који врше власт у градовима, онда морамо поменути и то да од начина избора тих органа зависи демократичност држава и локалне самоуправе. На одређени начин је то ефикасно мерило да ли је нека власт демократска, успешна, ефективна, или није. Све то зависи од броја људи који гласају, који излазе на изборе и који учествују у локалној власти. С тим у вези, све зависи од грађана, јер они својим демократским правом бирају органе власти: представничке, извршне и управне. Иако су на први поглед представнички органи најважнији јер их директно бирају грађани, последњих година највећу улогу и највеће надлежности додбијају извршни органи локалне власти, што је веома слично и организацији власти на државном нивоу.

У различитим државама постоје различити модели градског менаџмента. Пошто у већини градова извршну власт чине градоначелник, градско веће и градска управа, тако постоје и другачији начини њиховог бирања и системи по којима су уређени. У оним државама у којима се градоначелник као инокосни орган бира директно од стране грађана, он располаже онда већим надлежностима и овлашћењима, а самим тим и легитимитетом. Најчешће се тај модел назива Градоначелник-веће модел и представља систем у којем имамо јаког градоначелника а слабо веће.

С друге стране, тамо где се градоначелник не бира директно већ га бира градска скупштина, такав модел слабог градоначелника са јаким већем као колективним органом се назива Веће-градоначелник модел. Подразумевано, постоје и модели који имају карактеристике и једног и другог облика, у којима најчешће и градоначелник и веће имају исте надлежности, или како бисмо могли да то назовемо - симетрично бифедалну извршну локалну власт.

Некада се препушта локалним заједницама да саме одређују моделе управљања а некада је то дефинисано и у државном законодавству, односно у законима који се тичу локалног уређења и организације. У САД постоји и један нови модел организовања који се назива комисијски модел у коме главну реч има комисион или комисија, орган који обједињава и представничку и извршну власт и углавном се такав систем показао као добар. Оно што је постало карактеристично за

највећи број градова последњих година и што даје одличне резултате, јесте појава градског менаџера као новог градског органа и као професионалца у сваком смислу те речи. Улога му је да управља градом и обезбеђује све потребе како би град функционисао на најбољи могући начин. Међутим, појмом градског менаџера ћемо се много више бавити када будемо говорили о великим градовима као посебним јединицама локалне самоуправе, што је и главна тема нашег рада.

3.3. Појмовно одређење менаџмента великих градова

3.3.1. Дефинисање појма великих градова

Пре него што покушамо да дефинишемо појам великих градова морамо дефинисати одређење града као јединице локалне самоуправе. За град можемо рећи да је то једна урбана средина, тј. насеље са свим карактеристикама једног урбанизованог, култивисаног насеља и градским садржајима који га одређују: (асфалтираним или поплочаним) улицама, трговима, градским четвртима, деловима града, парковима и перивојима, шеталиштима, градским корзом и главном градском улицом, управним и комуналним функцијама (полиција, дом здравља, пошта, ватрогасно друштво, осигуравајући заводи), школама и дечјим вртићима, образовним установама општег и посебног карактера, медијима (радијске и телевизијске ћелије, новинске куће), верским објектима, одређеним бројем продавница, у већини случајева и са робним кућама или тржним центрима, угоститељским објектима (хотелима, преноћиштима, градским кафанама, кафићима и дискотекама) као и индустријом и производним погонима.⁷⁴

Првенствено, да бисмо неки град називали великим морамо обратити пажњу на број становника који живи у тој локалној заједници а касније и на садржај којим тај град располаже. Некада кроз историју, па и током двадесетог века, када се говорило о великим градовима, подразумевало се да је то насељено место које има преко сто хиљада становника. Данас су велики градови само они који имају преко милион житеља који све своје функције и улоге обављају на том простору. Данас без проблема опстају и градови који имају преко десет милиона становника. То је превелики број за једну заједницу, јер није нимало лако

⁷⁴ Hruška E., *Problemi súčasneho urbanizmu*, Bratislava 1966,

организовати град са тако великим бројем становника. Исто тако није природно да толико људи живи на једном малом простору.

Дефинисање великих градова у знатној мери зависи и од густине насељености истих. Постоје мањи градови са огромним бројем становника и обрнуто, велики градови са мањим бројем људи који у њему живе. Зато се од државе до државе дефинишу велики градови. Неке земље велике градове одређују по величини простора на којем се налазе, а неки по броју становника. Можемо прихватити одређења и једних и других али ћемо ми у нашем раду више пажње посветити оним градовима који имају преко милион становника, јер у групу тих градова спада и Београд, који је и предмет проучавања ове дисертације.

Од средине двадесетог века долази до појаве нових облика великих градова који се популарно називају мегалополиси, што би преведено са старогрчког језика значило велики град. Овај појам обухвата више великих градова који су у непосредној близини настањени и који тако организовани могу да чине један нови велики град. Оно што је карактеристично за мегалополисе јесте да они својом величином превазилазе сваку агломерацију и да би у просеку требали да имају минимум 25 милиона становника⁷⁵ Истиче се у највећој мери и густина насељености која је неравномерна јер постоји више језгара концентрације људи и активности, због чега можемо рећи да је то једна од највећих разлика између појмова као што су мегалополис и велики град. За сада на свету има око 15 мегалополиса и у већини случајева су формирану у Сједињеним америчким државама, а у Европи само два. Први је енглески (Лондон, Бирмингем, Манчестер, Ливерпул) у Великој Британији, а други је рајнски (Рандштад, Рур) у Холандији и Немачкој.

Међутим, нас највише интересује велики град као локална самоуправа, јер и у нашем законодавству град има статус јединице локалне самоуправе. Оно што је карактеристично у већини система локалне самоуправе јесте то да је град ниво власти између општине и државе. А можемо приметити, проучавајући литературу, да су велики градови најкомплекснији за проучавање јер на њихов развој и њихову природу у великој мери утичу бројне специфичности политичког и економског

⁷⁵ <http://sr.wikipedia.org/wiki/Мегалополис>

система, без обзира на то да ли су у питању национални, међународни или глобални системи.

Велики градови по правилу имају највишу аутономију организовања (*home rule*) што се види и по великој разноврсности организацијских форми. Статут утврђује модел управљања градом тј. организацију власти, а исто тако утврђују се основни органи власти, њихова надлежност, међусобни односи и начин одлучивања. Прецизирају се и нивои организовања власти у граду (дистрикт, општина, округ, град) а они су различити баш као и аранжман између њих. Сваки статут прецизира основне функције и послове које град обезбедује.⁷⁶

3.3.2. Настанак и развој великих градова

Савремени урбани процеси и организација великих градова су довели до тога да почнемо да размишљамо о томе како су настајали велики градови. Иако се свет последњих неколико деценија залаже за децентрализацију и стварање већег број центара око којих би се окупљала бројна мања места и насеља, ипак је дошло, током двадесетог века, до појаве великих градова и мегалополиса у којима је постоји невероватна концентрација свега онога што смо набројали, а што чини један велики град. Можемо стално постављати питања како је дошло до тога, али и покушати да нађемо одговоре и решења за горућа питања, превасходно везана за организацију и управљање великим градовима.

За настанак и развој великих градова можемо највише „кривити“ индустријализацију јер је индустрија обезбеђивала највеће зараде, а људи најчешће теже да живе у местима где ће имати лагоднији живот без егзистенцијалних проблема. Зато кажемо да је индустријализација током двадесетог века била одговорна за просторну и друштвену покретљивост највећег броја становништва. Једно од битних обежежја индустријске урбанизације у XX веку јесте експлозиван развој градова посебно настанак великих агломерација. Средиште урбаног развоја су били градови. У градовима су били лоцирани индустријски погони, индустријске четврти и предграђа. Град се невероватном брзином развијао и

⁷⁶ Ђорђевић Снежана, *Статус, надлежност и политичка организација градова*, У сусрет новом статусу градова у Србији, Палго центар, Београд 2007., стр. 33

просторно ширио, што је касније довело до појаве великих градова и мегалополиса.

Због развитка индустрије у Европи и САД током двадесетог и деветнаестог века у градовима долази до масовних градњи фабрика где се за запослене граде читави квартави и насеља због чега су градови почели да се шире све више и више без неког унапред утврђеног плана. А пошто су се фабрике градиле у центру града, тај центар је постајао све већи и све шири, а највећи број становништва га је насељавао, као и они набогатији који су тежили престижу. Ипак, оно што је постало карактеристично за све велике градове у претходне три деценије јесте да је имућније становништво почело да насељава периферије градова и на тај начин ширило градове, јер се сматра да је на периферији лакше организовати породичан живот и имати чистији ваздух јер су фабрике и саобраћајне гужве постале највећи загађивачи ваздуха, нарочито у градском језгру.

Иако кажемо да је развој индустријализације довео до настанка великих градова, мислимо ипак да постоје и неки природни услови услед чега су настајали велики градови и урбана насеља. Ти природни чиниоци су претходили друштвеним, и самим тим су и највећи разлог настанка и оснивања великих градова. Чиниоци који су утицали на формирање великих градова јесу хидрографија, климатологија, конфигурација терена, географија, геологија, природна богатства, природне појаве и сл.⁷⁷

Из горе написаног закључујемо да су у највећој мери на формирање градова утицали природни услови и да је становништво насељавало оне пределе који су били најповољнији за живот. Насељавали су области са најповољнијом климом, поред река, равнице и делове државе у којима постоји одсуство великих елементарних и временских непогода. То су махом најважнији услови за формирање великих градова са тежиштем на простору као најбитнијем услову за развитак и настанак великих градова.

Последњих година највећи проблем за градове представља невероватан пораст броја становништва који се само у последњој деценији двадесетог века повећао за 36%, а половина од укупног броја становника на планети живи у урбаним срединама. У индустријски развијеним земљама чак 80% становништва

⁷⁷ http://www.vggs.rs/geodetski_odsek/predmeti_ispiti/spec_PPIU/razno/ppu-4.pdf

живи у градовима, на основу чега одмах можемо закључити да ће се у тим државама све више развијати и настајати велики градови, а истовремено расти и могућности за појаву нових мегалополиса.

По свему судећи, настајање великих градова је резултат превелике индустријализације и претераног насељавања једног простора. Становништво је увек тежило да насељава места у којима ће лакше задовољавати своје потребе, у којима ће лакше пронаћи послове и где ће живети живот без егзистенцијалних проблема. Како су се те жеље најефикасније могле остварити у градовима, постало је јасно да су градови та места у којима ће срећу потражити многи. Отварале су се корпорације и фабрике, нова радна места, градили путеви, отварале образовне и здравствене установе, оснивали културни и спортски центри и све што данас чини један град. Како се становништво генерално у свету повећавало, тако се аутоматски и број грађана повећавао и на тај начин доводио до настанка великих градова. Пошто су се велики градови константно развијали и ширили тако је настао и градски менаџмент, тачније дошло је до појаве оних органа чије је управљање било усмерено само на град као јединицу локалне самоуправе.

3.3.3. Дефинисање појма управљања великим градовима

У претходним одељцима ове дисертације писали смо о значају управљања, а нарочито управљања локалном самоуправом, исто тако и о новорастућој потреби за управљањем градовима као јединицама локалне самоуправе. Пошто све локалне заједнице имају своје органе и правне акте које их уређују, такав је случај и са великим градовима. Покушаћемо да објаснимо и ближе одредимо појмовно одређење управљања великим градовима и градовима уопште. Како су најмање јединице локалне самоуправе општине, градови врло често имају исте надлежности као и оне. Међутим, оно што је карактеристично за велике градове, који су у већини случајева главни градови држава, јесте то да су развили своју регулативу и у највећем броју земаља су уређени од стране неког специјалног закона. Тај закон је најчешће Закон о главном граду, чија је улога да регулише уређење главног града као јединице локалне самоуправе. Због постојања оваквог једног закона, увиђамо све више колико важну улогу има велики град када је у питању локална самоуправа једне државе.

У овом делу ћемо говорити о начину управљања градом, о урбаној политици. Моћ је централна категорија сваке политике, па и локалне. Урбаним процесима управљају различити актери – политичари, предузетници, стручњаци, грађани, корисници, НВО – од којих неки доиста управљају, док су други подређени или се опиру, што говори о латентним и манифестним тензијама и конфликтима у урбаној средини.⁷⁸ Поставља се питање, да ли опште има, и у којој мери, демократског одлучивања у урбаној политици јер је то питање које ће такође бити предмет нашег проучавања. Зато што примећујемо да је велики број оних који учествују у одлучивању и управљању градом, а посебно великим.

Видели смо да и на нивоу државе и региона постоји пирамидална организација власти. Таква организација се остварује и у градовима и у другим локалним заједницама. Не постоји нека круцијална разлика између управљања општином и регионом и управљања градом. Органи су веома слични, надлежности скоро исте, због чега ћемо у највећој мери обратити пажњу на специфичности у управљању великим градом, тачније шта је то чиме велики град располаже а други облици локалне самоуправе не. Потребно је да се истражи та диференцијација са посебним освртом на потенцијале великог града.

Децентрализација управљања великим градовима у Европи за почела је у другој половини 20. века. Иако индустријски развијене земље имају дугу традицију развијене локалне самоуправе, они су тек у другој половини двадесетог века почели да истражују управљање великим градовима као неизбежан демократски процес. И као што то бива када је локална самоуправа у питању, није свуда тај развој текао исто. Неке државе су, за разлику од других, више предњачиле када је у питању управљање великим градовима.

Када се сагледају ти процеси са једне краће историјске дистанце, можемо онда констатовати да су се децентрализацијом управљања великим градовима желела постићи три главна циља. Први је признавање легитимности разлика у потребама и интересима грађана великог града. У том смислу желело се омогућити грађанима који живе у ужим деловима града да обликују и изразе своје специфичне потребе које се нису могле уопште, или барем не тако добро, сагледати са нивоа града као целине. Други је повећање партиципације грађана у управљању јавним пословима у граду. У

⁷⁸ Вујовић Сретен, *Локални, глокални, предузетнички и социоеколошки аспекти савременог града*, Социологија, Београд 2012., стр 106.

складу са тим, настојало се у састав управљања градом привући и укључити што шири круг грађана, и то не само у фази припремања него и у фазама доношења и спровођења одлука. Као трећи циљ сагледава се смањење разлика између грађана и градске власти, те сузбијање бирократског понашања градске управе. Другим речима, настојало се градску власт и управу довести у што непосреднији контакт с грађанима, те повећати утицај грађана на управљање градом како би се смањиле бирократске деформације које су се нужно појављивале када се градом управљало са дистанце, из удаљеног и тешко доступног градско центра.⁷⁹

Морамо се сложити са констатацијом бројних аутора да урбана децентрализација доживљава квалитативан скок, поготово што ти процеси са собом повлаче могућности поверавања све већих овлашћења грађанима, посебно великим градовима, повећавање њихове самосталности али, с друге стране и одговорности за спроведене одлуке и активности. Значај овим процесима нарочито може дати изборно такмичење за градске руководиоце, јер на основу тих избора најкомпетентнији и најквалитетнији појединци и групе ће управљати градом и доносити градској власти преко потребну демократичност и легитимитет.

Децентрализација не поприма једнаке облике на свим деловима државне територије. Она зависи од типа, структуре и карактеристика насеља и других околности. Сасвим је сигурно да не може бити једнака у великим градовима и малим општинама. У структури насеља и облицима децентрализације посебно се издвајају главни градови, врло велики градови, метрополитанска подручја, итд. Зато и децентрализација у њима завређује посебну пажњу и адекватну стручну припрему⁸⁰.

Пошто се нови јавни менаџмент није у пракси показао као идеалан, напротив доводио је до веће корупције, смањене транспарентности, великих јавних трошкова, слабе политичке одговорности, непоштовања људских права, због чега је Европска унија почела да заговара добро управљање чија су основна начела отвореност, партиципација грађана, одговорност, делотворност и усклађеност или кохерентност.⁸¹

Највећа снага доброг управљања и највећи значај таквог начина управљања јесте то што градска власт сматра грађане партнерима, и оправдава епитет најдемократскијег и најефикаснијег управљања. Управо такав начин управљања

⁷⁹ Ivanišević Stjepan, *Evropska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima*, Zagreb 2008., str. 408.

⁸⁰ Koprić Ivan, *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*, Hrvatska javna uprava, god. 9, Zagreb, 2009., str. 70

⁸¹ Исто, стр. 71.

градовима не доноси корист само градовима и грађанима већ и држави која своју енергију, ресурсе и квалитете може усмерити ка активностима и надлежностима за које је овлашћена, а који су усмерени на обављање јавних послова.

Управљање великим градовима отвара многа нова питања али највише усмерену активност има ка проналаску правих и идеалних решења у управљању градском заједницом. Свака држава па и град за себе има изграђен систем одлучивања и вршења локалних послова. Пошто су све земље различитог уређења покушавамо да пронађемо један општи модел могућих решења за управљање великим градом, а у највећој мери мислимо на управљање главним градом. Та решења су засновна на следећим питањима:

- а) Какав је положај тих градова у управно-политичком саставу поједине земље
 - постоји ли посебна правна регулација тог статуса
 - какав је круг послова тих градова, нарочито какав је њихов самоуправни делокруг
 - какви су односи града са органима државне управе, посебно с њиховим територијалним јединицама које делују на подручју града.
- б) Какве су институције и реалан утицај грађана путем облика непосредног одлучивања и преко својих слободно изабраних представника
- в) Колико је градска управљачка структура кадра да прати и прилагоди град новим социјално-економским трендовима
- г) који су органи управљања и какви су односи међу њима, какав је квалитет и који је ступањ рационалности градске администрације, какав је ступањ и какве су могућности развоја стручности и професионалности градских службеника;
- д) какве су и како су организоване градске јавне службе, каква је градска саобраћајна, комунална и друга инфраструктура и које су потребе и могућности њеног развоја
- ђ) која су обележја састава финансирања јавних потреба у главном граду, који су инструменти финансирања (од класичног прорачуна, преко обвезница, до јавно-приватног партнерства, предузетничких и тржишних начела те увођења модерних менаџерских метода руковођења;
- е) какви су односи, формалноправни и стварни, главног града с његовом функционалном околином, градском периферијом односно широм метрополитанском регијом, граде ли се институције метрополитанске управе

(метрополитанска федерација, нпр.), какве су развојне шансе на метрополитанском подручју;

ж) каква је унутрашња организација града – укључује и питање о улози и начину регулације, начину организације и финансирања и друга питања о месној самоуправи.⁸²

На основу изречених питања можемо увидети колико је управљање великим градовим комплексан појам и један веома тежак вид руковођења. Реч је о много специфичности и великом броју овлашћења и надлежности којима располажу они који управљају великим градом као јединицом локалне самоуправе. Та овлашћења им дају одређену моћ и важну улогу у политичком животу државе. Зато се за градоначелнике, поготову главних градова, каже да по важности своје улоге стају у ред иза председника владе и шефа државе. Због тога је данас један од најважнијих међународних докумената Европска повеља о градовима, која промовише стандарде доброг управљања у великим градовима.

⁸² Koprić Ivan, *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*, Hrvatska javna uprava, god. 9, Zagreb, 2009., str. 73.

III КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПРАВНОГ ОКВИРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЈЕДНОМ БРОЈУ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

У нашем даљем раду на дисертацији посебно ћемо анализирати правни оквир локалне самоуправе у једном броју европских држава, као и утицај одговарајућих међународних аката на организацију и управљање локалном самоуправом. Покушаћемо да одговоримо на једно важно питање - у чему је њихов значај и какав је њихов утицај на организацију, функционисање и управљање локалном самоуправом? Анализираћемо искуства када је у питању локална самоуправа у развијеним земљама и земљама у транзицији, како би њихова искуства и праксу могли да упоредимо са искуством и праксом развоја и функционисања локалне самоуправе у Србији.

1. Правна уређеност великих градова у развијеним земљама

1.1. Закони ЕУ

Законодавство Европске уније је надржавно и има јачу правну снагу од националног права држава чланица и оно важи за све државе чланице, што се односи на преко 500 милиона становника. Зато је законодавство ЕУ један од највећих правних система у савременом свету. Иако се прописи усвајају на нивоу Уније, њихово извршење је у највећем делу у надлежности држава чланица и њихових органа.⁸³

Када говоримо о правним актима које доноси ЕУ онда морамо да напоменемо да се такви акти називају секундарним, за разлику од оснивачких уговора које називамо примарним и који се називају примарно законодавство. Секундарно законодавство или правна акта која доноси Унија су дефинисани чланом 288 Уговора о функционисању европске уније (раније члан 249 УЕЗ). Та акта се деле на:

⁸³ Кривокапић Борис, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник РС, Београд 2010., стр. 823.

- Уредбе
- Директиве
- Одлуке
- Препоруке
- Мишљења

Основна подела је на обавезујуће и необавезујуће. У обавезујуће акте спадају уредбе, директиве и одлуке, а у необавезујуће препоруке и мишљења.⁸⁴

ЕУ располаже различитим нивоима надлежности које су на њу пренеле државе чланице ради остваривања циљева предвиђених уговорима о ЕУ. За сваку локалну самоуправу нужно је да разуме суштину четири основне категорије надлежности ЕУ и конкретне политике које се унутар сваке од категорија надлежности осмишљавају.

1. Искључива надлежност Европске уније

– ЕУ има законодавна овлашћења и само она може усвајати обавезујућа акта. Активност државе је ограничена на доношење обавезујућих аката једино по изричитом овлашћењу ЕУ или уколико треба применити мере које је дефинисала ЕУ.

2. Подељена/конкурентна надлежност

– право осмишљавања и регулисања практичних политика припада и ЕУ и државама чланицама. Право државе чланице да уређује политике у овој области је ограничено легислативним деловањем ЕУ, и то: а) правне тековине ЕУ искључују право државе чланице да уређује оне области политика на које се ове тековине односе; б) држава чланица може усвајати само оне мере које регулишу материју непокривену правним тековинама ЕУ или су потребне за њихову примену; ц) држава чланица може поново стећи право да уређује одређене практичне политике у случају да ЕУ одлучи да у конкретним практичним политикама не врши своја овлашћења.

3. Координација практичних политика држава чланица

– ЕУ даје широке смернице и покреће иницијативе према државама чланицама у циљу координације националних економских политика, политика запошљавања и социјалних политика.

⁸⁴ Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ

4. *Подршка, координација и допуњавање активности држава чланица*

– ЕУ пружа помоћ, предузима различите мере за координацију или допуњује деловање држава чланица, не дирајући у њихова овлашћења⁸⁵

Велику улогу има ЕУ када је у питању развој локалне самоуправе у Србији. Велики број правних аката који су донети од стране Европске уније на прави начин делују на српско законодавство у области локалне самоуправе. Као најважнији документ помиње се Европска повеља о локалној самоуправи о којој ћемо нешто више рећи у наредном делу. Због великог актуелног значаја локалне самоуправе ЕУ је донела и низ других докумената који су од огромне важности за даљи развој локалног организовања. Углавном су то редом конвенције, препоруке и резолуције.

Што се тиче конвенција постоји њих неколико које су веома значајне јер прописују стандарде за рад свих органа јавне власти у одређеним областима. Такве су конвенције најпре оне које се тичу остваривања и заштите људских и мањинских права, а међу њима су најважније Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Европска конвенција о спречавању мучења и нехуманих или понижавајућих казни и поступака, Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима и Европска социјална повеља. Прве три и пету од наведених конвенција је наша земља ратификовала, тако да се оне, на основу Устава, непосредно примењују. Ту су, затим, Кривичноправна конвенција о корупцији и Грађанскоправна конвенција о корупцији, као и Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи и поједине друге конвенције. Све оне, после чина ратификације, обавезују и локалне власти, односно представљају стандарде који се морају поштовати у раду органа локалне самоуправе, јер ратификовани међународни уговори чине саставни део домаћег правног поретка.⁸⁶

У правном погледу, препоруке и резолуције које усвајају међународне организације и њихови органи не представљају правно обавезујуће акте, али су у њима садржане смернице за поступање држава чланица које оне теже да поштују. За органе локалне самоуправе од непосредног је значаја велики број таквих препорука и резолуција које је усвојио Комитет министара Савета Европе, како у

⁸⁵ Павловић Владимир, *Локална самоуправа и процес приступања Србије ЕУ – од посматрача до партнера*, СКГО, Београд 2012., стр. 11.

⁸⁶ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009. стр. 41.

области људских и мањинских права, тако и у одређеним другим областима. На пример, од таквог су значаја следеће препоруке и резолуције:

- Препорука о референдуму и народној иницијативи на нивоу локалних заједница;
- Препорука о јавним комуналним службама и правима корисника;
- Резолуција о двадесет водећих принципа за борбу против корупције;
- Препорука о надзору акција локалних власти;
- Препорука о финансијској одговорности локалних изабраних представника за акте или пропусте у вршењу њихових дужности;
- Препорука о статусу јавних службеника у Европи;
- Препорука о кодексу понашања јавних службеника;
- Препорука о учешћу грађана у јавном живот на локалном нивоу;
- Препорука о општим правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања;
- Препорука о судској контроли управних аката.

Такође, Конгрес локалних и регионалних власти усвојио је неколико докумената од изузетног значаја за локалну самоуправу. Поред већ раније поменутог Кодекса понашања локалних и регионалних изабраних представника, такви су документи: Европски кодекс понашања за очување политичког интегритета изабраних представника локалних и регионалних власти и Препорука о финансијској транспарентности политичких партија и њиховом демократском функционисању на регионалном нивоу.⁸⁷

Крајем двадесетог века је од стране Европске уније усвојена и Повеља европских градова и места о одрживости позната као и Алборшка повеља, јер је усвојена у граду Алборгу (*Aalborg*) у Данској, која се залаже за одрживи развој и здраву животну средину у градовима.

Крајем двадесетог века је донета и Европска урбана повеља I, а 2009. године и Европска урбана повеља II, које су се залагале за нови, урбани, приступ животу, који врши притисак на европске локалне власти да изграде одрживе мале и велике градове.⁸⁸

⁸⁷ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009. стр. 42.

⁸⁸ *Европска урбана повеља II*, Манифест за нови урбанитет

После дугогодишње реорганизације Европски савет је предложио усвајање Европске повеље о регионалној аутономији која би одговарала Европској повељи о локалној самоуправи и која уређује основе регионалне аутономије у Европи. „Под појмом регионалне аутономије подразумева се право и стварна способност најширих територијалних заједница у оквиру сваке државе чланице, са изабраним органима који се налазе између државе и локалних заједница и који имају прерогативе самоуправе, било прерогативе државне природе, да обављају под својом сопственом одговорношћу и у интересу свог становништва, значајан део послова у јавном интересу, у складу са принципом субсидијарности“.⁸⁹

Још једна, веома значајна повеља која се залаже за регионализацију у Европи јесте Европска повеља о регионалној демократији која је усвојена 2008. године, у којој се каже да је „јачање локалне и регионалне демократије један од најважнијих циљева Савета Европе, а посебно његовог конгреса, чије активности обухватају подршку развоју локалних и регионалних органа у земљама чланицама Конгреса“.⁹⁰

Иако на први поглед делује да је локална самоуправа слабо заступљена у европском законодавству, можемо закључити да се Европска унија и Савет Европе труде да локалну самоуправу на одговарајући начин уреде, тако што ће јој дати значајну слободу у организовању и управљању. С тим у вези иницијатива се у највећој мери препушта државама чланицама како би саме уредиле локалну самоуправу на себи својствен начин, због чега не можемо пронаћи ни једну државу у којима је локална самоуправа исто развијена или уређена. Основе су у међународним уговорима дате а државе су те која ће даље организовати систем локалне самоуправе и организацију власти у локалним заједницама. Зато би за Србију у наредним годинама било веома значајно да ратификује све ове међународне споразуме и постане равноправни члан Европске уније са свим осталим европским државама чланицама.

⁸⁹ *Европска повеља о регионалној аутономији, члан 3.*

⁹⁰ *Нацрт Европске повеље о регионалној демократији, увод.*

1.2 Европска повеља о локалној самоуправи

Најважнији европски документ који се односи на локалну самоуправу јесте Европска повеља о локалној самоуправи која је донета од стране Савета Европе 1985. године у Стразбуру (*Strasbourg*), коју земље чланице ратификују и на тај начин обавезују да преузимају обавезе утврђене њеним одредбама, у којој се каже да „очување и јачање локалне самоуправе у различитим европским земљама даје значајан допринос изградњи Европе засноване на начелима демократије и децентрализације власти.“⁹¹

Њен је немерљив значај када је у питању локално организовање. Она се уклапа у општи циљ ове организације (постизање већег јединства међу својим чланицама), јер садржи основне принципе о улози, положају и организацији локалне самоуправе, које све потписнице треба да уграде у своје законодавство и да путем других мера обезбеде усаглашавање своје регулативе и праксе са одредбама ове повеље. Принципи садржани у ЕПЈС нису, наравно, осмишљени тако да ограничавају слободу земаља потписница у тежњи да изграђују још напреднија решења за своју локалну самоуправу, већ подразумевају стандарде који треба да се обавезно испоштују као прихватљиви минимум за поимање локалне самоуправе у кругу земаља чланица Савета Европе, односно стандарде испод којих не би требало ићи у домаћем законодавству.⁹²

Пошто се у првом члану Европске повеље о локалној самоуправи говори о томе како су државе потписнице обавезне да поштују принципе и чланове овог споразума, други члан је сигурно најважнији јер се у њему каже да ће „принцип локалне самоуправе бити утврђен законодавством земље потписнице и где год је то могуће, уставом“⁹³. Најбољи начин на који бисмо могли да назовемо овај други члан јесте јемство локалне самоуправе јер је сврха ове гаранције да се локална самоуправа окарактерише као законска и уставна категорија. Овај члан је најбољи показатељ демократизације локалне самоуправе у Европи крајем двадесетог века.

⁹¹ *Европска повеља о локалној самоуправи*, Савет Европе и Европска агенција за реконструкцију, Стразбур, 1985.

⁹² Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009. стр. 33.

⁹³ *Европска повеља о локалној самоуправи*, Савет Европе и Европска агенција за реконструкцију, Стразбур, 1985, чл. 2.

Различити су случајеви овог јемства, јер у неким државама право грађана на локалну самоуправу није регулисано уставом већ само законом. А с друге стране, у већини европских држава потисница је право на локалну самоуправу подигнуто на ниво устава. То право на локалну самоуправу се по Европској повељи о локалној самоуправи односи специјално на грађане.

Трећи члан се састоји од два става и односи се на концепт локалне самоуправе, нарочито на право локалних органа власти да управљају великим делом јавних послова на основу сопствене одговорности. Све се ово чини у интересу локалног становништва. Орган путем којег се врше ове активности су савет или скупштина, чији су чланови изабрани на демократским и непосредним изборима, а којима би основни циљ био да образују извршну власт у општини која би им била одговорна. Овај члан у највећој мери говори о самосталности локалне самоуправе, самоорганизовању и демократском избору органа у локалним заједницама. Пошто за локалну самоуправу кажемо да је самостална онда јој се мора препустити да својом способношћу регулише и управља јавним пословима из свог делокруга. А што се тиче самоорганизовања, Повеља препоручује локалним самоуправама да саме организују своје органе власти, онако како оне сматрају да ће бити најефикасније. На крају овог члана се говори о томе да право локалних власти ни у каквом случају не сме дерогирати облике непосредног учешћа грађана која су веома важна за развој демократизације у локалним заједницама.

У четвртном члану се говори о делокругу локалне самоуправе и састоји се од шест ставова у којима се говори о томе да ће права и дужности локалних власти бити утврђени уставом или статутом. Статут је иначе највећи општи правни акт које могу доносити локални парламенти. Локалне власти по ЕПЈС имају потпуно право да спроводе своје иницијативе у вези са стварима које нису искључене из њихове надлежности нити стављене у надлежност неке друге власти. Јавни послови у локалној самоуправи се врше од стране оне власти која је најближа грађанима и ова карактеристика у потпуности одговара појму супсидијарности. „Сва права које имају локалне самоуправе не смеју бити ускраћена од неке друге власти без обзира да ли је у питању централна или нека друга локална власт. Постоји обавеза да локалне власти у сваком тренутку буду консултоване када су у

питању ствари које их се директно тичу. То се најчешће односи на планирања и доношење одлука.⁹⁴

Пети члан се односи на заштиту граница јединица локалне самоуправе, у којем се каже да се промена граница територије неће вршити без претходног консултовања са заинтересованим локалним заједницама, најчешће путем референдумског одлучивања од стране грађана. У већини европских земаља ови референдуми спадају у ред обавезних, какав је случај и са Републиком Србијом. Одлука коју грађани донесу на референдуму или став органа локалне самоуправе о том питању има саветодавни карактер и правно гледано не обавезује законодавца, али ће сваки разуман законодавац тежити да уважи такву одлуку или став, односно да пронађе обострано прихватљиво (компромисно) решење. Питање промене граница, а поготово укидање или оснивање нових јединица локалне самоуправе, свакако долази у ред најзначајнијих питања концепта локалне самоуправе, и то је разлог због којег се за такве случајеве обезбеђује нарочити инструмент заштите.⁹⁵

Шестим чланом се уређује одговарајућа организација управе и ресурси за обављање послова локалних власти. Локалне власти имају могућност да одређују сопствену интерну управну структуру, с освртом на локалне потребе и обезбеђење ефикасног руковођења. У локалним самоуправама се тежи професионализацији управе и запошљавању кадрова на основу првенствено стручности и способности. Циљ оваквог циљног запошљавања треба да буде стварање висококвалитетне и модерне управе уз константне могућности запослених на професионалну обуку, награђивање и напредовање у локалној служби.

У седмом члану се говори о условима вршења функција локалних власти у којима услови у сваком тренутку морају бити такви да обезбеђују слободно вршење функција функционера локалне самоуправе, без обзира да ли притисци долазе од стране централних власти или од стране нелегитимних формалних и неформалних група или моћних појединаца унутар локалне заједнице. Услови вршења функција локалних власти подразумевају и одговарајућу финансијску компензацију расхода насталих у вршењу ових дужности. Оно што је круцијално, а

⁹⁴ *Европска повеља о локалној самоуправи*, Савет Европе и Европска агенција за реконструкцију, Стразбур, 1985, члан 4.

⁹⁵ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009. стр. 36.

везано је за овај члан јесте питање одговорности. Нарочито питање одговорности локалних функционера и успостављање контроле над њиховим радом, све због савесног, непристрасног и у складу са интересима грађана, обављања поверених функција.

Европска повеља о локалној самоуправи у свом осмом члану регулише управни надзор над радом локалних власти, који у сваком тренутку мора бити у складу са уставом и законом. Циљ надзора над радом локалних органа јесте да се обезбеди усклађеност рада локалних власти са уставним и законским начелима. У већини европских држава, централна власт има право да се меша у обављање локалних послова само онда када дође до повреде уставности и законитости од стране локалних власти.

Извори финансирања локалних власти је девети принцип Повеље и уређује начине финансирања, од изворних прихода до државних давања. Изворни приходи су један од најважнијих услова за независно и правилно функционисање локалне самоуправе. Јер без финансијске аутономије не можемо говорити ни о аутономије локалне заједнице уопште. Већина аутора сматра да финансијска независност стоји увек у пропорцији са развијеношћу и квалитетном сарадњом са централном влашћу. Основна идеја ЕПЈС јесте да развија мешовити систем финансирања, тј. да постоје самостални изворни приходи и приходи које обезбеђује држава. Један део средстава локалних власти потицаће од локалних пореза и такси за које углавном локална власт утврђује стопе. Што се тиче трансфера из државних буџета који се преносе локалним властима, они немају наменски карактер, јер се доделом тих средстава не смеју угрозити основна права локалних власти да воде своју политику и спроводе своје надлежности. Истовремено Повеља се залаже за учешће локалних самоуправа на тржишту капитала што се у великој мери односи и на право локалне самоуправа на сопствену имовину.

Право локалних власти на сарадњу и удруживање би био десети принцип ЕПЈС. Та сарадња може се развијати како унутар држава, тако и на међународном плану. Циљ сарадње и удруживања јесте олакшано обављање послова од заједничког интереса за грађане и локалне власти. Свака земља је обавезна да призна право локалним властима да припада разним удружењима, савезима, асоцијацијама и другим облицима удруживања ради унапређења заједничких интереса. Основна мисао овог принципа јесте да удруживање као основни циљ

свог постојања има заштиту и унапређивање заједничких интереса локалне самоуправе.

Правна заштита локалне самоуправе јесте један од најважнијих принципа и услов демократичности и независности локалне самоуправе. У једанаестом принципу се каже да „локалне власти имају право на правна средства ради обезбеђивања слободног обављања својих дужности и поштовања начела локалне самоуправе установљеним уставом или домаћим законима“.⁹⁶ Највећи разлог утврђења овог принципа јесте заштита од незаконитих и непримерених акција других субјеката, а ти субјекти који се појављују у пракси су најчешће органи државне управе и територијалне аутономије, централна влада и већи број различитих субјеката који не припадају власти као што су компаније, интересне групе, политичке партије и друге организације. Устав Србије, међутим, није утврдио право на судску заштиту локалне самоуправе сагласно захтеву у ЕПЈС, већ је искључиво предвидео заштиту пред Уставним судом.⁹⁷

У наредним принципима који се заједничким именом називају остале одредбе и који чине други део Европске повеље о локалној самоуправи, напомиње се да су државе потписнице обавезне да поштују најмање двадесет ставова из првог дела повеље, тачније из првих једанаест принципа. Повеља се увек односи на све категорије локалних власти које се налазе на територији државе потписнице. Свака од земаља стоји у обавези да достави генералном секретару Савета Европе све релевантне информације везане за законодавне процесе које буду предузимале ради усаглашавања са најважнијим одредбама ове повеље.

На основу ове кратке анализе Европске повеље о локалној самоуправи, можемо закључити да су њено усвајање, ратификација и примена у великом броју европских земаља битно допринели томе да се у тим земљама успостави систем ефикасне локалне самоуправе. Можемо рећи да је савремени развој локалне самоуправе управо заснован на принципима, ставовима и стандардима који су дефинисани овом Повељом. Република Србија је, између осталих, ратификовала ову повељу 2007. године, након чега је донела и сет закона везаних за локалну самоуправу којима је дефинисан систем локалне самоуправе у нашој земљи.

⁹⁶ *Европска повеља о локалној самоуправи*, Савет Европе и Европска агенција за реконструкцију, Стразбур, 1985, члан 11.

⁹⁷ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009. стр. 50.

Када упоређујемо принципе које је дефинисала Повеља о локалној самоуправи и праксу система локалне самоуправе у различитим земљама Европе можемо видети да је највећи значај Европске повеље о локалној самоуправи у следећем:

- да је основни циљ постизање што вишег степена јединства међу државама чланицама
- локалне власти су једна од основа сваког демократског система
- грађанин има право да учествује у обављању јавних послова у првом реду на локалном нивоу
- постојање локалних власти, са стварним овлашћењима и одговорностима, доприноси развоју управе која је ближа грађанима и са већим степеном ефикасности
- очување и развој локалне самоуправе у државама чланицама доприноси већој демократизацији власти.⁹⁸

Република Србија је ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи и тиме потврдила своје опредељење да локалну самоуправу у нашој земљи развија на савременим принципима и стандардима који се односе на многе области карактеристичне за организацију, уставни и законски статус локалне самоуправе, послове и надлежности, финансирање, аутономију и заштиту локалне самоуправе као и многа друга питања која смо претходно анализирали. Када је Србија у питању проблем је то што још увек не постоји доследност у њиховој примени и што се поједина начела и стандарди недовољно примењују у пракси.

На основу наших увида у функционисање система локалне самоуправе у многим европским земљама можемо закључити да су у протекле две деценије, принципи утврђени овом Повељом одиграли значајну улогу у унапређењу локалне самоуправе, нарочито у земљама које су традиционално имале централизоване системе власти, као и у бившим социјалистичким земљама Централне и Источне Европе, од којих неке још увек теже пуном достизању тих принципа. Као што је већ напоменуто, наша земља је ратификовала ЕПЈС јула 2007. године, чиме је ЕПЈС постала саставни део нашег правног поретка и по правној снази је одмах

⁹⁸ Суботић Драган, *Реинжењеринг локалне самоуправе*, ИПС, Београд 2008., стр 16.

испод Устава, а пре закона и других домаћих извора права. Сагласно члану 12. ЕПЛС, према коме се свака држава потписница обавезује на прихватање свих или одређеног броја одредаба ЕПЛС, Република Србија је изјавила да се сматра обавезном да прихвати следеће одредбе ЕПЛС: члан 2, члан 3. ст. 1. и 2, члан 4. ст. 1, 2, 4. и 6, члан 5, члан 7. ст. 1. и 3, члан 8. ст. 1. и 2, члан 9. ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7. и 8, члан 10. ст. 1, 2. и 3. и члан 11.⁹⁹

На основу свега изложеног можемо закључити да Србија треба да развија такав систем локалне самоуправе који се показао као успешан у другим државама, уз посебне специфичности карактеристичне само за нашу земљу. При томе, треба да тежи што већој финансијској, административној и политичкој аутономији општина и градова како би они могли (да у што већем обиму и на што ефикаснији начин) остваре потребе грађана, њихове интересе, права и слободе. То може дати значајан допринос даљем унапређењу демократских процеса у нашој земљи.

1.3 Локална самоуправа у уставним системима једног броја европских држава

Европска повеља о локалној самоуправи инсистира да право грађана на локалну самоуправу треба да буде гарантовано уставом и законом, како би се могла сматрати уставном и законском категоријом и саставним делом државноправног поретка који се реализује у оквиру правне државе и владавине права.

Устав је у свим земљама највиши правни акт у хијерархији правних аката и његова основна сврха је да регулише основе друштвеног и државног уређења једне земље и да сви нижи правни акти морају да буду у складу са њим. То се такође односи и на међународне уговоре и споразуме а не само на законе и подзаконске акте. Пошто смо напоменули да уставни регулишу државно уређење једне земље, тако уређују и њене делове, територијалне јединице које се налазе у оквиру државне територије, односно територијално подручје на којем грађани остварују своје право на локалну самоуправу.

Иако ЕПЛС сматра бољом опцијом да право на локалну самоуправу буде регулисано уставима земаља, многе државе су темеље локалне самоуправе

⁹⁹ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009. стр. 33

поставиле у домаћим законима који се односе на ову област. Устави земаља треба тако да уреде локалну самоуправу како би се испунили примарни циљеви децентрализације, а који се односе на приближавање грађана локалној самоуправи, и како би се остварила ефективност у обављању локалних послова који су од великог значаја за грађане. Уставом се углавном успостављају принципи децентрализације и гаранције права грађана на локалну самоуправу, док би основна улога закона била разрађивање правних услова за функционисање система локалне самоуправе. Устав даје основе а закони подробније разрађују све значајне појединости везане за локалну самоуправу.

У табели број 1. можемо видети које су то државе које право на локалну самоуправу гарантују Уставом. Те земље су данас достигле висок ниво када је у питању дефинисање и развој система локалне самоуправе. Од скандинавских држава до држава јужне Европе локална самоуправа се константно развијала и уводила један нов начин размишљања у држави а нарочито међу носиоцима власти и грађанима у односу на ову значјну институцију јавне управе која је битна за успешно задовољавање заједничких потреба у локалним заједницама. Најважнија ствар је у томе што су све ове државе тежиле увођењу уставних гаранција на локалну самоуправу. И Србија спада у државе које уставом гарантују право на локалну самоуправу.

Табела 1. Преглед увођења уставних гаранција на самоуправу¹⁰⁰

	Земља	Година уставне заштите локалне самоуправе
1	Швајцарска	1803., 1848., 1874.
2	Француска	1831.
3	Данска	1837.
4	Холандија	1848.
5	Шведска	1862.
6	Немачка	1919. Вајмарска република 1949. Савезна република Немачка 1990. Демократска република Немачка
7	Аустрија	1920. и 1929.

¹⁰⁰ Ђорђевић Снежана, *Модели децентрализације у земљама Европске уније*, Национална коалиција за децентрализацију, Београд 2011., стр. 5

8	Италија	1948.
9	Шпанија	1978.

У савременој уставној држави локална самоуправа постаје препознатљив део устава, којим се гарантује право грађана на локалну самоуправу и уређују односи између централне власти и локалних ауторитета. Изузев Уједињеног Краљевства, локална самоуправа има уставни статус у свим европским системима, чиме се обезбеђује њена самосталност према државним органима на националном нивоу.¹⁰¹

Уз помоћ децентрализације на први поглед локална самоуправа се описује као део државе, уређена основним изворима права на националном нивоу. Устав гарантује локалну самоуправу и успоставља темељне принципе на којима се заснива систем локалне самоуправе. Сви данашњи европски уставни, било да су они најбогатијих држава или постсоцијалистичких, садрже основне уставне гаранције локалне самоуправе које су у највећој мери утемељене на принципима децентрализације.

Постоји један број држава, углавном англосаксонских, које немају писани устав, у чији ред спадају и Велика Британија и Нови Зеланд, и у којима је национални парламент тај који уређује систем локалне самоуправе. Међутим, то су државе у којима је традиционално присутна неписана аутономија локалне власти. Неке државе, и то веома развијене, не помињу у својим уставима локалну власт већ препуштају нижим територијалним јединицама да саме регулишу систем локалне самоуправе. Таква држава је Швајцарска, у којој богата традиција локалне самоуправе ни у једном тренутку не доводи у питање гаранције локалне самоуправе. У већини федералних држава, федерални устав уређује систем локалне самоуправе док се федералним јединицама препушта да сами прецизирају остале елементе локалне власти (Немачка, САД, Аустралија и тд).¹⁰² Највећи је број држава, унитарног уређења, које систем локалне самоуправе регулишу уставом, али се законима ова материја прецизира и доноси се већи број таквих закона које ближе одређују поједине области значајне за уређење локалне самоуправе.

¹⁰¹ Пејић Ирина, *Локална самоуправа у европским уставним системима*, Правни факултет у Нишу, стр. 120.

¹⁰² Борђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 105.

1.4. Правни оквири локалне самоуправе у националним законима једног броја европских држава

Законима о локалној самоуправи се најчешће уређују јединице локалне самоуправе, критеријуми који су пресудни за њихово оснивање, надлежности јединица локалних самоуправа, органи који су носиоци власти у локалним заједницама, надзор над радом органа и актима које ти органи доносе, заштита локалне самоуправе и многа друга питања која су од непосредног значаја за остваривање права грађана и дужности јединица локалних самоуправа.

Закони су у највећој мери усклађени са националним уставима, а ако су државе потписнице Европске повеље о локалној самоуправи, онда њихови закони стоје у обавези да буду у складу са овом повељом. Европски закони о локалној самоуправи најчешће регулишу основна питања система локалне самоуправе која се односе на оснивање јединица локалних самоуправа, територију на којој се формирају локалне заједнице, правни статус локалне самоуправе, пошто се сматра да не постоји локална самоуправа у Европи која нема регулисан правни статус локалних јединица; непосредно учешће грађана као стожер изворне и непосредне демократије као и месну самоуправу; регулација односа између републичких и локалних органа, развијање права на сарадњу и удруживање, одређивање симбола и назива насељених места као и друге појединости које ближе улогу локалне самоуправе у савременим државама.

Сви закони о локалној самоуправи, поред тога што уређују надлежности локалних органа, они одређују и носиоце власти. Најчешће се власт у локалним јединицама дели на две или три гране. Једна је представничка власт, друга је извршна, а трећа је управна која је у највећем броју земаља чини део друге гране власти. тј. извршне.

Када смо говорили о значају устава, споменули смо да је основна улога закона да ближе разрађује надлежности јединица локалних самоуправа и њихових органа власти. Законодавцу се препушта, осим надлежности, подела послова између локалних ауторитета и државних органа, односи између јединица локалне самоуправе и непосредно виших ауторитета у децентрализованом систему,

спровођење политичке, административне и судске контроле над обављањем функција локалне управе као и друга, за локалну организацију, значајна питања.¹⁰³

Закони о локалној самоуправи доприносе да се у држави створи један усклађен правни оквир који у кооперацији са другим правним актима регулише систем локалне самоуправе. Данас постоји у свим земљама изражена потреба за постојањем закона који уређује локалну самоуправу, јер та област стоји у средишту савремених политичких система. Не можемо говорити о демократском политичком систему уколико нема развијену локалну самоуправу. Не само локалну самоуправу већ и друге елементе, који сви заједно чине политички систем као део глобалног система. Зато се и каже да је улога локалне самоуправе данас од значаја за грађане и развој локалних заједница у којима живе.

Поред традиције, историјског и културног наслеђа који су специфични за сваку државу понаособ, земље постављају и правне услове значајне за креирање јединица локалне самоуправе. Последњих година велики број европских земаља је реформисао национално законодавство са циљем да постигне уједначавање у величини и снази јединица локалне самоуправе. Још увек постоје и изузетно висок распон и разлике у територијалној уређености између држава - од држава са веома малим општинама до оних са великим бројем становништва у јединицама локалних самоуправа. Постоје предности и мане и једних и других па је тако законодавној власти препуштена улога у одређивању величине савремених општина у државама.

Одређивање надлежности јединица локалне самоуправе се неретко уређује уставом, а много чешће законом. Оно што је за локалне власти најважније јесу послови и функције које закони дефинишу надлежности јединица локалних самоуправа. Ти послови могу бити изворни и поверени. Сопствене или изворне надлежности су производ, осим демократског развоја савременог света, уставне децентрализације која се заснива на претпоставци да децентрализовани нивои морају самостално вршити своје надлежности, без уплитања централне власти. Оне надлежности локалне самоуправе које су уређене уставом и законом сматрају се изворним. Такав принцип се назива начело енумерације и у том случају се тачно знају овлашћења локалних власти. Постоји и друго начело у оквиру одређења

¹⁰³ Пејић Ирена, *Локална самоуправа у европским уставним системима*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2013., стр. 120

изворних послова у којем нису тачно дефинисане надлежности локалних јединица, већ се сматра да надлежности које у уставу и закону нису дефинисане као државне, припадају локалној самоуправи. Такво начело се зове начело генералне клаузуле. У овом случају овлашћења локалних власти нису увек најјаснија.

Изворне надлежности које су дефинисане законом најчешће се односе на послове који су од највећег значаја за живот грађана. Ти послови су углавном у свим земљама исти: комуналне делатности, просторно планирање и уређење, основно и предшколско образовање, здравство, стамбени простор, социјална политика, култура, рекреација, спорт, као и последњих година неизоставна ставка, заштита животне средине. Генерално, за све савремене државе важи чињеница да су изворни послови они који су од непосредног значаја за локално становништво и они који не спадају под надлежност неке друге власти у држави.

Поверени послови су они послови који су локалним заједницама поверени или пренети од стране централних државних органа, а у државама са федералним уређењем и од стране федералних власти. Поверени послови се врше у име државе и под њеним су надзором и то су углавном послови инспекцијских надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и други послови које држава преноси локалној самоуправи.

Изучавајући надлежности локалне самоуправе, примећујемо колико последњих деценија она постаје све снажнија, већа, важнија, ефикаснија, модернија, демократскија, што води до веома велике независности, самосталности и побољшања живота грађана. Велику заслугу носе закони из области локалне самоуправе који уређују ову материју на, за грађане, најбољи могући начин. Закон је тај који је гарант локалне самоуправе, који одређује органе локалне власти, који уређује надлежности, послове, функције, као и територијалну аутономију и многе друге бенефиције везане за локално грађанство.

1.5. Регионални закони

Пошто смо претходно анализирали основне правне акте као и правни статус локалне самоуправе у уставним системима једног броја европских земаља, у нашем даљем раду пажњу ћемо посветити правним актима који се доносе у циљу регионализације у европским државама. У већини држава региони се формирају

као један посебан ниво јавне власти, између државе, илити централне власти и локалних заједница. У тако великом значају региона лежи и њихова највећа снага.

Велики број европских земаља својим уставима је дефинисао основне елементе региона на које се гледа као на појаву савременог доба, па се у највећој мери оправдање постојања региона налази у начелима модерне уставне државе. Тако, немачки аутор Петер Хеберле даје листу од седам легитимацијских разлога регионализма:

- темељноправно-теоријска легитимација (укључујући ону добијену из културних слобода)
- демократско-теоријска легитимација (укључујући етничке аспекте)
- легитимација поделе власти (контролни аргумент)
- економска, развојно-политичка легитимација
- интеграцијске функције као регионалистички аргумент
- димензије поделе задатака, децентрализација (као супсидијарни аргумент)
- аргумент европске регионалне политике (односно европски културни простор)¹⁰⁴

За овакву поделу разлога регионализма, што се у највећој мери у литератури уставног права помиње као разлог настанка региона, истичу се бројни параметри као што су етнички, историјски, културни, језички, верски, географски као и они који су карактеристични за одређене просторе.

Када говоримо о европским правним актима везаним за појаву региона и процесе регионализације, пажњу посвећујемо углавном међународним уговорима и потреби за њиховим потврђивањем у националним представничким телима. Тако је још 1985. године у Стразбуру основана Скупштина европских региона, организација чији је основни циљ промоција учешћа региона у формулисању политика на европском нивоу и тежња као остваривању међурегионалне сарадње у Европи. Пошто сада Скупштина европских региона броји око 270 чланица-региона из 33 државе и 16 чланица-међурегионалних организација, могуће је

¹⁰⁴ Милосављевић Богољуб, *Уставноправни аспекти регионализма*, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд 2012., стр. 100.

овакав један модел регионализације европског простора поставити као један од модела изградње уједињене Европе.¹⁰⁵

Конгрес локалних и регионалних власти који је основан од стране Савета Европе 1994. године је ново консултативно тело које је заменило претходну Сталну конференцију локалних и регионалних власти Европе, и основна улога Конгреса јесте да пружа помоћ државама чланицама у практичним аспектима њихових реформи ка успостављању пуне локалне и регионалне аутономије.¹⁰⁶

Најрелевантнији европски документи и правни акти везани за процесе регионализације јесу Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи, Европска повеља о локалној самоуправи, Декларација о регионализму у Европи, Европска повеља о регионалној аутономији, Европска повеља о регионалној демократији, Нацрт европске повеље о регионалној самоуправи и многи други.

Пошто су ово веома важна документа, а везана су за регионе и процесе регионализације, о свакој ћемо рећи понешто, тачније оно за шта се залажу, који су им циљеви и шта се њиховом применом жели постићи. Најстарији од ових правних аката јесте Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи која је 1980. потписана у Мадриду. Она представља законски оквир којим се уређује прекогранична сарадња територијалних органа власти. Циљеви се односе на промоцију и постизање већег јединства земаља чланица и јачање суседских односа, подстицање сарадње између територијалних јединица и власти под њиховом надлежношћу и уклањање административних и техничких баријера које су препрека прекограничној сарадњи, а са циљем потпуније интеграције држава у Европску унију.¹⁰⁷

Један од најважнијих докумената везаних за регионализацију јесте и Декларација о регионализму у Европи која је донета од стране Скупштине европских регија у Базелу 1996. године. Декларација је дефинисала регион, његову институционалну организацију и компетенције на следећи начин:

- Регион је националним уставом признато и устројено територијално тело,

¹⁰⁵ Лилић Стеван, *Регионализација, европска искуства и уставне противречности покрајинске аутономије у Србији*, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд 2012., стр. 123.

¹⁰⁶ *Локална самоуправа*, бр. 38, СКГО, Београд 2009.

¹⁰⁷ Лилић Стеван, *Регионализација, европска искуства и уставне противречности покрајинске аутономије у Србији*, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд 2012., стр. 124.

- позиционирано непосредно испод државног нивоа власти и опскрбљено атрибутима-
- ма политичке самоуправе. Различити политички идентитети (статуси, конститутивни акти и политичке форме) изражавају специфичне историјске, политичке, друштвене или културне карактеристике региона (Члан 1);
- Институционалну организацију карактеришу: пун легални статус региона, представничка скупштина, сачињена од директно изабраних чланова, као и извршно тело, политички одговорно скупштини. Чланови скупштине и њеног извршног тела не могу бити подвргнути таквој контроли централних власти која би шкодила слободном вршењу њихових функција (Члан 2);
- У сагласности са принципом децентрализације и супсидијарности, врши се уставна подела моћи између државе и регија, при чему, регион треба да има одговорност за све функције са превладавајућом регионалном димензијом. Тамо где држава спушта организовање и обављање управне функције на регионални ниво, она истовремено мора да обезбеди и одговарајуће особље и финансијска средства, (Члан 3).¹⁰⁸

Европска повеља о регионалној аутономије, сасвим сигурно најважнији европски документ из ове области, усвојена је 1989. године и уређује и дефинише основе регионалне аутономије. Она је у потпуности усклађена са Европском повељом о локалној самоуправи. „Принцип регионалне аутономије треба, колико год је то могуће, да буде признат Уставом. Обим регионалне аутономије може се одредити само уставом, статутом регија, законом или међународним правом. Законски прописи којима се одређује обим регионалне аутономије треба да пруже регијама колико год је то могуће, с обзиром на њихов поступак или на услове усвајања, специфичну заштиту.“¹⁰⁹ Ово би биле основе регионалне аутономије које су уређене овом повељом. Садржина сваке аутономије одређена је унутрашњим правом сваке државе потписнице. Повељом се превасходно уређује заштита територијалног оквира, односно могућност промена граница региона, право региона да се појављују пред судом, решавање питања сукоба надлежности, контролу регионалних правних аката и др.

¹⁰⁸ Комшић Јован, *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Novi Sad, 2007., str. 40

¹⁰⁹ *Европска повеља о регионалној аутономији*, члан 2.

Нацрт европске повеље о регионалној самоуправи каже да регионална самоуправа означава право и способност највећих субдржавних територијалних власти да имају изабрана репрезентативна тела. Ова тела су административно позиционирана између централних и локалних власти и имају права (прерогативе), која потичу од самоорганизовања, или, пак, од уобичајеног типа повезаности са централним властима, да управљају на њихову одговорност и у интересу њихове популације, као и у суштинској подели јавних послова сагласно принципу супсидијарности.¹¹⁰

Постоји још један број европских аката који уређују област регионализације али најважнија јесте Нацрт европске повеље о регионалној демократији уз помоћ које су државе чланице уверене да је јачање регионалне демократије један од основних интереса Савета Европе и да су све државе чланица под сталним притиском да прилагоде територијалне структуре својих влада. У Повељи се истиче и да је право грађана да уествују у вршењу јавних послова на свим нивоима власти један од демократских принципа који је заједнички за све државе чланице и да остваривање овог права на регионалном нивоу доприноси утврђивању демократских вредности и владавини права.¹¹¹

Можемо на основу свих ових међународних докумената закључити да је процес регионализације итекако потребан европским државама и да се томе константно тежи, нарочито када је у питању територијална организација и послови који се обављају у регионима. У развијеним европским државама много је видљивији значај региона него што је то случај у слабије развијеним земљама. Постоји огроман број региона, не само унутар држава већ и као облици прекограничне сарадње, који су данас можда и најразвијенији и који најчешће обухватају и више различитих држава.

2. Правна уређеност великих градова у земљама у транзицији

Земље у транзицији су конкретно државе које су промениле систем управљања државом. Те промене се односе на економију и политички систем земље. У

¹¹⁰ Комшић Јован, *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Novi Sad, 2007., str. 41.

¹¹¹ *Нацрт европске повеље о регионалној демократији*

привреди се мењају власнички односи, државна својина се претвара у приватну, уводи се тржишна уместо планске привреде. Истовремено, спроводе се и суштинске промене политичког система, уместо једнопартијског уводи се вишепартијски систем, стварају се институционалне основе за развој политичке демократије. Те промене односе се и на правни и политички значај локалне самоуправе, афирмише се право на локалну самоуправу.

Када је о овим променама реч оне се пре свега односе на државе бившег социјалистичког уређења, које су све редом током последње деценије двадесетог века мењале државне режиме. Имамо прилику да сагледамо у овом раду карактеристике локалних самоуправа ових земаља и да увидимо њихову правну уређеност. Такође, оно што је за нас најзначајније, Србија спада у ред ових земаља. Зато је ова тема за нас од посебног значаја.

У земљама у транзицији још увек постоји много проблема за развој локалне самоуправе. Те земље још увек нису достигле ниво савремених демократија. Оно што карактерише те државе јесте веома неразвијена свест грађана за бављење локалном самоуправом. Локална власт у тим земљама делује веома тромо и незаинтересовано. Иако последњих година и ове државе доживљавају напредак, ипак је то далеко од реалних потреба и жеља грађана. Не постоји одговарајуће учешће грађана у управљању као у развијеним демократским државама. Државе у транзицији исто тако имају уставом регулисану локалну самоуправу и велики број закона, којима се уређује овај облик демократског одлучивања о јавним пословима. Међутим, проблем је у томе што су све те промене више формалне и институционалне а мање су суштинске и оживотворене у пракси.

Највећи проблем је тај што у овим државама многи послови остају централизовани, па се битни послови од јавног значаја недовољно са централног нивоа преносе на локалне самоуправе. Децентрализација није достигла одговарајући потребан ниво као што се очекивало. Још увек се осећа велика потчињеност локалне власти централној, као и незаинтересованост и одређено неповерење грађана у институције локалне самоуправе преко којих могу остварити своје заједничке колективне потребе. Један од главних узрока таквог стања је у томе што је у овим земљама постојао дуг период централистичког управљања државом, па се и спорије мења свест грађана о стварним дOMETИМА локалних самоуправа.

На основу изложеног можемо закључити да су економске и политичке промене у земљама у транзицији још увек пре свега нормативне а не стварне. Зато можемо претпоставити да ће процес суштинске демократизације њихових политичких система бити дуготрајан, како би развој институција локалне самоуправе а посебно садржина њихових основних функција и утицај на свакодневни живот грађана био доведен на ниво који имају савремене локалне самоуправе у економски развијеним земљама.

2.1. Уставно-правни оквир локалне самоуправе у земљама у транзицији

Локална самоуправа је у већини земаља у транзицији добила уставни статус, јер су те државе потписнице Европске повеље о локалној самоуправи. Гарантована је аутономија локалних самоуправа и дефинисани системи територијалне организације у овим земљама. У уставима су уређени принципи који се односе на оснивање, структуру и овлашћења локалних самоуправа. У том смислу су донети општи административни закони, одговарајући закони који уређују системе локалних самоуправа и посебни закони који уређују рад јавних служби. На тај начин се уређују и системи финансирања локалних самоуправа као и начин избора за органе локалне власти.

Када говоримо о правној уређености ових земаља, у највећој мери пажњу треба да усмеримо ка уставима држава, јер већ у њима видимо да ли постоји локална демократија и да ли је уређено право на локалну самоуправу. Видећемо да између држава нема великих разлика када је у питању уставна уређеност локалне самоуправе јер већина њих поштује Европску повељу о локалној самоуправи и њене принципе. Неке земље у транзицији су постале чланице Европске уније а неке нису. На основу овога, констатујемо да су неке од ових држава ипак достигле завидан ниво демократичности и одскочиле у односу на друге и ступиле у партнерство са најразвијенијим европским државама.

Углавном су све ове земље у процесу транзиције доносиле нове уставе које су на савременији начин уређивале систем локалне самоуправе. Тако, на пример, нови пољски Устав из 1997. године наводи да је локална самоуправа облик учешћа

грађана у процесу администраирања и демократског управљања¹¹². Уставом је такође уређено да је Врховни суд орган који штити независност локалне самоуправе. Основни разлог успостављања локалне самоуправе у Пољској је вид потребе да се децентрализује централна власт, и да се у потпуности промени власт коју је раније монополисао комунистички режим.

Поред Пољске, једна њој суседна држава, Чешка, донела је 1992. године Устав којим се гарантује аутономија јединица локалне самоуправе. Општина се одређује као основна јединица локалне самоуправе коју чине територијалне заједнице грађана са правом на самоуправу. Устав такође гарантује независност изабране скупштине и већа у управљању општином. Посланици су у обавези да изврше обавезе, услише жеље и остваре права локалних становника. А као чврста гаранција демократског управљања сматра се право грађана да контролишу самоуправну власт коју извршавају градоначелник и чланови већа.¹¹³

Уставом Мађарске призната су права локалним заједницама, укључујући и најмања насеља, да сама управљају локалним питањима, те се у свим локалним заједницама бирају властити представници и извршни органи. Принципи локалне самоуправе су у највећој мери утврђени Уставом. Аутономно и демократско управљање и доношење одлука о локалним јавним пословима у интересу је грађана који ту живе. Грађани који имају право гласа своја права на самоуправу остварују посредством изабраног представничког тела и на референдуму. Сва права и дужности локалних власти уживају правну заштиту правосудног система. Територијална подела Мађарске је, такође, утврђена Уставом. На тај начин Мађарска је подељена на округе, градове, заједнице и главни град. Локалне државне административне јединице и други државни органи, као што је

¹¹² Grochowski Miroslav, Regulska Joanna, *Novo partnerstvo I saradnja: Lokalna samouprava i institucije koje je podržavaju- slučaj Poljske*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 134.

¹¹³ Lacina Karel, Vajdova Zdenka, *Lokalna samouprava u Republici Češkoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 155.

правосудни систем, организовани су на основу територијалне поделе, у зависности од карактеристике свог задатка.¹¹⁴

Како говоримо о најразвијеним представницима земаља у транзицији и њиховом уставном регулисању локалне самоуправе и пошто су све чланице Европске уније, пожељно је да нешто кажемо и о локалној самоуправи Словеније и њеном уставном уређењу локалних заједница, иако је касније кренула у процесе транзиције од претходних земаља и под различитим условима јер је делом била захваћена ратним дешавањима.

Устав Републике Словеније гарантује аутономију локалне управе и одређује да грађани врше овлашћења и функције локалне управе путем представничких тела и других организација. У њему се дефинише самоуправа на општинском и регионалном нивоу, али се у много већој мери остварује општинска самоуправа. Устав штити аутономију локалне самоуправе и одређује да грађани обављају таква овлашћења и функције посредством јединица самоуправе. А поменули смо да су у Словенији јединице локалне самоуправе општине и региони. Устав такође уводи концепт урбаних општина. То је насеље или група насеља у области где су градови и села обједињени свакодневним саобраћајем становништва. Потребно је да имају најмање двадесет хиљада становника и да обављају функције које се односе на урбани развој, на административне функције региона и неке посебне задатке које спадају у државну надлежност.¹¹⁵

Још једна држава у транзицији, која је у међувремену постала чланица Европске уније јесте Бугарска. Иако по много чему није достигла ниво развијености осталих чланица ЕУ, ипак ћемо и о њој нешто рећи као специфичној суседној држави. После демократских промена у Бугарској, већ 1991. године доноси се Устав који одређује Бугарску као земљу са локалном самоуправом. Садашњи устав посвећује читаво поглавље правилима локалне самоуправе, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи. Кључна карактеристика јесте стабилност локалне самоуправе као аутономне демократске институције и

¹¹⁴ Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 183.

¹¹⁵ Setnikar-Cankar Stanka, Vljaj Stane, Klun Maja, *Decentralizacija: Eksperimenti i reforme lokalna uprava u Sloveniji*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 215.

нивоа националне власти. У првом поглављу Устава истиче се да је „Република Бугарска јединствена држава заснована на локалној самоуправи“. Устав предвиђа два нивоа локалне власти: општину и регион. Код децентрализоване јавне власти, устав се ослања на вертикалну расподелу власти, чији је циљ да се превазиђу потенцијалне тензије између централне власти и локалне самоуправе. На регионалном нивоу, државна власт се распоређује географски, помирујући националне и локалне интересе. Устав предвиђа и посебну заштиту локалних интереса пред Уставним судом.¹¹⁶

Када се осврнемо на земље у транзицији и њихово уставно уређење локалне самоуправе, примећујемо да нема велике разлике у тим решењима између држава. Пошто су све ове земље потписнице ЕПЈС и уставна решења су слична када је у питању територијална организација. У свим овим државама постоји право грађана на локалну самоуправу и право на територијалну аутономију. Такође, у већини ових земаља локална самоуправа се најчешће дели на два нивоа: општине и регионе. Таквим путем ће у будућности да иде и Србија пошто сада има само један ниво територијалног организовања и то онај најосновнији, у виду општина. Оно што је једна од важних карактеристика је то што земље у транзицији и уставни обезбеђују заштиту локалне самоуправе пред Уставним судом.

2.2. Законско регулисање локалне самоуправе у земљама у транзицији

И у овом делу нашег рада на дисертацији анализираћемо такође пет земаља чије смо уставно уређење локалне самоуправе претходно изложили. Када смо говорили о Европској повељи о локалној самоуправи, напоменули смо да се у првом принципу ове Повеље каже да право на локалну самоуправу мора бити регулисано уставом или законом. Ратификацијом овог споразума, државе су донеле бројне законе из области локалне самоуправе. Већина тих земаља је почетком деведесетих година двадесетог века имала само по један закон који је уређивао ову област у потпуности са свим важним појединостима. Данас скоро за сваку важну област локалне самоуправе постоји по један закон којим се регулишу

¹¹⁶ Друмева Емилија, *Локална власт у Бугарској*, Јачање локалне власти, Магна агенда, Београд 2002., стр. 138.

поједина питања као што су послови и надлежности организација, финансије и избори за органе локалне самоуправе.

Локална самоуправа у Пољској функционише на основу Закона о локалној самоуправи из 1990. године, као и на основу закона који су донети нешто касније. Од тада па до краја двадесетог века у Пољској су постојале само општине као једини ниво локалног организовања. Током свих тих година тежило се успостављању самоуправе на окружном и покрајинском нивоу. Према овом Закону све општине имају скоро иста овлашћења, која најчешће зависе од величине општине или неких других конкретних локалних прилика. Тако општине имају три врсте надлежности: сопствене, делегиране и поверене. Локални органи су општинска већа, градоначелник и општински одбори.¹¹⁷ Највећи значај Закона о локалној самоуправи у Пољској јесте у томе што су локалне заједнице добиле своју имовину, и право да управљају својим особљем и финансијама и да одлучују о питањима везаним за локалну заједницу. Између осталог могу се бавити и бизнисом ако могу да докажу да је такав вид пословања неопходан јер ниједна друга страна не може у том случају да задовољи потребе грађана.

Република Чешка се такође почетком деведесетих година нашла на путу транзиције са изразитом жељом за модернизацијом локалне самоуправе после слома комунистичког режима. Тако је Чешка већ 1990. године кренула са политиком демократских промена у којима је и локална самоуправа добила одређено место. Донет је Закон о општинама у којем су општине добиле надлежности, не као политички субјекти, већ као привредни. Овим законом створена је основа и уведен делотворан систем демократске локалне самоуправе на територији Републике Чешке, који се потом развијао деведесетих година.¹¹⁸ Општина постаје удружење основано у складу са законом и представља заједницу грађана који живе на том подручју и остварују право самоуправе. Грађанима и општинама се гарантује право својине. Закон такође одређује надлежност локалних органа, а општине спадају у најважнији елемент управног система Републике

¹¹⁷ Grochowski Miroslav, Regulska Joanna, *Novo partnerstvo I saradnja: Lokalna samouprava i institucije koje je podržavaju- slučaj Poljske*, Uperedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 135.

¹¹⁸ Lacina Karel, Vajdova Zdenka, *Lokalna samouprava u Republici Češkoj*, Uperedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 155.

Чешке. Са становишта законодавства општина има право да: организује изборе за посланичка тела, да учествује у преговорима о промени општинских граница са другим општинама, да приступа удружењима општина и да одобрава општеобавезујућа јавна обавештења која важе на територији општине.

Мађарска је држава које је доста напредовала последњих деценија, када је у питању развој локалне самоуправе. Процес реформи локалне самоуправе започео је већ 1990. године. Законом о локалној самоуправи успостављена је законска основа за процес демократизације и реформу политичког система. Законом су, као и Уставом, призната права локалних заједница, што се односило на право да саме управљају локалним питањима. Наредни Закон о локалној самоуправи се доноси 1994. године и уводи модификације у систем локалне самоуправе заснован на искуствима развијених земаља. Законом су уређене функције и надлежности општина које су веома сличне другим државама, већим градовима се дају специјални статуси. Окрузи у Мађарској се сматрају регионалним нивоима локалне самоуправе. Под неким условима општине могу обављати функције које су у надлежности округа, као и право да округ преузме неке послове од неког другог органа или нивоа али да ни у једном тренутку не угрози интересе општина у том округу.¹¹⁹

О Словенији смо већ говорили као о држави која је у транзицију ушла у веома тешким околностима, као република у држави која је била захваћена грађанским ратом. Тако, 1993. године Словенија доноси Закон о локалној самоуправи, који је од тада шест пута ревидиран и који дефинише операције, права и овлашћења локалних самоуправа и њихове односе са државом. Законодавство је, као и у другим државама које овде обрађујемо, усаглашено са Европском повељом о локалној самоуправи. У Закону се каже да општинска већа, већа локалних заједница или грађанске скупштине морају да учествују у доношењу одлука којима се мења и формира територијална структура општине. У дужности општине спадају она питања која утичу на њене становнике а које општина може сама да одреди. Такође, Закон о локалној самоуправи предвиђа могућност специјалног статуса за општине са посебним условима у погледу локације или степена

¹¹⁹ Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 186.

развоја.¹²⁰ Најважнији органи у локалним заједницама су Општинско веће и градоначелник. Оно што је веома важно за општине у Словенији јесте то што општина може да поднесе захтев Уставном суду да размотри уставни и правни карактер прописа која је издало државно тело а за које се сматра да ограничава аутономију општине утврђену Уставом и законом.

Што се тиче Бугарске, први закон који се односи на локалну самоуправу био је Закон о локалној самоуправи и локалној власти из 1991. године. Крајем 1998. године долази до значајне законодавне промене у административној и територијалној подели земље. Извршене су бројне реформе у којима је учињен велики корак у процесу рационализације локалне власти и уједињавања две традиционалне тенденције у организацији локалне власти на највишем нивоу.¹²¹ Велики значај Закона о локалној самоуправи јесте што општина има обавезу да врши јавну службу, а најважнији извршни локални органи су председници општина, општинска већа и регионални гувернери.

На основу ове кратке анализе Закона о локалној самоуправи у пет земаља у транзицији можемо закључити да су закони из области локалне самоуправе битна нова претпоставка за даљи развој локалне самоуправе за земље у транзицији које немају развијену традицију локалне самоуправе. Свака од ових држава је донела законе у складу са ЕПЈС и на тај начин ускладила своје законодавство са европским. Значајно је и то што све ове државе теже демократском развоју локалне самоуправе и што јединицама локалних самоуправа дају значајан низ овлашћења, надлежности и функција које могу обављати самостално и независно у односу на централну власт. Грађани сами бирају своје органе власти и самостално учествују у доношењу одлука или преко слободно изабраних представника или преко непосредних облика одлучивања као што су референдуми и народне иницијативе.

На основу изложеног можемо оценити да су закони о локалним самоуправама у овим земљама углавном засновани на начелима и принципима који проистичу из Европске повеље о локалној самоуправи. Исто тако уз све проблеме и препреке ове земље покушавају да у што већој мери следе решења демократски

¹²⁰ Setnikar-Cankar Stanka, Vljaj Stane, Klun Maja, *Decentralizacija: Eksperimenti i reforme lokalna uprava u Sloveniji*, Uporodna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 218.

¹²¹ Друмева Емилија, *Локална власт у Бугарској*, Јачање локалне власти, Магна агенда, Београд 2002., стр. 138

развијених држава, када је у питању институционални аспект система локалне самоуправе али још више када су у питању садржаји и послови које локална самоуправа треба да обави у интересу грађана – инфраструктура, друштвена надградња, културни и економски развој.

На основу нашег увида у законска решења у овим државама, када је о локалној самоуправи реч, можемо запазити да се лакше уводе нове институције него што се стварни утицај и функционисање локалне самоуправе претвара у истинско задовољавање потреба грађана у локалним заједницама у којима се организује локална самоуправа. Разлога за такво стање је више: дуги период централизованог система управљања државом, спори процеси демократизације и развој поверења грађана у ове институције али не постоје ни неке основне претпоставке за ефикасну локалну самоуправу а ту пре свега мислимо на материјалне и финансијске услове који су потребни локалној самоуправи за њено функционисање.

2.3. Финансирање локалне самоуправе у земљама у транзицији

Многи аутори који се баве истраживањем локалне самоуправе истичу да су стабилне финансије јединица локалне самоуправе једна од основних претпоставки да локална самоуправа са успехом оствари своју суштинску улогу. Законско уређивање статуса и места локалне самоуправе је важно али недовољно да она оствари своје функције које су јој додељене од централне власти. За скоро највећи број функција и послова које локална самоуправа треба да оствари неопходни су материјални, финансијски и људски ресурси.

Европска повеља о локалној самоуправи дефинише два модела финансирања локалне самоуправе и то централистички и децентралистички. Повеља се посебно залаже за децентралистички модел финансирања локалне самоуправе, што значи да јединице локалне самоуправе више теже изворном финансирању него што очекују од државе да им финансира обављање послова који су за добробит грађана, који живе на тој територији. Основна карактеристика свих пет земаља које анализирамо је та да се свака од ових земаља у транзицији још увек у највећој мери финансира из централне касе, а изворне приходе прикупља од локалних малобројних такси. То ћемо најбоље видети из приказа и анализе Закона

о локалном финансирању земаља у транзицији у државама које проучавамо у нашем раду на дисертацији.

Највећа корист реформи локалне самоуправе у Пољској јесте децентрализација јавних финансија. Међутим, овакав систем не даје одличне резултате у потпуности, јер општине и окрузи врло често не могу да изврше своје функције јер систем преноса средстава између нивоа власти не обезбеђује приступ довољним фондовима.¹²² Општине имају право да одобравају пореска ослобађања, а општа давања се обезбеђују за покривање текућих трошкова служби и делатности као што су образовање, социјално старање, култура, заштита животне средине, становање итд. Ипак, постојећи порески систем и систем преноса средстава међу нивоима власти не обезбеђују локалним самоуправама стабилне изворе прихода. Рад на системима опорезивања још увек се унапређује и константно се ради на побољшању праћења рада локалних власти када су у питању приходи и расходи у току једне године.

У случају Чешке Републике општине имају велику улогу, ако не и највећу када је у питању управни систем ове државе. Најважнија карактеристика ових општина јесте да имају најзначајнију улогу у одређивању локалних такси као главног извора локалних прихода. Општине у Чешкој имају велики број надлежности и задатака и како би их успешно спроводиле морају да: поседују некретнине, стичу финансијска средства, независно управљају сопственим буџетом и оснивају сопствене буџетске организације. Највећи део јавног буџета Републике Чешке се састоји из локалних буџета који се пуне од пореза на приход, административних такси, пореза на некретнине, такси на загађење средине као и других прихода¹²³. По овим карактеристикама финансирања локалне самоуправе у Републици Чешкој видимо да су општине у великој мери независне у финансирању локалних послова и да самостално воде своју буџетску политику.

У Мађарској локалне самоуправе располажу властитим основним средствима и независно управљају својим буџетским приходима и расходима. Буџет локалне самоуправе јесте подређен државном буџету тако што држава регулише законитост и сврсисходност коришћења државних фондова. Али је, ипак,

¹²² Grochowski Miroslav, Regulska Joanna, *Novo partnerstvo I saradnja: Lokalna samouprava i institucije koje je podrzavaju- slučaj Poljske*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 137.

¹²³ Lacina Karel, Vajdova Zdenka, *Lokalna samouprava u Republici Češkoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 173.

буџетски процес локалне самоуправе стриктно независан од државних процеса. Извори прихода локалне самоуправе у Мађарској се састоје од четири основна елемента: независни приходи, заједнички приходи, нормативне субвенције из централног буџета и финансирање капиталних инвестиција. Ми ћемо овде укратко указати на податак који су то у највећој мери независни приходи локалних самоуправа у Мађарској. То су најчешће локалне таксе које је утврдила локална самоуправа, порези на својину, порези на некретнине, порези на земљиште, комуналне таксе на парцеле, порези на зараду за профитне активности као и профити, камате, дивиденде и закупнине. Велика је улога у овоме и саме локалне самоуправе јер ови приходи настају њеним активностима и пословима или настају из њене својине.¹²⁴ Иако видимо да локална самоуправа у Мађарској има велики утицај на изворе који обезбеђују самостално финансирање ипак највећи део финансирања послова локалне самоуправе су субвенције и заједнички приходи од државе.

Као и у свим земљама бивше Југославије, и у Словенији су, иако економски најразвијенија, локалне финансије биле крајње централизоване. Централна влада одређује готово све приходе док се локалним заједницама расподељује минималан проценат јавних прихода. Законом се регулише локални буџет, врсте пореза које локалне заједнице убирају, позајмице, финансијска поравнања и финансијски преноси. Врсте пореза на које локалне заједнице имају право, углавном су порези на поклон и наследство, порези на аутомате за коцкање, порез на употребу добара и порез на имовину. Локалне власти имају право да ове порезе повећавају. Постоје и други, непорески приходи који се најчешће стичу од продаје имовине, најамнина, закупа и стамбених фондова. Закон о финансирању локалних власти дозвољава локалним властима да идентификују и друге изворе дискреционих прихода, одреде њихове стопе и убирају их, али све унутар законски постављених оквира.¹²⁵ Због тога ови приходи локалним властима пружају извесну финансијску независност, као и самосталност у одређивању појединих пореских стопа што може позитивно да делује на обим и стабилност финансирања локалне самоуправе у овој земљи.

¹²⁴ Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 208.

¹²⁵ Setnikar-Cankar Stanka, Vljaj Stane, Klun Maja, *Decentralizacija: Eksperimenti i reforme lokalna uprava u Sloveniji*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 236.

Ни у Бугарској се систем финансирања локалних послова не разликује много од осталих земаља у транзицији. Постоји мала финансијска независност, јер општине имају одвојене буџете који су независни финансијски рачуни прихода и расхода за једну фискалну годину. Генерално, приходи општинског буџета се у највећој мери састоје од прихода из општинских извора, државних давања и одређеног износа добијеног од националног буџета. Најважнији општински приходи су: локални порези и други порези одређени законом, локалне дажбине које се наплаћују за услуге служби, приходи од давања концесија, новчане казне које одређује локални административни орган, приходи од камата као и закупнине и приходи из других општинских извора. Државна давања су врло честа и могу бити: укупна (која су одређена законом), повремена (за специјалне прилике и потребе) и субвенције (за посебне случајеве под посебним условима)¹²⁶. Сви ови приходи општинског буџета се користе да се намире трошкови, а одобрава их општинско веће локалне самоуправе.

На основу овог кратког приказа система финансирања локалне самоуправе у једном броју земаља у транзицији можемо се уверити колика је данас стварна моћ локалних заједница у одређивању локалних буџета. У том смислу можемо констатовати да је остварен одређени напредак, последњих година када је у питању финансијска самосталност и независност локалне самоуправе. Међутим, још увек у свим тим земљама преовладава централистички модел финансирања јер највећи део локалних финансија чине државна давања и трансфери. А основни изворни приходи као што су неке врсте пореза, таксе, земљишне ренте и други облици изворног финансирања су мањи. На примеру финансијске аутономије локалне самоуправе видимо највећу разлику између развијених држава и земаља у транзицији. Док у развијеним земљама на локалном нивоу преовладавају изворни приходи, а државна давања чине мањи проценат, у земљама у транзицији је још увек та размера потпуно обрнута. Због тога се у развијеним земљама и њиховим локалним заједницама обављају сложенији послови јер финансијска подршка за тако нешто постоји. С друге стране, у земљама у транзицији локалне самоуправе немају такву финансијску моћ да могу да реше капитална питања која су основна претпоставка унапређења квалитета живота у локалним заједницама. То је разлог

¹²⁶ Друмева Емилија, *Локална власт у Бугарској*, Јачање локалне власти, Магна агенда, Београд 2002., стр. 156.

што оне константно у помоћ зову државу тражећи подршку, односно њена средства и позајмице.

На основу изложеног можемо закључити да ће земљама у транзицији требати још много година како би оне постигле финансијску аутономију, независност и самосталност када је у питању управљање финансијама локалне самоуправе у односу на развијене земље. Међутим, треба још истаћи да уз неопходно време потребно је обезбедити и друге претпоставке као што су добро уређено домаће законодавство, већа овлашћења локалних власти, када су у питању изворни приходи, боље предузетничко понашање локалних институција и укупно материјално јачање локалне привреде.

2.4. Закони о територијалној организацији и локална самоуправа

Као што је познато три основна елемента чине институцију локалне самоуправе а то су: територија локалне самоуправе, људи који живе на тој територији и локална власт.

Некада су питања територијалне организације локалне самоуправе углавном уређивана Законом о локалној самоуправи, као што је раније био случај и са Србијом. Међутим, у већини земаља данас, територијална организације земље регулише се посебним законом. За овај закон се везује територијална уређеност државе, тачније он одређује од колико нивоа се састоји локална самоуправа у једној земљи. Тако на основу територијалне уређености једне земље можемо извршити и класификацију локалне самоуправе на једностепену, двостепену и вишестепену локалну самоуправу. У државама у којима постоји само један ниво институционалног организовања територије тада је реч о једностепеној локалној самоуправи, ако постоје два нивоа организовања, тада говоримо о двостепеној локалној самоуправи, а ако постоји више нивоа организовања, тада је реч о вишестепеном систему локалне самоуправе. Као што смо и у претходним деловима нашег рада анализирали нормативне аспекте локалне самоуправе у пет земаља у транзицији, тако ћемо и сада приказом њиховог законодавства покушати да објаснимо облике територијалне организације локалне самоуправе.

Пољска је држава која је међу првима кренула у процесе транзиције. Од 1999. година Пољска има три нивоа локалног организовања. Дели се на најмање јединице општине, којих има 2489, на нешто веће нивое округе којих има 376 и на

16 највећих нивоа локалног организовања које се називају покрајине или војводства. Општине се могу класификовати на три врсте: урбане, руралне и мешовите у зависности од традиције и географских карактеристика. Слична подела важи и за округе који се деле на урбане и руралне. Урбани окрузи обухватају површину једног града а рурални површину више општина. До 1999. године Пољска је своју територијалну организацију базирала само на општинама, тачније на само једном нивоу локалне самоуправе. Оно што је данас најважније јесте да сва три нивоа у Пољској имају независне правне субјективитете и независне буџете, што их чини транспарентнијим и одговорнијим за своје понашање¹²⁷. Можемо оценити да је Пољска доста унапредила свој систем територијалне организованости и да тежи ка томе да се локална самоуправа ослободи притиска централне власти, када су у питању локални послови. Оваквој децентрализацији и територијалној уређености теже и друге државе у транзицији.

Основна јединица локалне самоуправе Чешке је, као и у већини држава света, општина. Општину чине територијалне заједнице грађана са правом на самоуправу. Она има и статус независног привредног субјекта. Током деведесетих година двадесетог века општине и окрузи су чинили систем локалне самоуправе у Чешкој. Од 1997. године долази до реформе и стварања 13 регија или крајева и главног града Прага, који заузима јединствено место у локалном систему. Са становишта закона Праг се у целини сматра једном општином, али велики број окружних и општинских канцеларија обављају јавну администрацију унутар града. Углавном, Прашка општина обавља и локалну самоуправу и функције државне управе. Уводи се и власт на регионалном нивоу, која ће поседовати сопствене финансијске ресурсе са малом зависношћу од државног буџета.¹²⁸

За Мађарску можемо рећи да је држава која је веома напредовала када је у питању развој система локалне самоуправе. Територија Мађарске подељена је на два нивоа и локална самоуправа се на тај начин остварује на: општинском и окружном. Општине су основне јединице система локалне самоуправе и састоје се од насеља, села, градова и средишта округа. Средњи ниво који се назива и регионална управа се састоји од деветнаест округа. Главни град Будимпешта у

¹²⁷ Grochowski Miroslav, Regulska Joanna, *Novo partnerstvo I saradnja: Lokalna samouprava i institucije koje je podrzavaju- slučaj Poljske*, Uporodna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 135.

¹²⁸ Lacina Karel, Vajdova Zdenka, *Lokalna samouprava u Republici Češkoj*, Uporodna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 158.

систему локалне самоуправе Мађарске има посебан правни статус¹²⁹. Оно што је специфично за мађарски систем локалне самоуправе јесте да не постоји хијерархијски однос између нивоа локалне самоуправе и да окрузи нису надређени општинама нити имају овлашћења за надзор над њима. Сваки од ова два нивоа има посебне, специфичне надлежности и обавља их самостално без уплитања других нивоа организовања у њихов делокруг рада.

И у случају Словеније територијална организација се дели на два нивоа: општине и регионе. Словенија је препознатљива по институционалним аранжманима који иду ка већој регионализацији и децентрализацији што покушавају да у свом систему организују и остале државе бивше Југославије. У Словенији се општине могу састојати од једног јединог насеља или од скупа више насеља чији су становници повезани заједничким потребама. У Словенији постоји 211 општина од чега је 11 градских. Већ смо поменули у претходном делу овог рада да се у Словенији уводи концепт урбаних општина, везаних за територије градова и села који су повезани одговарајућом заједничком инфраструктуром¹³⁰. Устав и закони Словеније правно уређују и други ниво територијалног организовања тзв. регионе или покрајине којих има дванаест. Између осталог Словенија се састоји и од 58 управних јединица које обављају послове државне управе и не задиру у самоуправне послове општина.

У Бугарској се локална самоуправа дели на два нивоа: општине и регионе. Софија као главни град има посебан статус. Најважнија улога општина је представљање основног и интегралног дела локалне власти и има их 264. Највиши ниво локалне власти, регион, је координатор деконцентрисане државне власти на различитим локацијама. Региона има 28, и распоређују се географски, помирујући националне и локалне интересе.¹³¹

На основу овог кратког приказа територијалне организације јединица локалне самоуправе у Пољској, Чешкој, Мађарској, Словенији и Бугарској,

¹²⁹ Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 185.

¹³⁰ Setnikar-Cankar Stanka, Vljaj Stane, Klun Maja, *Decentralizacija: Eksperimenti i reforme lokalna uprava u Sloveniji*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 217.

¹³¹ Друмева Емилија, *Локална власт у Бугарској*, Јачање локалне власти, Магна агенда, Београд 2002., стр. 137.

можемо извући неколико закључака, када су у питању приступи, реформе политичког система у овим земљама чији је главни правац његова децентрализација применом принципа субвенционости, чија је суштина да јавне послове од интереса за грађане у једној земљи треба да обављају оне власти које су грађанима најближе а то су јединице локалне самоуправе. За тему наше дисертације, њихова искуства и решења у односу на број, нивое и овлашћења јединица локалне самоуправе јесу важна и могу бити корисна из више разлога. Ради се о земљама у транзицији које су радикално промениле своје политичке системе, слично као што је то урадила и Србија и оне су данас нове чланице Европске уније чему тежи и наша земља.

Ова компаративна анализа нам посебно указује на то да је територијално организовање локалне самоуправе веома осетљиво политичко питање у свакој земљи и да на то каква ће бити територијална организација и која ће решења бити примењена утичу најмање два важна фактора. Први су стандарди и принципи о суштини локалне самоуправе које дефинишу међународне организације а други исто важан чинилац су специфичности сваке земље посебно као што су историја, традиција, култура и друге вредности присутне у тим земљама. Када су у питању ове земље нека њихова искуства по нашем мишљењу могла би бити узета у обзир при даљој реформи територијалне организације локалне самоуправе у Србији.

Пре свега можемо приметити да и у овим земљама општина увек представља основни вид локалног организовања на основу спроведене децентрализације политичког система у тим земљама. Иако у већини ових земаља имамо и друге нивое организовања локалне самоуправе, општине врло често имају надлежности и послове које самостално обављају у односу на централну власт. Други ниво локалног организовања чине углавном окрузи, региони или покрајине. У већини ових држава ови другостепени облици организовања локалне самоуправе немају онај значај који имају у развијеним земљама. Основни разлог за то што после деценија јаке централизоване државе, овим земљама је тешко да остваре аутономију тако великих територија. У општинама је такав систем ипак много остварљивији јер има мањи број становника и лакше их је организовати. Традиција је у овом случају од великог значаја. Други ниво територијалне организације најчешће се остварује као вид деконцентрације централне власти, више него што представља вид децентрализације политичког система. Ови нивои

регионализације немају потпуну независност у управљању јавним пословима и у највећем броју случајева они представљају вид административне поделе земље.

На крају можемо рећи да је основни тренд промена у овим земљама вођен једним стратешким циљем, а то је да се локална самоуправа организује доследно на принципу субсидијарности и створе такве институције локалне самоуправе које ће своју улогу у задовољавању животних потреба грађана на њиховој територији остваривати на ефикасан и ефективан начин.

IV ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ – НОРМАТИВНИ АСПЕКТИ

Свака држава уређује систем локалне самоуправе својим највишим правним актима. Неке државе правно-политички оквир локалне самоуправе дефинишу Уставом а друге земље, питање локалне самоуправе решавају системским Законом о локалној самоуправи. Србија је питање локалне самоуправе и њен правно-политички оквир дефинисала Уставом Републике Србије.

1. Уставно-правни оквир локалне самоуправе у Србији

Важећи Устав Републике Србије¹³² усвојен је на народном референдуму спроведеном 2006.године. То је први пут у скоријој историји модерне српске државе да је највиши правни акт земље усвојен путем демократског изјашњавања грађана. Устав је значајан за грађане наше земље јер дефинише да суверенитет потиче искључиво од грађана који га остварују кроз разне облике непосредног учешће у одлучивању о јавним пословима-непосредно и преко својих слободно изабраних представника у националном и локалним парламентима.

Устав Србије је посебно важан за локалну самоуправу у нашој земљи јер се чланом 12. Устава „гарантује право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу“¹³³. Ово уставно решење даје стабилност систему локалне самоуправе у Србији и истовремено ограничава државну власт која може само да врши надзор уставности и законитости рада локалне самоуправе у нашој земљи.

Локална самоуправа у Србији је подробније регулисана у седмом делу Устава који се односи на питање територијалног уређења земље. Овај део Устава је конципиран у три посебне и најважније тачке. Прва тачка се односи на опште одредбе везане за уставни статус, како аутономне покрајине тако и јединице локалне самоуправе. Другом и трећом тачком регулисане су свака од ове две форме територијалне организације земље. Када говоримо о локалној самоуправи у Србији, Устав као њене основне јединице наводи општине, градове и град Београд.

¹³² Устав Републике Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 98/ 2006.

¹³³ Исто, чл 12.

Што се тиче општих одредби везаних за статус аутономне покрајине и локалне самоуправе, наглашава се да су и једна и друга организација надлежне за питања која се на сврсисходан начин могу реализовати у аутономној покрајини, односно у локалној самоуправи. Тако се у члану 97. Устава каже, да се „питања која спадају у надлежност локалне самоуправе односе на оне надлежности које нису Уставом прописане као надлежности Републике Србије“¹³⁴, што се може окарактерисати као шира могућност децентрализације политичког система у нашој земљи.

Устав Србије даље дефинише да јединице локалне самоуправе у Србији могу обављати две врсте послова, изворне и поверене. Изворни послови су они који су окарактерисани као основне надлежности локалне самоуправе, гарантоване Уставом и законом, док су поверени послови они послови који се од стране централне власти поверавају локалним самоуправама и аутономним покрајинама. Ти послови су они послови који су уређени као послови из надлежности Републике Србије али се поверавају локалним самоуправама, како би их оне у име државе обављале.

„Јединице локалне самоуправе, заједно са аутономним покрајинама, имају право да самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.“¹³⁵ Најважнији органи власти у локалној самоуправи Републике Србије су: Скупштина општине (града), председник општине (градоначелник), Општинско (Градско) веће и Општинска (Градска) управа. Одборници су представници грађана у локалној скупштини, бирају се од стране грађана, непосредним и тајним гласањем, на период од четири године.

Аутономне покрајине су вид територијалне организације Републике Србије и нису локална самоуправа тако да се на њима нећемо много задржавати. Оно што је важно поменути јесте да „постоје две аутономне покрајине (Војводина и Косово и Метохија) и да имају одређене надлежности у виду: просторног планирања и развоја; пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација; као и просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне

¹³⁴ Устав Републике Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 98/ 2006, чл. 97.

¹³⁵ Исто, чл. 179.

заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу¹³⁶. Као и код локалне самоуправе, највиши правни акт у аутономним покрајинама је статут. Постоји и Уставом гарантована заштита покрајинске аутономије тако што орган који сматра да је спречен да обавља своје надлежности, услед аката који су донети од стране државног органа или локалне самоуправе, има право жалбе Уставном суду РС.

Устав поред тога што наводи да су јединице локалне самоуправе у Србији: општине, градови и град Београд такође дефинише и услове за њихово формирање, промене и организовање. Тако, за оснивање, укидање и промену територије јединице локалне самоуправе обавезно претходи референдум, путем којег ће грађани дати своје мишљење о важним питањима везаним за општину или град у којем живе. Послови које јединица локалне самоуправе врши се најчешће финансирају из три различита извора: изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије и буџета аутономне покрајине, али само за послове које су јединици локалне самоуправе поверене од стране аутономне покрајине а које спадају у делокруг послова овог аутономног дела државне територије.

Прецизнија решења која се односе на оснивање и укидање општине је препуштено детаљнијем регулисању, које прецизира Закон о локалној самоуправи у Србији. Овај приступ се користи и за градове. Оно што је карактеристично за решења у Србији је то да градови имају исте надлежности као и општине, с тим што се градовима могу поверити и неке додатне надлежности. Статут је највиши правни акт јединица локалне самоуправе. Којим се ближе одређују надлежности, организациона структура и управљање локалном самоуправом. Када су у питању градови у Србији, градови имају право да формирају градске општине, оне нису јединице локалне самоуправе као што су општине дефинисане Законом о локалној самоуправи, већ су креација Статута града у којем се организују. Закон даје могућност да се Статутом градова могу образовати две или више градских општина.

Надлежности јединица локалне самоуправе су у највећој мери регулисане Законом о локалној самоуправи, на основу основних уставних одредби које се односе на локалну самоуправу. Закон о локалној самоуправи и други закони операционализују уставна решења и ближе разрађују надлежности које има локална самоуправа.

¹³⁶ Устав Републике Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 98/ 2006, чл. 183.

Основне надлежности које општине и градови врше, а које су регулисане уставом, усмерене су на то да јединица локалне самоуправе: „уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину; заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; обавља и друге послове одређене законом“.¹³⁷ Општина је овлашћена да самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине као и да утврђује симболе општине и њихову употребу.

Што се тиче правне заштите јединица локалне самоуправе, принцип је исти као и код аутономних покрајина, с тим што општина може покренути и поступак за оцену уставности или законитости закона или неког другог општег акта Републике Србије, или аутономне покрајине, којим се повређује право на локалну самоуправу.

На основу овог кратког приказа уставно-правног оквира локалне самоуправе који дефинише Устав Републике Србије можемо приметити да Устав штуро уређује локалну самоуправу и њене надлежности, препуштајући законима подробније уређивање надлежности, овлашћења и функције значајне за ефикасно управљање локалном јединицом. Уставом су уређена основа деловања локалне самоуправе, и права која се могу остваривати у овим територијалним организацијама са циљем ефикасног пружања услуга грађанима што се ближе регулише законима.

Укупно посматрано значај уставних решења која се односе на локалну самоуправу јесте у томе што, за разлику од претходног Устава, гарантује право грађана на локалну самоуправу. У прилог томе иде и уставно ограничење Централне владе да може да контролише локалну самоуправу само са становишта поштовања уставности и законитости. Важна подршка децентрализацији Србије и повећању капацитета локалне самоуправе у нашој земљи да успешније решава проблеме од животног

¹³⁷ Устав Републике Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 98/ 2006, чл. 190.

значаја у локалним заједницама јесте и уставна гаранција која обезбеђује локалној самоуправи право на сопствену имовину и самосталне изворе финансирања својих делатности. То има изузетан значај као подршка остваривању права грађана на локалну самоуправу, јер су материјални и финансијски услови, прва претпоставка да се ово право потпуније оствари и да локална самоуправа буде реално у могућности да решава животна питања грађана у локалним заједницама.

2. Закон о локалној самоуправи у Србији

Локална самоуправа у Србији у основи је дефинисана једним системским законом и са више посебних закона, који употпуњују правно-политички оквир локалне самоуправе у нашој земљи. Основни закон је Закон о локалној самоуправи¹³⁸ а поједина питања локалне самоуправе дефинишу се и следећим законима и то: Закон о територијалној организацији Србије, Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о локалним изборима и Закон о главном граду. Овим законима у значајној мери је унапређен систем локалне самоуправе у Републици Србији. Законским решењима су у нашој земљи примењена основна начела, принципи и стандарди за које се залаже Европска повеља о локалној самоуправи. Међутим, законска решења уважавају и одређену традицију који има Србија у организовању и функционисању локалних органа власти.

Најважнији од свих ових закона је свакако Закон о локалној самоуправи који се може назвати и матичним законским прописом који уређује систем локалне самоуправе у Србији. У складу с тим, овим се законом уређује велики број питања која се односе на ефикасно управљање јединицама локалне самоуправе што ствара неопходне нормативне претпоставке за савременији развој локалне самоуправе у нашој земљи. Значај овог закона је у томе што ближе уређује: оснивање, територију, правни статус и органе јединица локалне самоуправе; непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе; месну самоуправу; односе органа Републике, територијалне аутономије и органа јединица локалне самоуправе; сарадњу и удруживање јединица локалне самоуправе; симболе и називе делова насељених места

¹³⁸ Закон о локалној самоуправи, „Службени Гласник РС“ бр. 129/2007 и 83/2014

у јединици локалне самоуправе; и на крају, на заштиту локалне самоуправе у Републици Србији.¹³⁹

Закон о локалној самоуправи има велику улогу, јер заједно са Уставом и Европском повељом о локалној самоуправи чини правни оквир који би у будућој реформи локалне самоуправе требао да доведе до потпуног усклађивања фактичког стања и домаћих прописа са европским нормама и стандардима. С тим у складу, овај закон тежи све већој децентрализацији, како би се константно повећавала улога и удео локалних самоуправе у обављању јавних послова од значаја за локалне заједнице. С тим у вези, констатујемо да Закон о локалној самоуправи афирмише и ствара услове за остваривање две значајне вредности а то је остваривање права грађана на локалну самоуправу и развијање демократских процеса одлучивања о јавним пословима.

Најважније одредбе овог закона се односе на то да:

- „је локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од великог значаја за њих саме, који ово право могу да остварују непосредно или посредно преко својих слободно изабраних представника у локалним органима власти који ће у интересу грађана обављати своје дужности и овлашћења
- пословима локалне самоуправе управљају грађани у складу са Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе
- јединице локалне самоуправе имају надлежност у обављању две врсте послова: изворних и поверених, за чије су ефикасно и квалитетно обављање искључиво једине одговорне.
- јединица локалне самоуправе може самостално доносити прописе, од којих је највиши статут, али доношење тих прописа мора бити усклађено са принципима уставности и законитости.
- јединица локалне самоуправе може да оснива предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, а има право и да уговором правном и физичком лицу повери обављање тих послова

¹³⁹ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009., стр. 42.

- формирањем месне самоуправе се испуњавају циљеви сваке јединице локалне самоуправе, чија је сврха образовања задовољавање свакодневних и важних потреба грађана који живи на одређеној територији.
- статутом јединице локалне самоуправе се уређују бројна значајна питања у виду целокупне организације локалних органа власти, борј одборника у локалним скупштинама, управљање пословима од стране грађана, формирање месних заједница и још много других важних питања.
- јединице локалне самоуправе имају право на своје симболе, као и право на сарадњу и удруживање, како са локалним јединицама унутар, тако и са јединицама локалне самоуправе ван државне територије.
- локалне самоуправе имају своју имовину којом самостално управљају
- локална самоуправа може уживати правну заштиту која јој је гарантована Уставом и законом.¹⁴⁰

На основу овог кратког приказа основних законских решења можемо закључити да актуелни Закон о локалној самоуправи на један иновативан начин уређује област локалне самоуправе у Србији, усмеравајући своје тежиште уређивања локалне самоуправе преваходно на права и интересе грађана. Можда и најважнија одредба овог закона јесте да јединице локалне самоуправе могу доносити одређене прописе чиме се доказује потребан степен независности и аутономности којом располаже локална самоуправа. У мањим територијалним срединама, локалне самоуправе могу оснивати месне заједнице, које се најчешће организују у руралним областима као што су сеоска насеља, како би се на једноставнији начин обављали поједини послови од интереса за грађане који на тој територији живе. Све у свему, јединице локалне самоуправе слободно и аутономно обављају послове из сопствене надлежности јер за обављање тих послова уживају заштиту која им је јамчена Уставом и законом.

¹⁴⁰ Закон о локалној самоуправи, „Службени Гласник РС“ бр. 129/2007 и 83/2014

3. Финансирање локалне самоуправе у Србији

Питање финансирања локалне самоуправе у Србији уређено је Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006. године. Основна сврха овог закона јесте да се системски уреди обезбеђивање финансијских средстава јединицама локалне самоуправе, како би ефикасније вршиле и обављале изворне и поверене послове. Законом о финансирању локалне самоуправе предвиђају се четири основне врсте прихода локалне самоуправе: изворни приходи, уступљени приходи, наменски трансфери и ненаменски трансфери. Овакав начин финансирања надлежности локалне самоуправе носи са собом и дужност државе да у сваком тренутку обезбеди одређена средства за финансирање послова које преноси на јединице локалне самоуправе.

Што се тиче најважнијих прихода које јединица локалне самоуправе остварују на својој територији, ту спадају: „порез на имовину; локалне административне таксе; локалне комуналне таксе; боравишна такса; накнаде за коришћење јавних добара; концесиона накнада; приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку; приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије; приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе; приходи настали продајом услуга корисника буџета јединице локалне самоуправе ције је пружање уговорено са физичким и правним лицима; приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе; приходи по основу донација јединици локалне самоуправе; и приходи по основу самодоприноса.“¹⁴¹

Јединице локалне самоуправе имају право и на одређене приходе од стране државе, а ради се о већ поменутиим приходима, који се обезбеђују локалној самоуправи на два начина: први је уступање прихода које држава прикупи на територији локалне самоуправе и она се у одређеном проценту а према дефинисаним критеријумима уступају локалној самоуправи. Други су приходи у форми трансфера који могу бити наменски и ненаменски и директно се из буџета додељују јединицама

¹⁴¹ Закон о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, Београд 2006., чл. 6.

локалне самоуправе што се дефинише буџетом Републике Србије. Што се тиче уступљених прихода ту спадају: порез на доходак грађана, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права. Генерално посматрано, уступљени приходи представљају сопствене приходе државе које она у складу са законом уступа локалним самоуправама.

Постоји више разлога такве финансијске политике али се у теорији и пракси највише издвајају два. Први разлог је да Србија испуни своју уставну и законску дужност и обавезу - да финансира оне послове које је поверила јединицама локалне самоуправе. Други разлог се односи на тежњу државе да финансијски ојача своје уже територије, како би се направила равнотежа у финансијској снази локалних заједница, због њихових различитих економских и финансијских могућности. Циљ оваквог приступа јесте да се свим јединицама локалне самоуправе омогући да на равноправнији начин обезбеђују јавна добра и услуге грађанима у свим деловима наше земље, независно од њихове економске снаге.

Држава локалним самоуправама углавном обезбеђује трансфере за обављање одређених послова у оквиру њиховог изборног или повереног делокруга. Трансфери су средства које јединице локалне самоуправе добијају путем буџета Републике Србије. Постоје две врсте ових трансфера и они могу бити наменски и ненаменски. Наменски трансфери се увек додељују локалној самоуправи за финансирање одређених послова и расхода јединица локалне самоуправе. Што се тиче ненаменских средстава, она се додељују локалним јединицама како би се донекле уједначили или балансирали економски потенцијали различитих заједница. Право на та средства имају углавном оне јединице локалне самоуправе које се налазе у неразвијеним деловима наше Републике.

Највећи значај Закона о финансирању локалне самоуправе је у томе што се њиме уређује обезбеђивање средства за обављање изворних и поверених послова на територији јединице локалне самоуправе. Улога овог закона је да уређује приходе и друга примања локалних јединица, и да превасходно обезбеђује правилност, ефикасност и отвореност утврђеног система финансирања ових јединица. Закон о финансирању локалне самоуправе има велику помоћ и у једном другом правном акту, а то је Закон о буџетском систему, којим се између осталог уређује и доношење буџета локалне самоуправе. На основу изложеног можемо закључити да је локална

самоуправа при дефинисању свог буџета дужна да поштује буџетски поступак као и оквира политике јавних расхода које утврђује Република Србија.

4. Територијална организација Републике Србије

Питање територијалне организације Републике Србије уређено је Законом о територијалној организацији. Сврха овог закона је у томе што се њиме одређује територија јединица локалне самоуправе и уређују друга питања, значајна за територијалну подељеност и организованост Републике Србије. Овим законом ближе се уређују јединице локалне самоуправе, односно општине, градови и град Београд.

Законом о територијалној организацији се, између осталог, уређује оснивање и укидање општина и градова, утврђује се њихово седиште и промена граница. Према Уставу и наведеном закону, месне заједнице и други облици месне самоуправе, као ни градске општине и управни окрузи, немају карактер територијалних јединица¹⁴². Пошто ови наведени облици територијалне организације не спадају у ред територијалних јединица, морамо у овом случају, а и закон то у највећој мери уређује, нагласити којим територијалним јединицама располаже Република Србија. С тим у вези, територијалну организацију Републике Србије чине две врсте територијалних јединица, а то су аутономне покрајине (АП) с једне, и општине, градови и град Београд с друге стране.

Приликом анализе Устава смо говорили о постојању аутономних покрајина уз помоћ којих грађани остварују своје право на покрајинску аутономију. У Србији постоје две аутономне покрајине и то АП Војводина и АП Косово и Метохија. Аутономна покрајина може обављати самостално послове из свог изворног делокруга, док као јединица локалне самоуправе може обављати и поверене послове који спадају у надлежност државе. Аутономна покрајина може самостално уређивати своје органе, где се као највиши орган помиње Скупштина АП, која доноси највиши правни акт у покрајини а то је Статут. У складу са Уставом ове покрајине се могу укидати, оснивати и спајати, али искључиво уз сагласност са грађанима који би своје мишљење могли да изразе на покрајинском референдуму.

¹⁴² Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009., стр. 48.

Општине, градови и град Београд припадају овој другој подели територијалних јединица. Општине су основни, тј. најнижи ниво територијалне организације сваке државе јер у највећем броју држава не постоји ниво који је нижи од општине. У Србији постоји 150 општина, просечан број становника у општинама је око 50 хиљада што Србију убраја у ред земаља са највећим основним јединицама локалне самоуправе. Када говоримо о другим карактеристикама општина и градова у нашој земљи можемо запазити да се оне разликују, како по броју становника тако и по економској снази и њиховој укупној развијености.

Градови су такође јединице локалне самоуправе. „Град се по правилу дефинише као територијална јединица, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја, који има више од 100.000 становника“¹⁴³. Градска територија се такође одређује законом и има исте надлежности као и општина са неким малим разликама што нас доводи до закључка да је локална самоуправа у Србији монотипска и једностепена. Највећи проблем је то што су надлежности неког великог града и мање општине потпуно исти, што нас доводи до апсурда у управљању и уређењу ових заједница. Основна разлика је да град може у свом саставу оснивати две или више градских општина, чија је подела препуштена статутима градова. Овим законом се повећао број градова у односу на претходна законска решења, па уместо некадашњих пет градова (Београд, Ниш, Крагујевац, Нови Сад и Приштина) у Србији данас статус града имају 23 јединице локалне самоуправе и то: „Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Нови Пазар, Панчево, Пожаревац, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац“¹⁴⁴.

Град Београд такође представља јединицу локалне самоуправе. О Београду ћемо више говорити у наредном делу дисертације, јер је његов статус ближе дефинисан Законом о главном граду.

Закон о територијалној организацији Србије има посебан значај за систем локалне самоуправе у нашој земљи јер су овим законом одређене и дефинисане основне и најважније територијалне јединице локалне самоуправе. Овим законом су такође дефинисане и многе специфичности ујих територија локалних заједница као

¹⁴³ Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 129/2007, чл. 17.

¹⁴⁴ Исто, чл. 20.

што су: критеријуми за оснивање нових општина, промене граница постојећих општина, процедуре за ова два претходна процеса, насељена места у овим јединицама, катастарске општине у саставу ових територија, општине у саставу аутономних покрајина и друга питања које је неопходно прецизно дефинисати за организацију, функционисање и управљање јединицама локалне самоуправе у нашој земљи.

5. Локални избори у Србији – избор одборника

Избор одборника за скупштине општина и градова у Републици Србији уређен је Законом о локалним изборима. Суштина законских решења је у томе што детаљно дефинише и уређује изборни процес, односно дефинише начин за избор представника грађана локалних заједница за представничка тела јединица локалне самоуправе а то су скупштине општина, градова и аутономних покрајина. Према овом закону одборници за скупштине јединица локалне самоуправе бирају се на непосредним изборима на период од четири године.

Једна од важних карактеристика ових законских решења јесте и „афирмација грађана у локалним заједницама као важног и активног учесника у изборном процесу при бирању народних представника у институције локалних власти. Тако грађани имају право да бирају и да буду бирани у представничка тела локалне самоуправе. Истовремено грађани локалних заједница имају право да преко средстава јавног информисања буду равноправно, благовремено, истинито, непристрасно и потпуно обавештени о изборној кампањи подносилаца изборних листа и кандидатима с изборних листа, као и о другим догађајима значајним за изборе“.¹⁴⁵

Према Закону о локалним изборима три друштвене организације имају право да предлажу листе кандидата на локалним изборима а то су: политичке странке, политичке коалиције и групе грађана. Изборни систем који се примењује у Србији је пропорционални са Д'Хондтовим системом расподеле мандата. Због оваквог изборног система су вођене бројне полемике, чији критичари сматрају да је улога грађана у овом случају потпуно занемарена, а да бирање остаје у рукама политичких странака. За разлику од претходног закона, у којем се могао приметити извештај грађана, јер је постојао директан избор председника општине и градоначелника на територији

¹⁴⁵ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“ бр. 129/2007, чл. 4.

читаве земље. Сматра се да је данас улога грађана деградирана и да не постоји потребно учешће грађана у одлучивању о локалним пословима јер се оно искључиво своди на учешћу на изборима за одборнике општина и градова у Србији.

Ове слабости постојећег изборног система захтевају његову промену. Многи аутори који се баве овим питањима сматрају да би већински изборни систем за одборнике, или можда већински изборни систем, могао да отклони слабости постојећег изборног процеса. Таква нова решења би истовремено повећала активност и утицај грађана на политички процес при избору општинских и градских власти. Тиме би се укупно унапредило демократско одлучивање у локалним заједницама о животним питањима, којих се тичу грађана који у њима живе.

На основу свега изложеног, можемо закључити да је значај Закона о локалним изборима у томе што утврђује начин избора одборника за представничка тела јединица локалне самоуправе у нашој земљи. Сматрамо да ће се при даљој реформи локалне самоуправе у Србији на дневном реду наћи и промене изборног система за локалне органе власти и да ће постојати реално могућност да се овај систем унапреди уважавајући неке од предлога које смо претходно изложили. Када је у питању избор председника општина и градоначелника градова у стручној и политичкој јавности се такође износи више аргумената који иду у прилог томе да се и људи на челним функцијама у институцијама локалне власти треба да бирају непосредно од стране грађана.

На крају важно је истаћи још једно запажанње до којег смо дошли радећи на дисертацији, а то је, да поред бољих решења у изборном закону треба даље охрабривати веће учешће грађана у одлучивању о локалним јавним политикама, посебно када је реч о главним питањима њиховог живота и рада – инфраструктура, комунална питања, образовање, здравство, обданишта, градски превоз и низ других питања. Сматрамо да читав овај низ иницијатива и предлога би могао у значајној мери да унапреди ефикасност и ефективност институција локалне самоуправе а грађанима да обезбеди боље колективне услуге и тиме унапреди квалитет живота у локалним заједницама.

V СИСТЕМИ УПРАВЉАЊА ВЕЛИКИМ ГРАДОВИМА У ЕВРОПИ

1. Системи управљања великим градовима у развијеним државама

Чињеница је да највећи део светске популације, а нарочито европске, живи у градовима. Зато је за наш рад значајно проучавање социолошких и политиколошких аспеката главних градова, као специфичног друштвеног феномена али исто тако је важно да потпуније анализирамо овлашћења, органе и функције које имају градови у савременим системима локалних самоуправа. У развијеним европским државама проценат становништва који живи у градовима је још већи него што је случај са градовима у транзиционим земљама. Нарочито у томе предњаче државе Европске уније. Данас, у ЕУ чак 359 милиона људи живи у градовима и приградским насељима, што чини око 72% од укупног броја становника Европске уније. Истраживањима се дошло и до претпоставке да ће око 2050. године, скоро 80% становника ЕУ живети у градовима.¹⁴⁶ По овим подацима видимо колико се Европа урбанизовала у последња два века јер је у већини ових држава број становника у руралним подручјима био много већи него у урбаним.

Оно што је карактеристично данас за све европске државе јесте висок степен урбанизованости. Разлог томе је што градови имају пресудну улогу у развоју политичког, економског, културног и социјалног живота својих грађана. Та улога није до данас достигла свој максимум, јер се сматра да ће значај градова још више расти у том смеру. Међутим, већина данашњих великих градова није спремна да се ухвати у коштац са нараслом миграцијом становништва. Зато градови морају да мењају свој статус да би се прилагодили убрзаном економском развоју. Углавном у развијеним државама, дуги низ година велики градови имају посебан правни положај, а нарочито главни градови држава, што им даје виши степен самосталности у односу на општину, шири круг надлежности, већа овлашћења, већи број функција и слично.

Битна карактеристика великих градова је у томе што они у свом саставу имају већи број нижих јединица локалног организовања које се једним именом могу назвати градске периферије. У Србији, на пример, постоје градске општине,

¹⁴⁶ *The urban dimension of EU policies-key features of an EU urban agenda*, Brussels, 2014., p. 4.

које имају своју улогу и надлежности у систему организације градова. Од великог значаја за функције које град обавља, је посебан акт којим се град уређује и организује, како би се побољшао живот грађана на тој територији. Можемо рећи да данас нема великог града, који у свом саставу не садржи већи број нижих подручних јединица, које најчешће постоје у виду градских општина и месних самоуправа.

Када говоримо о великим градовима или метрополама најчешће мислимо на главне градове држава, који без обзира на величину, број становника и економску снагу, имају истакнуту улогу у држави. Највећи проблем у државама у транзицији јесте то што су главни градови много развијенији од других градова и општина у држави. Иако у скоро свим земљама главни град има највећу моћ, постоје државе које нису уставом и законом уредиле посебан стаус главног града. За главни град је најважније да има право на самоуправу, да постоје демократски изабрани органи који ће обављати јавне послове, да има високу аутономију у одлучивању и уставну и законску заштиту у односу на централне нивое власти, што значи да градови самостално управљају пословима који им припадају.

У нашем раду на дисертацији највише ћемо анализирати велике, претежно главне градове појединих европских држава, како развијених, тако и држава у транзицији. Од великог је значаја направити компарацију између свих ових градова са намером преузимања искуства најразвијених земаља Европе и уређења статуса њихових великих градова у будућој реформи управљања Градом Београдом

Полазећи од основне теме нашег рада посебно ћемо анализирати организацију, управљање и друге карактеристике савремених европских метропола. Пошто су три државе, Велика Британија, Француска и Немачка, најспецифичније по питању уређења локалне самоуправе, ми ћемо пажњу усмерити на главне градове тих држава, односно на Лондон, Париз и Берлин. То су вишемилионски градови са ефикасном локалном организацијом и развијеном локалном самоуправом.

1.1. Лондон

Пре него што анализирамо систем управљања у Лондону, треба нешто да кажемо и о локалној самоуправи у Великој Британији чији је Лондон главни град. После индустријске револуције у Великој Британији, нагло су се почеле развијати урбане области због великог прилива људи из села у градове како би налазили послове у фабрикама и радионицама. После великих промена у историји локалне самоуправе Велике Британије почетком деведесетих година двадесетог века Влада је увела у Шкотску и Велс унитарни систем, док је управа Великог Лондона настала 1998. године. Непосредно након тога су се на референдуму у Лондону грађани одлучили за директно бирање градоначелника.

Локална самоуправа у Британији је организована на два различита начина. У Шкотској, Велсу и неким деловима Енглеске, за све функције локалне управе је одговоран „свенаменски савет“ једног нивоа (унитарни, метрополитен или Лондонски управни округ). Остатак Енглеске има систем из два нивоа, у коме два одвојена савета деле одговорности између савета области и савета грофовија.¹⁴⁷

Што се тиче организације управе једног нивоа, Велс има 22 унитарне управе, Енглеска има 36 метрополитен управа, 33 управне јединице Лондона (и управа Ширег Лондона), и 47 унитарних управа енглеских грофовија. С друге стране, Управе два нивоа у Енглеској се састоје од 34 савета грофовија и 238 обласних савета.

Основне услуге које пружају локалне управе у Великој Британији су: образовање; социјалне службе; планирање; библиотеке; одлагање и сакупљање отпада; трговински стандарди; противпожарна заштита и служба спасавања; планирање хитних интервенција; путеви, аутостраде и транспорт; стамбена изградња; санитарна служба и др.¹⁴⁸

За Британију можемо рећи да је упркос својој величини, политички и административно и даље прилично централизована, унитарна држава. Што се тиче уставног и законског уређења локалне самоуправе у Великој Британији, она нема класичан писани устав, а њега замењују статутарни закони, обичајно право и

¹⁴⁷ Sheldrake Mark, *Karakteristike i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 43

¹⁴⁸ Исто, стр. 47.

конвенције. Локалне власти се организују као статутарна тела која се формирају актом Парламента као што су регионални органи власти Шкотске и Велса, које је недавно успоставио Британски парламент. Велика Британија је једна од земаља која је међу првима ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи, 1998. године.

Лондон је главни и највећи град Енглеске и Уједињеног Краљевства и средиште регије Велики Лондон, те површином највећа урбана зона у Европској унији. Антички Лондиниум (лат. *Londinium*) су основали Римљани 43. године нове ере у мочварном подручју у близини реке Темзе на чијем месту данас лежи најуже пословно језгро модерног града, такозвани Сити (*City*). Главни град Енглеске премештен је из Винчестера у Лондон када се градила Вестминстерска палата током 12. и 13. века, као стални смештај краљевског двора, те стога постаје политичко средиште државе. У новије време, Велики Лондон се одређује као енглеска регија, и у том контексту је познат као Лондон. Од XIX века име Лондон се односи и на сва насеља која су се развила око првобитног градског језгра, односно на подручје такозваног Великог Лондона.

Са преко 300 различитих националности које живе на подручју данашњег града, Лондон важи за једну од најкосмополитскијих средина у Европи. Према попису из 2011. на подручју Великог Лондона живело је 8.278.251 становника, или 12,5% целокупне популације Уједињеног Краљевства (Прилог – Табела бр. 1).¹⁴⁹ У најужем делу града, у Ситију живи свега 7.400 становника. У ширем метрополитанском подручју 2011. живело је 13.709.000 становника. Лондон је у периоду између 1831. до 1925. по броју становника представљао највећу градску површину на свету, а данас представља центар европске културе, трговачки и саобраћајни центар Велике Британије.

Основни акт који уређује функционисање и организацију Лондона јесте Закон о Великом Лондону (*Greater London Authority Act*), који је донет 1999. године. Садашња локална власт у Лондону уређена је Законом о Лондону, којим је уређено непосредно бирање градоначелника Лондона и Лондонске скупштине (већа) од 25 изабраних чланова, који заједно уређују Закон о Лондону. Ова нова представничка институција, коју чине градоначелник и скупштина, је поново

¹⁴⁹<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/mro/news-release/census-result-shows-increase-in-population-of-london-as-it-tops-8-million/censuslondonnr0712.html>

уведена после укидања од стране Лондонског савета 1986, од стране конзервативне владе под вођством Маргарет Тачер .¹⁵⁰

Лондон се данас развија према Стратегији просторног развоја Великог Лондона из 2004. година, познатијем под називом Лондонски план (*The London plan*), која има пројекцију до 2026. године. Након доношења ове стратегије, извршено је вредновање постојеће и изграђен предлог нове стратегије просторног развоја Великог Лондона, који је објављен 2009. године под називом Нови план за Лондон (*A New Plan for London*).¹⁵¹ Тренутно стање је такво да је Лондон веома популаран код младих људи из целе Британије, тако да се и будућности може очекивати константан раст становништва на тој територији.

Власт Великог Лондона је утемељила циљеве које жели да оствари у блиској будућности како би Лондон постао једна од најдоминантнијих светских метропола, од којих су најважнији циљеви: пронаћи одговор на изазове привредног напретка и пораста броја становника; одржати конкурентност и успешност у међународним размерама; унапредити разноликост, препознатљивост, приступачност и сигурност појединих четврти; омогућити да послови, могућности и садржаји буду свима једнако доступни и, на крају, постати један од водећих градова у подручју унапређења животне средине на светском нивоу.

Власт у Лондону чине Градоначелник и Скупштина која броји 25 чланова (Прилог – Табела бр. 4). Скупштина преиспитује градоначелникове одлуке, те може да усвоји или одбије предлоге годишњег буџета (Прилог – Табела бр. 2). Оно што је новијег датума у организацији Лондона јесте директан избор градоначелника (Прилог – Табела бр. 7) . Четрнаест чланова Скупштине се бирају по већинском систему, а једанаест чланова по пропорционалном (Прилог – Табела бр. 9). Посланици Скупштине су представници неких специфичних области града. Ова власт по новом закону покрива целокупна 32 лондонска округа и лондонски Сити (*City*) са истим кругом надлежности (Прилог – Табела бр. 13). Градоначелник је основни орган извршне власти, али он има на располагању велики број колективних извршних органа са надлежностима у разним областима (Прилог – Табела бр. 5). Они заједно осмишљавају стратегију развоја Лондона и

¹⁵⁰ Copus Colin, *London government: Problems, perspectives and power*, НКЈУ-ССПА, 2013., бр. 3., р.804.

¹⁵¹ Jukić Tihomir, Smode Cvitanović Mojca, Smokvina Marina, *Vizije razvoja gradova početkom 21. veka*, Архитектонски Факултет у Загребу, Загреб 2010., стр. 390.

спроводе је. У том смислу морају тесно да сарађују са општинама, да дају оквире развојног и секторских планова, активно учествују у њиховој реализацији и у решавању разноврсних проблема.¹⁵²

Лондон има велики извршни апарат што се може правдати великом територијом и великим бројем становника. Сваки орган извршне власти има велики удео у организацији Лондона, што говори о томе да свакиод њих зна своју улогу у систему управљања овим великим градом. Међу бројним органима, организацијама и институцијама највише се истичу: Лондонски транспорт чији је делокруг рада усмерен на облике транспорта у Лондону и на главним путевима; Агенција за развој Лондона која је одговорна за привлачење нових инвестиција и стимулацију обнове Лондона; нова Метрополитенска полицијска власт одговорна је за послове полиције и смањивање криминала у граду, као и нова власт за планирање делатности у случају паљевина, елементарних непогода и хитних случајева.¹⁵³

Поред обичних општина као основа новог локалног организовања у Енглеској, други појавни облик општина су градске општине. Британија је у погледу организације ишла обрнутим смером у односу на остале земље. Док је у Европи био тренд појачана децентрализација и јачање општина, у Британији је дошло до уједињавања њихове власти у уједињене градске власти. Тако градови имају посебан статус, веће надлежности и финансије и између осталог су подељени на више општина или округа.

Окрузи у Лондону имају у просеку око 100 хиљада становника, а Вестминстер (*Westminster*) има специјалан статус. Метрополитенски ареали (36 метрополитенски дистриката) су изгубили изабране скупштине, тако да 32 лондонска округа имају обједињену – корпоративну власт у Лондону. Тако организована власт има углавном опште надлежности: чишћење, инфраструктура, саобраћај, снабдевање, одржавање јавног реда и мира што је надлежност полиције, ватрогасне службе, буџет, административна питања, рекреација, здравство, школство и тд.¹⁵⁴

¹⁵² Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 131.

¹⁵³ Leach S., Cass F., *Local Government Reorganisation: The Renew and Its Aftermath*, London 1998., p.360-372.

¹⁵⁴ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 139.

Током седамдесетих година XX века локалне самоуправе у Великој Британији па тако и у Лондону се уводи институт омбудсмана, који је својеврсни представник изборне локалне власти и јавних агенција (Прилог – Табела бр. 10.). Његове одлуке немају извршну вредност, али су градски органи обавезни да његове одлуке ставе на дневни ред и изјасне се. Власти, осим тога имају обавезу да детаљно обавесте јавност о врсти своје одлуке, поготово уколико се она коси са одлукама овог заштитника интереса грађана. Зато кажемо да је улога омбудсмана изузетно важна, јер између осталог врши велики утицај на начин рада локалне скупштине.

Као и у другим европским развијеним државама и Велика Британија је земља у којој постоји дуга традиција непосредног учешћа грађана у пословима локалне власти. Пошто је у последње две деценије систем постао централизован, озбиљно су смањени локални буџети, а у складу с тим и стандард грађана. Зато је последњих година одзив грађана на локалне изборе био веома мали. Грађани имају право да градским властима, а и општинским, упуте петиције за аранжман власти који желе да се уведе у њихову локалну самоуправу, за чије је спровођење потребна подршка од минимум 5% грађана који живе на тој територији. Локалне власти су дужне да размотре петицију и да распишу, ако је потребно, референдум.¹⁵⁵

И локалне власти користе ове непосредне облике учешћа грађана како би дошли до мишљења грађана о поједним питањима, најчешће о начину коришћења новца или обезбеђивања услуга. Тако на пример, градоначелник Лондона треба да одржава дебату о стању у Лондону једном годишње и да два пута годишње обавези довољно времена за одговоре на питања грађана. Ови скупови морају бити отворени за јавност.¹⁵⁶

Управа Лондона састављена је од два нивоа, општеградског и локалног нивоа (Прилог – Табела бр. 11). Општеградском управом координира Управа Великог Лондона, док се локална администрација проводи кроз 33 мање управе. Локалне управе су савети 32 лондонска округа и Корпорација Лондонског Ситија који су одговорни за већину локалних услуга, као што су локално планирање, школе, социјалне службе, путеви и сакупљање отпада. Одређене функције, као што

¹⁵⁵ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 147.

¹⁵⁶ Kerley Richard, *Managing in Local Government*, Macmillan 1994.

је уклањање смећа, спроводе се кроз заједничке аранжмане. Полицијске снаге у Великом Лондону, с изузетком лондонског Ситија, осигурава Метрополитенска полицијска служба коју надгледа Метрополитенска полицијска управа. Сити располаже с властитим полицијским снагама - Полиција Лондонског Ситија.¹⁵⁷ С друге стране, Британска транспортна полиција одговорна је за полицијске услуге на Националној железници и Лондонском метроу у главном граду.

Унутар Лондона, и Сити и Вестминстер располажу статусом града, те су и Сити и остатак Великог Лондона церемонијалне грофовије. Данашње подручје Великог Лондона припојило је зоне које су некада биле део грофовија Мидлсекс, Кент, Сури, Есекс и Хертфордшајр. Статус Лондона као главног града Енглеске, и касније Уједињеног Краљевства, није никада додељен или службено потврђен статутом или у писаном облику, већ је формиран уставном конвенцијом, што статус главног града чини делом британског неписаног устава.

Због простране територије градско подручје Лондона се најчешће описује коришћењем низа имена округа. Данашњи градски окрузи су некада били самостална насеља, па су и дан данас задржали неке битне карактеристике. Већ смо напоменули да се Лондон састоји од 32 округа (од 1965. године), који су додати лондонском Ситију, иначе главном финансијском центру Лондона. Тако да територију Управе Великог Лондона чине град Лондон (Сити) и 32 градска округа: Вестминстер, Кенсингтон и Челси, Хамерсмит и Фулам, Вендсворт, Ламбет, Саутворк, Тауер Хамлетс, Хекни, Ислингтон, Камден, Брент, Илинг, Хаунслоу, Ричмонд на Темзи, Кингстон на Темзи, Мертон, Сатон, Кројдон, Бромли, Луишам, Гринвич, Бексли, Хаверинг, Баркинг и Дагенам, Редбриџ, Њуам, Валтам Форест, Харингеј, Енфилд, Барнет, и Хероу (*City of Westminster, Kensington and Chelsea, Hammersmith and Fulham, Wandsworth, Lambeth, Southwark, Tower Hamlets, Hackney, Islington, Camden, Brent, Ealing, Hounslow, Richmond upon Thames, Kingston upon Thames, Merton, Sutton, Croydon, Bromley, Lewisham, Greenwich, Bexley, Havering, Barking and Dagenham, Redbridge, Newham, Waltham Forest, Haringey, Enfield, Barnet, Harrow, Hillingdon*).¹⁵⁸

Органи власти у Великом Лондону имају поприлично ограничену моћ или ограничене надлежности. Надлежности се углавном своде на инфраструктуру,

¹⁵⁷<http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20100107034016/http://www.london.gov.uk/gla/policing.jsp>

¹⁵⁸<http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20100107033943/http://www.london.gov.uk/london/links.jsp>

стратешка планирања, планирање транспорта, транспорт путника, аутопутеве и ватрогасне службе, док с друге стране лондонски окрузи имају већи број надлежности. Превасходно се те надлежности односе на: образовање, инфраструктуру, стратешко планирање, планирање транспорта, транспорт путника, аутопутеве, социјалне службе, библиотеке, рекреацију, сакупљање отпада, одлагање отпада, живорну средину и прикупљање прихода.

Управа у Лондону располаже великим бројем надлежности. Основне надлежности које ова власт врши јесу „подстицање економског развоја и зараде, односно богатства; подстицање социјалног и друштвеног развоја у Великом Лондону; подстицање побољшања животне средине у Великом Лондону; брине о здрављу грађана Великог Лондона; подстицање одрживог развоја у Великој Британији; подстиче побољшање здравља грађана; доприноси постизању одрживог развоја у ВБ“¹⁵⁹ и многе друге, важне за грађане, надлежности.

У Великој Британији, а и у Лондону се локални избори одржавају редовно сваке четири године, колико траје мандат органа власти, а у дистриктима сваке године се бира по 1/3 чланова скупштине (Прилог – Табела бр. 6). Избори су партијски, пропорционални, са више изборних јединица (Прилог – Табела бр. 14). Нови закон је увео и трећу могућност: да се сваке две године бира половина већника. Не постоји никаква законска препрека за то да појединац буде изабран у два локална већа или у органе власти на националном нивоу. Од 2000. године, постоји могућност да грађани директно бирају градоначелника, као и да скупштина и градоначелник директно бирају градског менаџера.¹⁶⁰

Оно што такође карактерише локалну самоуправу у градовима Велике Британије јесте ретко преношење надлежности са једног нивоа власти на други, јер се овај систем темељи на строгој подели надлежности централних и локалних органа власти без постојања хијерархијских односа, што иначе чини основ за могућност преношења надлежности. Тако се Скупштина искључиво бави питањима која су у надлежности града генерално, претреса их, решава спорне проблеме, доноси одлуке и велики број подзаконских аката.

¹⁵⁹ *Greater London Authority Act, 1999, art. 30.*

¹⁶⁰ Ђорђевић Снежана, *Модели децентрализације у земљама ЕУ*, Национална коалиција за децентрализацију, Београд, 2011., стр. 26.

Што се тиче финансирања локалне самоуправе у Великој Британији, а то се у великој мери односи и на Лондон, јесте то да је финансирање локалне самоуправе, за разлику од других развијених држава, веома централизовано, са процентом државних давања нешто мањим од 50%. Локалне власти у Великој Британији тренутно се налазе у процесу враћања дела финансијске аутономије, с тим што још увек половину општинског буџета чине давања централне власти а другу половину изворни приходи. Најважнији изворни приходи јесу: порез на имовину, на бизнис и на промет, док су давања по природи општа, без унапред утврђене намене, и специјална давања која су прецизно усмерена на реализацију одређених пројеката и циљева. На пример, с друге стране неки делови Британије као што су Шкотска и Велс су добили већу фискалну самосталност као и специфичне облике блок давања од стране централне власти.¹⁶¹

Лондон је због своје атрактивности одувек представљао проблем за једну унитарну државу као што је Британија, која често није знала како да се избори са властима можда најмоћнијег града на свету. Лондон је нарочито као велика економска, политичка и културна сила и због своје огромне територије представљао проблем чак и за централну власт, нарочито ако је и сам град имао сопствену изабрану власт.

Каква год да је будућност Лондона, без обзира на облик, овлашћења и функције и улогу које неки орган власти има, једно је сигурно, као и за било које друго поднационално телу у Енглеској, за одређена питања одлучиваће увек Влада, односно централна власт.¹⁶²

Управљање градом Лондоном је уређено Законом о Великом Лондону из 1999. године, који је унео значајне новине у систем управљања, међу којима су најважније две нове репрезентативне институције као што је директан избор градоначелника Лондона и формирање Скупштине Великог Лондона од 25 изабраних чланова који заједно чине Управу (власт) Великог Лондона. Због тога, а и других институција и служби у граду, нарочито финансијских, Лондон постаје један од најразвијених и економски најјачих градова света, иако нема тако развијен систем независног управљања као неки други европски градови.

¹⁶¹ Ђорђевић Снежана, *Модели децентрализације у земљама ЕУ*, Национална коалиција за децентрализацију, Београд, 2011., стр. 52.

¹⁶² Copus Colin, *London government: Problems, perspectives and power*, НКЈУ-ССПА, 2013., br. 3., p.818.

И поред унитарности државе и јаке централне власти, Лондон се развијао непрестано и постајао све атрактивнији за грађане света који су у њему тражили своју будућност. То показује и податак да је један од најпосећенијих градова у Еввропи што је довољан разлог за растући економски значај ове јединице локалне самоуправе. Чак су се у историји града догађали и периоди у којем Лондон није имао изабрану локалну власт, што се везује за крај двадесетог века, услед чега су наступиле велике промене у систему организације власти и доношења Закона о Великом Лондону из 1999. године.

1.2. Париз

Пре него што изложимо основне карактеристике система управљања градом Паризом, морамо се осврнути и на уређење локалне самоуправе Републике Француске. Као и сва друга држава и Француска има себи својствено локално уређење које се по многим параметрима разликује од система управљања локалном самоуправом у другим државама. Француска је значајна због тога што је највећа држава западне Европе. Она је унитарна, сразмерно централизована држава.

Локална самоуправа у Француској је традиционално била организована у два нивоа. Од 80-их година двадесетог века она образује тростепену локалну самоуправу. Први ниво чини 36 хиљада комуна, други ниво 100 департмана, а трећи ниво чини 22 регије. Француска је прихватила монотипску организацију локалне самоуправе па се међу комунама које најчешће имају око хиљаду становника, налазе и градови са више од 50 хиљада становника, мада су ти случајеви ретки. Посебан статус међу комунама имају три града Париз, Лион и Марсеј. Ова три града имају право да формирају градске арондисмане као специфичне јединице месне самоуправе.¹⁶³

Француска, поред 96 департмана које има у метрополитенској Француској, има и 4 прекоморска департмана који имају двојни статус те су уједно и регије а зову се Мартиник, Гуадалупе, Француска Гвајана и Реунион (*La Guadeloupe, La Martinique, La Guyane, La Reunion*). Департмани у просеку имају око пола милиона становника и састоје се просечно од око 380 комуна. Овако велики број комуна

¹⁶³ Marčetić G., Giljević T., *Lokalna samouprava u Nemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. br. 1, Zagreb 2010., str 73.

отежава сарадњу и комуникацију између њих и департмана. Ради се на реформи тог система који би за циљ имао олакшано споразумевање и договарање између ова два нивоа.

Што се тиче трећег нивоа локалног организовања, регије имају веома различиту популацију. Неке регије имају мање од милион, а неке чак преко пет милиона становника и састоје се у просеку од 4 департмана. Посебан статус имају четири прекоморске регије, Корзика, и на крају највећа, Париска регија (Пе-de-France) која броји преко десет милиона становника.

Уз многобројне потешкоће које произлазе из расцепканости територијалне организације Француске, постоје и неке предности. Према многим критеријима демократичност и партиципација грађана у Француској је на знатно вишем нивоу него у осталим развијеним европским државама. Истраживања јавног мњења константно показују да су грађани прилично задовољни начином на који се воде локални послови, да имају снажан осећај припадности локалној заједници те да најблискијим органом власти сматрају начелника општине у којој живе. О њему имају боље мишљење него о председнику државе, премијеру или заступницима у парламенту.¹⁶⁴

Као и Велика Британија, и Француска традиционално има развијен централизован систем и снажну администрацију. Због учестале потребе контроле локалне власти од стране централне успостављен је префектски систем. Префект представља државног функционера који контролише рад органа локалне власти и одговоран је за свој рад Министарству и министру унутрашњих послова. И поред изразите централизованости, централна власт у Француској се, ипак, понаша као партнер локалној власти.

Француску карактерише модел слабог градоначелника. што значи да је локално веће као представничко тело најважнији орган у јединици локалне самоуправе. Посланици већа се бирају на партијским изборима, да би они касније изабрали градоначелника који је основни орган извршне власти у граду или општини. Оно што је карактеристично за француску локалну самоуправу јесте што

¹⁶⁴ Marčetić G., Giljević T., *Lokalna samouprava u Nemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. br. 1, Zagreb 2010., str 77.

је градоначелник једини извршни орган и што не постоји неки други, колективни, извршни орган власти.¹⁶⁵

Оно што нас занима у овом раду јесте да дамо сажет приказ садашњег система управљања градом Паризом. Париз је главни град Републике Француске и један од највећих и туристички најатрактивнијих градова у Европи. Град богате историје, културе и уметности. Посебно је атрактиван за туристе из целог света, што му због велике посете доноси и велики профит, а услед тога и неопходну слободу и независност у одлучивању.

Што се тиче великих градова, међу којима је и Париз, у Француској је кроз скорију историју била успостављена слаба децентрализација. Нарочито невероватно делује податак да у Паризу локална самоуправа није постојала нешто више од сто година. То је период који је трајао од 70-их година 19. века до 70-их година 20. века. У том периоду градом су управљали префект полиције и префект департмана, које је именovala влада, а који су били одговорни министру унутрашњих послова. Тек од 80-их година 20. века, Париз, са још два града (Лион и Марсеј), бива уређен законом којим се уводи локална самоуправа у градске арондисмане.¹⁶⁶ Просечна популација арондисмана у Паризу је у том тренутку износила просечно око 100 хиљада становника.

Законом је прописано да већа градских арондисмана и њихови начелници делују у име њиховог градског већа. Прописан је и број чланова већа, њих 20, те и начин њиховог избора. Две трећине већника бирали су директно грађани по изборном систему који је био примењен на изборима за већа у комунама са више од 3.500 становника. Док једну трећину чине градски заступници који су изабрани на подручју дотичног градског арондисмана, а из њихових редова се бирају начелник и његови помоћници.¹⁶⁷

Веће градског арондисмана може да интервенише у свим стварима које су од интереса за ову територијалну јединицу и да изрази своје жеље писмено градоначелнику или усмено на седници градског већа. Градско веће је дужно да консултује већа градских арондисмана поводом питања урбанистичког планирања,

¹⁶⁵ Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд 2012., стр. 278.

¹⁶⁶ Ivanišević Stjepan, *Evropska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima*, Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 2, str. 412.

¹⁶⁷ Исто, стр. 412.

помоћи различитим удружењима, условима за коришћење услуга јаслица, дечијих вртића, старачких домова и тд. С друге стране, градско веће може да делегира већу градског арондисмана неке службе које се односе на свакодневни живот грађана као што су брига о деци, одржавање спортских објеката, алокација социјалних станова, оживљавање и развој сопственог подручја и др.

Углавном се може рећи да веће градског арондисмана има веома мале надлежности за предузимање акција на свом подручју, већ то зависи у највећој мери од повереног овлашћења од стране градске власти. Прорачун градског арондисмана је саставни део градског прорачуна, а приходи се углавном састоје од обавезних потпора око којих настаје договор између градског већа и представника већа градског арондисмана.¹⁶⁸

Начелник градског арондисмана највише се бави питањима статуса грађана, изборима, урбанистичким плановима, као и комуналном имовином. Начелник такође има веома важну улогу, најчешће саветодавну, када су у питању послови који се односе на коришћење земљишта, на одобравање просторних пренамена, те на промет зграда и земљишта. Надзире део административног апарата, које је за потребе градског арондисмана одредио градоначелник, а посебно је овлашћен да предложи кандидата за секретара градског арондисмана.¹⁶⁹

На основу свега реченог, ове карактеристике управљања Паризом омогућавају и другим градовима и градским заједницама да унапреде свој систем организације и управљања локалном самоуправом. То се највише односи на заједнице које имају преко 100 хиљада становника у којима би могли да се формирају други, нижи облици локалне организованости.

Занимљива је једна специфичност везана са утицај француских председника на локалну самоуправу и уређење града Париза. Мандати већине француских председника након Другог светског рата су обележени њиховим активним учешћем у организацији и вођењу градских пројеката (*Le grand projet*) у Паризу.

Град Париз има изузетно сложен положај у целокупној административној организацији државе Француске. Он је истовремено општина/комуна (*la commune*) и департман (*ledépartement*). Веће организационе целине су регион (*la région*) и

¹⁶⁸ Ivanišević Stjepan, *Evropska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima*, Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 2, str. 413.

¹⁶⁹ Isto, str 413.

централна држава (*l'État*). За разлику, видећемо касније у раду, од Београда који у свом саставу има више општина, Париз се, у административном смислу, сматра једном општином, а мање организационе јединице у саставу Париза су арондисмани. Њих има 20, међутим надлежности и функционисање сваког од 20 арондисмана у Паризу су веома слични надлежностима и функционисању осталих општина у Француској.¹⁷⁰

Администрација (целина свих управних органа) Града Париза извршава одлуке које доносе Скупштина града Париза (*le Conseil de Paris*) и градоначелник (*le Maire*), док законитост ових одлука контролише Префект Париза (*le Préfet de Paris*). Префект је извршни орган државе Француске, и директно га именује Влада за сваку од 96 департмана у континенталној Француској.¹⁷¹ Сваки департман има свој број додељен по абecedном реду, а Париз носи број 75.

Као и код других градова, у овом делу рада ћемо обрадити најважније органе управљања у граду Паризу. У већини европских градова, органи управљања су слично конципирани. Представљени у две или три гране, као представнички, извршни и управни органи. Као су на централном нивоу организовани органи у државама, таква организација се осликава и на локалном нивоу. Зато ћемо на почетку нешто рећи о највишем органу власти у Паризу, а то је Скупштина града.

Представничку власт у граду чини Скупштина града. Скупштина града Париза (*le Conseil de Paris*) се састоји од 163 одборника, који су изабрани на 6 година у сваком од париских арондисмана којих има 20 и који представљају мању административну јединицу. Одборници се бирају пондерисаним двокружним пропорционалним системом. Скупштина града се, у просеку, састаје једном у месец дана. Основна надлежност овог органа је да управља градским пословима пошто, у случају потребе, прибави мишљење Скупштине једног или више арондисмана и једног или више председника арондисмана.

Поред тога, пошто је Париз и департман, надлежност Скупштине града је и да управља пословима које државни закони стављају у надлежност департмана, као што су усвајање буџета ове територијалне јединице и управљање људским

¹⁷⁰http://www.mairie1.paris.fr/mairie01/jsp/site/Portal.jsp?page_id=56

¹⁷¹<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/paris-collectivite-territoriale-specifique.html>

ресурсима. Због целокупне сложености административног положаја Града Париза, Скупштина града усваја 3 буџета: општински буџет, буџет департмана и специјални буџет полицијске префектуре (*la Préfecture de Police*). Скупштина града такође има и веома значајне надлежности у области јавног превоза, здравља и заштите животне средине.

Извршна власт у Паризу је поверена градоначелнику. Градоначелник Париза (*le Maire de Paris*) има значајно веће прерогативе од 1975. године, када је Париз стекао статус општине (поред статуса департмана, који је већ имао). Градоначелник Париза се бира на 6 година, из редова одборника Скупштине града, којом и председава. Овај орган има сложен административни статус: градоначелник је истовремено лице са локалним извршним овлашћењима, али и представник централне државе. Основна надлежност градоначелника је да припрема и, од тренутка када буду усвојене, извршава одлуке Скупштине града. Такође, Скупштина града га може посебно овластити и да одлучује о додели или пренамени добара у власништву града, реализацију позајмица, издавање концесија на гробљима, прихватање донација и легата. Међутим, за разлику од председника других локалних самоуправа, значајно су му лимитирана овлашћења у домену комуналног јавног реда и мира, будући да су она поверена посебном органу – Префекту полиције града Париза.¹⁷²

С друге стране, овај посебан орган у граду, Префект полиције града Париза (*le Préfet de Police*) је надлежан за функционисање општинске полиције и сматра се шефом свих лица запослених у њој. Он припрема и управља специјалним буџетом Полицијске префектуре (*la Préfecture de Police*), извршава одлуке Скупштине града које се тичу саобраћаја, одржавања хигијене, јавног мира и безбедности у главном граду.

Префект Париза (*le Préfet de Paris*) је представник Владе Француске у департману 75, који означава Париз. За разлику од осталих префеката у осталим департманима, префектура Париза је надлежна и за опремање (градских служби), осим опреме која се тиче саобраћаја и јавног превоза, за коју су, већ смо то напоменули, заједнички надлежни Град Париз и Полицијска префектура. Префект Париза надзире примену законских прописа, уредби и гарантовање јавних слобода,

¹⁷²<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/paris-collectivite-territoriale-specifique.html>

а заједно са градоначелником Париза се стара и о организацији избора на локалном нивоу. Поред тога, он се стара о прослеђивању градских аката (органима на централном државном нивоу), контролише законитост и извршавање буџета Града Париза и његових јавних тела.

Пошто смо већ приказали организацију власти у Паризу, у даљем раду рећи ћемо нешто више и о значају и улози арондисмана у територијалној организацији главног града. А посебно је важно је утврдити органе власти у арондисманима и њихове надлежности, овлашћења и функције које врше у свом управљању овом нижом територијалном јединицом.

Скупштина арондисмана (*le Conseil d'Arrondissement*) се састоји од 2/3 арондисманских одборника и од 1/3 градских одборника (одборника Скупштине града Париза). Све Скупштине свих 20 париских арондисмана се могу сматрати посредником између грађана арондисмана и Скупштине града Париза. Арондисмански и градски одборници се бирају на 6 година, за сваки арондисман посебно, са истих изборних листа, директним општим гласањем и пропорционалним изборним системом. Општи законски принципи који регулишу функционисање осталих Скупштина општина у Француској се, у великој мери, примењују и на функционисање свих 20 Скупштина арондисмана у Паризу. Скупштина арондисмана даје мишљење на све предлоге одлука, које се тичу арондисмана, а које доноси Скупштина града. Међутим, Скупштине арондисмана су искључиво надлежне за: паркове површине мање од 1 хектара; јаслице; као и мање спортске терене и друге мање спортске садржаје.¹⁷³

Председник арондисмана (*le Maire d'Arrondissement*) се бира на првој седници Скупштине арондисмана, међу градским одборницима, који такође бирају и заменике Градоначелника Париза. Председник арондисмана је надлежан за све матичарске послове, а по положају је и председник Заједничког школског фонда и Центра за социјални рад. Он се такође стара и о: поштовању обавеза везаних за обавезно школовање на територији арондисмана (упис и сл.); управљању јаслицама на територији арондисмана; функционисању школа (неопходни радови, отварање нових школа, израда школских карти којим се одређује територија са које се деца уписују у једну од школа); о управљању свим јавним површинама и

¹⁷³ http://www.mairie15.paris.fr/mairie15/jsp/site/Portal.jsp?page_id=45

мобилијаром на територији арондисмана: зелене површине, центри за анимацију и сл.

Председник арондисмана такође даје мишљење и о: свим дозволама за градњу и рушење; свим променама намене објеката; свим дозволама за измене у саобраћајном мобилијару; свим забавним скуповима на јавном простору; као и успостављању и проширењу тераса свих ресторана и других угоститељских објеката.¹⁷⁴

У граду који је овако туристички атрактиван и који је један од најлепших градова у Европи константно се јављају нове идеје око његовог уређења. Ипак, многи сматрају да Паризу није потребна никаква реформа, нити промена статуса. Актуелна идеја или циљ је да се створи Велики Париз као урбани, социјални и економски пројекат од националног значаја и да се уједине већи стратешки локални нивои унутар Париске регије и да се промовише одрживи економски развој чиме ће се показати солидарност у овој главној регији, што би имало за циљ смањење социјалне, територијалне и фискалне равнотеже на подручју читаве територије Француске Републике.¹⁷⁵

Град Париз, који границе своје територије није мењао од 1860. године, са својих 2.233.818 становника (попис из 2008. године) чини 3,5% укупне француске популације. Убедљиво је највећи град у Француској, а пети по броју становника у Европској унији. Поређења ради, знатно има мањи број становника од Берлина и скоро 6 пута мање од Лондона. Сам град Париз има малу територију са свега 105 км² што чини само 1% од укупне величине Париске регије (*Ile-de-France*). Што се тиче читаве Париске регије број становника који насељава ово подручје броји око 11 милиона становника, и по том статистичком податку спада у најнасељеније метрополитанско подручје у Евразони. Град Париз је густо насељена територија са око 21-ом хиљадом становника по километру квадратном.¹⁷⁶

Француска, као и Србија има монотипску локалну самоуправу још од револуције у 18. веку, што значи да су надлежности, уређење и институције у свим општинама идентичне, што може да чуди јер на територијалном нивоу Француске

¹⁷⁴ http://www.mairie15.paris.fr/mairie15/jsp/site/Portal.jsp?page_id=45

¹⁷⁵ *Greater Paris Act*, Journal Officiel de la République Française, n°0128, Paris, 2010, Art. 1

¹⁷⁶ Breuillard Michele, *From Paris to Greater Paris: An Old Project, a New Approach*, НКЈУ – ССРА, год. 12., бр. 1., Zagreb 2012., стр. 44.

постоје велике разлике у броју становника између општина. Тако, исте функције и надлежности има нека општина са једва хиљаду становника и неки град са преко 100 хиљада становника, што је иначе и проблем за град Београд који без обзира на своју величину и популацију има исте надлежности као и мале општине у Србији.

Иако смо напоменули које су све надлежности локалних органа власти, ипак желимо да се мало више задржимо на улози градоначелника као најважнијег органа, односно шефа локалне егzekутиве, у систему управљања локалном самоуправом, тачније градом. У свом раду он има свесрдну помоћ одређеног броја помоћника чији број није сталан. Добра ствар у закону јесте то што се градоначелнику даје слобода у избору броја својих помоћника. Максимални број помоћника које градоначелник може ангажовати не сме да пређе бројку од 30% од укупног броја локалних одборника. С друге стране, мора се испоштовати функција помоћника градоначелника макар то био и минималан број ангажованих помоћника, а то је један. Постоје бројни критеријуми око броја помоћника, а то се подразумевано и најчешће сразмерно односи на број становника, величину града, економске прилике, географски положај, развој привреде и др.

Већ смо напоменули да мандат градоначелника траје 6 година, али специфичност овог система је што не постоји ограничење броја избора. У пракси се дешавало да неки градоначелници буду бирани и неколико пута на ту функцију. Најважније надлежности шефа егzekутиве у граду Паризу су у складу са његовом важном функцијом коју остварује на начин што: представља своју општину; врши именовање, проглашава наредовање, кажњава и санкционише градске службенике; одобрава у коначном исходу градски буџет; заступа град у случају судског спора; стара се о извршењу одлука општинског парламента; потписује и извршава уговоре; стара се о градским трошковима; и задужен је за очување јавног поретка.¹⁷⁷

Можда и најважнија надлежност француског градоначелника јесте ова последње набројана, а то је очување јавног поретка. Овај појам се односи на четири важне компоненте које га чине и ту се у првом реду мисли на сигурност, безбедност, ред и јавно здравље. Тако је градоначелник овлашћен да све што је у његовој моћи предузме како би заштитио и очувао јавни поредак. У то име, може

¹⁷⁷ Гујаничић Душан, *Положај градоначелника у Србији и Француској*, Политичка ревија бр. 4/2013, Београд 2013., стр. 163.

спречити било какве манифестације, без обзира да ли су уметничке, културне и др, ако сматра да ће се неким догађајем угрозити јавни ред и мир. Ако градоначелник нема способности или средства да обезбеди ред и мир, онда случај преузима префект.

Градоначелник има право да пренесе овлашћења на своје помоћнике, што раде и градоначелници у другим државама али оно што је интересантно односи се на могућност преношења овлашћења градоначелника на градске одборнике ако помоћници нису у могућности да ураде оно што се од њих тражи.

Многи аутори не сматрају добрим систем управљања француским метрополама, што се у великој мери односи и на град Париз. Држе се мишљења да се систем локалне самоуправе у градовима мора модернизовати и успоставити на најефикаснији могући начин. Нарочито је њихова теорија усмерена на то да законодавац у овом случају мора бити знатно креативнији. Да покаже у исто време и разборитост и умереност што је у овом тренутку неопходно и примарно.¹⁷⁸

Париз, као један од градова са највећом историјом и туристички најатрактивнијом територијом није значајно мењао свој систем управљања локалном самоуправом, нити територијалну организацију од средине 19. века, што говори о утицају традиције на локално уређење. Иако се већина промена у Паризу дешавала око мењања организације и система департмана и региона, ретко се говори о све већој агломерацији Париза. Проблем је што у Паризу нема међуопштинског ентитета у париском урбаном подручју, нити неког другог међуопштинског тела који би решавали проблеме густих градских центара генерално. Париско отуђење од својих предграђа и данас је проблем, и по мишљењу многих главни разлог грађанских немира и побуна у периферним деловима града.

Истина је да париска регија има један од највиших БДП-а у Европи, као главни покретач глобалне економије. Париска регија главно је француско средиште економске активности. Док становништво регије чини око 20% укупне популације континенталне Француске, БДП је процентуално знатно већи. У новије време, париска економија тежи да се посвети услугама високе вредности

¹⁷⁸ Protière Guillaume, *The Status of Metropolises in France*, НКЈУ – ССРА, год.12.(2012.), бр. 1.,п. 145

(финансије, информатичке технологије, итд.) и високотехнолошку производњу (електроника, оптика, авионско-свемирска индустрија, итд.)

Из овог дела рада, тачније проучавајући систем управљања Паризом, можемо закључити да је француска држава у великој мери централизована и да у великој мери утиче на организацију и уређење локалне самоуправе. Међутим, колико год говорили о централизованој држави, не можемо сметнути с ума да Француска, као и Париз, показују неке карактеристике које су веома позитивне, а које се тичу високог степена учешћа грађана у управљању и с тим у вези значај избора локалних органа власти. Оно што је најважније, јер су грађани стуб сваке локалне самоуправе, јесте задовољство грађана начином на којим се управља градом, вођењем локалних послова. А најзначајније од свега јесте осећај припадности грађана локалној самоуправи и близак однос са начелницима општина и градова, због чега можемо говорити о високом степену демократичности локалне самоуправе града Париза.

1.3. Берлин

Берлин је главни град Савезне Републике Немачке и један од најразвијенијих градова у вероватно најразвијенијој европској држави. По много чему специфичан град, са огромном популацијом међу којима живи и велики број странаца. Сама држава има око 82 милиона становника и по том параметру је друга у Европи после Русије. И по величини главног града, односно броју становника је такође друга у Европи, после Велике Британије, тачније Лондона.

Уставом из 1949. Немачка је уређена као савезна држава у којој је власт организована на два нивоа: савезном и државном, док су општине (*Gemeinden*) и окрузи (*Kreise*) конститутивни делови федералних држава. Право на локалну самоуправу. Право на локалну самоуправу по Уставу СР Немачке је гарантовано и остварује се преко државних, регионалних и локалних представничких тела која су састављена од чланова изабраних на темељу непосредног, једнаког и општег бирачког права.¹⁷⁹ Сва три нивоа власти имају велики степен аутономије због чега

¹⁷⁹ Marčetić G., Giljević T., *Lokalna samouprava u Nemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. br. 1, Zagreb 2010., str 68.

Немачка није имала потребу да се бави питањима децентрализације као друге европске земље.

Иако је неколико деценија била подељена на Источну и Западну Немачку, то јој није сметало да након уједињења постане једна од највећих светских сила. Поновно уједињење се догодило 1989. године и сада располаже са 16 савезних држава (*Länder*) од којих су три градови-државе као што су Берлин, Хамбург и Бремен. Берлин је од уједињења постао и главни град СР Немачке.

Што се тиче саме немачке државе, она се састоји од великог броја различитих територијалних јединица и комплексне територијалне организације. Њену територијалну организацију, осим федерације (*Bund*), чини, као што смо већ рекли, 16 савезних држава (*Länder*), 16127 општина (*Kommune/Gemeinde*), и 543 округа (*Kreis*). Ови окрузи се могу поделити на градске округе (*Stadtkreise*) и сеоске округе (*Landkreise*). Градских округа је мање (117), док је сеоских много више (426).

Оно што је значајно за управљање локалном самоуправом а везано је за Немачку јесте то да савезне јединице у њеном саставу могу имати скоро потпуну аутономију у регулисању локалне самоуправе, и могућност да самостално уређују темељне институционалне параметре за деловање локалне самоуправе (територијалну поделу, границе јединица, статуте општина).

Важно обележје локалне самоуправе у Немачкој (општине и окрузи) представља вршење две врсте послова: сопствених послова и пренесених послова од стране државе. Непобитна чињеница је да се на локалном ниову спроводи више од 75% савезног и државног законодавства, што нам говори о важности коју локална самоуправа има у Немачкој. Тако локална самоуправа у Немачкој има знатно већу улогу од локалне самоуправе било које друге земље континенталне Европе. Односи између локалних самоуправних тела и њихових земаља су врло блиски, што је резултат чињенице да су градови, општине и окрузи конститутивни елементи земаља који су непосредно интегрисани у управни систем земаља.¹⁸⁰

Берлин као главни град и посебна држава, а тако исто и Хамбург, обједињују на нивоу града две функције: функције државне управе и локалне самоуправе. Послови градске управе у оба града су због децентрализације

¹⁸⁰ Marčetić G., Giljević T., *Lokalna samouprava u Nemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. br. 1, Zagreb 2010., str 70.

подељени на градске општине (Stadtbezirke). Берлин, највећи и главни град Немачке са око 3,5 милиона становника, је подељен на 12 управних општина територијалном реформом из 2001. Општину у просеку чини 283.000 становника.¹⁸¹

У Берлину, као и у осталим градовима Немачке, чиновник који руководи градском управом се назива вишим градоначелником. Овог управног чиновника који руководи општинама и градовима, од средине деведесетих година 20. века, непосредно бирају грађани, а не као раније одборници у скупштини града. У случају избора за одборнике градске скупштине, на првом месту се наглашава могућност да сви грађани чланица држава ЕУ имају активно право гласа у бирању ових одборника, док с друге стране право да буду изабрани за руководеће позиције, што се највише односи на градоначелнике, имају искључиво они грађани који поседују немачко држављанство.

Најважнији сарадници градоначелника су његови заменици или шефови ресора које бирају одборници у градовима. Заменици градоначелника су углавном усмерени на одређене ресорне послове из њихове струке или професионалних квалификација, као што су економија, привреда, урбанизам, просторно планирање, школство, култура, здравство, социјална политика.

Како се град састоји од великог броја управних организација као што су службе, одељења, стручне области, канцеларије, градска и самостална предузећа и пошто је такав управни апарат веома комплексан, читава градска организација је подељена на обављање осам група послова:

- Општа управа
- Финансијска управа
- Правна управа и управа реда безбедности
- Школска и културна управа
- Социјална, омладинска и здравствена управа
- Грађевинска управа
- Управа јавних установа

¹⁸¹ <http://www.berlin.de/rubrik/politik-und-verwaltung/>.

○ Управа за привреду и саобраћај¹⁸²

Свака од ових управа у свом саставу садржи и велики број организационих јединица које ефикасно врше послове локалне управе кроз формирање великог броја стручних служби и управних јединица.

Већ смо напоменули да Берлин обједињује на нивоу града две функције: покрајинске (државне) управе и градске управе. Послови градске управе су због унутрашње децентрализације подељени градским општинама (окрузима). Тако је Берлин подељен на 12 општина, наспрам некадашњих 23. Локални органи су подложни надзору централних органа, а градски парламент им одобрава буџетска средства.

Локалне самоуправе у Немачкој, а самим тим се то односи и на Берлин, врше три врсте послова. Прву врсту послова чине они послови које су саме локалне јединице одлучиле да обављају на основу своје, уставом загарантоване, аутономије. Ти послови се углавном односе на развој локалне заједнице, локални саобраћај, еколошку заштиту, социјалну помоћ, културну политику, спортску инфраструктуру и неке друге, углавном комуналне, услуге.

Другу групу послова у граду Берлину, а и у другим локалним јединицама, чине обавезне функције сопственог делокруга, тако рећи послови који су им додељени законом. И у овом случају, град има аутономију у одређивању начина вршења ових послова у који најчешће спадају социјална и културна политика, опште образовање, снабдевање водом и енергијом, грађевинска регулатива и изградња станова, изградња и одржавање локалних путева, ватрогасне службе, канализација и други послови регулисани законом, од општег значаја за живот грађана у јединицама локалне самоуправе.

Трећа група послова се односи на пренесене, или у нашем (Република Србија) систему локалне самоуправе поверене, послове који се сматрају пословима из надлежности централних државних органа, чије се извршење у овом случају преноси на град. У ове послове спадају послови који се односе на одржавање

¹⁸² Schmidt-Eichstaedt Gerd, *Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Nemačkoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd 2002., str 30.

јавног реда и безбедности, послови у вези са странцима и правом азила, као и пријавно-одјавна служба.¹⁸³

Међутим, до најконкретнијих и најзначајнијих надлежности које можемо приписати великим градовима у Немачкој, а самим тим и Берлину, се у највећој мери односе на: општу управу и унутрашњу организацију, јавни ред и безбедност, школе, образовање, културу, слободно време и спорт, социјалне послове и омладину, болнице, развој града, грађевинарство, становање, снабдевање енергијом, заштиту животне средине, промет, економски развој, и друге важне надлежности за ефикасније пружање услуга грађанима.¹⁸⁴

Већ смо напоменули да се Берлин састоји од 12 општина (*Bezirke*). Оне данас у свом саставу обухватају и некадашње берлинске општине које су се временом ујединиле и смањиле број општина у граду. Садашње општине у Берлину су: Мите, Тиргартен и Вединг; Фридрихајн и Кројцберг; Пренцлауер Берг, Вајсензе и Панков; Карлотенбург и Вилмерсдорф; Спандау; Целендорф и Стеглиц; Шенеберг и Темпелхоф; Нојкелн; Трептов и Копеник; Марцан и Хелерсдорф; Лихтенберг и Хоеншенхаусен и последња дванаеста општина јесте Рајникендорф (*Mitte, Tiergarten und Wedding, Friedrichshain und Kreuzberg, Prenzlauer Berg, Weißensee und Pankow, Charlottenburg und Wilmersdorf, Spandau, Zehlendorf und Steglitz, Schöneberg und Tempelhof, Neukölln, Treptow und Köpenick, Marzahn und Hellersdorf, Lichtenberg und Hohenschönhausen, Reinickendorf*)¹⁸⁵

У преамбули горепоменутог Статута града Берлина се каже да се доношењем овог статута тежи регулисању заштите слобода и права сваког појединца, обезбеђивању демократског поретка у заједници и привреди и да се потенцира развој духа друштвеног напретка и мира.

Локална власт у Берлину се бира од стране свих немачких грађана са пребивалиштем у Берлину. Грађани своје жеље и учешће у управљању остварују директно, избором одборника локалне скупштине и индиректно, преко слободно и непосредно изабраних представника у локалном парламенту. Легислативну или представничку власт у граду чини локална скупштина, извршну власт чине сенат и

¹⁸³ Вучетић Дејан, *Децентрализација у континенталним правним системима*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2012., стр. 237.

¹⁸⁴ Dieckmann J., *Verwaltung der grossen Staedte*, Oeffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1997, p. 248.

¹⁸⁵ *Verfassung von Berlin*, Das Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin 1995, art. 4.

управа, док се судска власт поверава независним судовима. Скупштина, веће и управа, укључујући и управе градских општина су одговорне за управљање Берлином као општином, удружењем општина и као засебном државом.

Највиши орган власти града Берлина је скупштина. Представнички дом је представничко тело народа који је изабран од стране немачких држављана који имају право гласа. Овај дом се састоји од најмање 130 одборника, у којем опозиција представља суштински део парламентарне демократије, чиме се остварује право на једнаке политичке прилике за све. Чланови представничког дома представљају све грађане Берлина, због чега не би смели да подлежу разним притисцима, налозима и инструкцијама од стране локалних моћника.

Одборници се бирају на општим, једнаким, тајним и непосредним изборима. Одборничко место неће бити уступљено странкама које на подручју целокупне територије Берлина на изборима добију мање од 5% гласова, осим ако кандидат странке није освојио место у изборној јединици.

Представнички дом доноси свој пословник. Представнички дом бира председника Представничког дома, потпредседника Представничког дома, као и остале чланове Председништва из реда својих чланова за време трајања мандата одређеног законом. Мандати се расподељују Д'Хондтовом методом расподела мандата, што је случај и са расподелом мандата у Србији. Председник представничког дома представља овај дом у свим стварима. Има важну улогу у раду Представничког дома и одговоран је за именовања, запошљавања и отпуштања јавних службеника и заспослених.¹⁸⁶

Извршну функцију у граду Берлину врши Сенат. Сенат се састоји од градоначелника и максимално осам других чланова Сената. Градоначелник се бира апсолутном већином одборника Представничког дома. Ако се на првом гласању не обезбеди апсолутна већина онда се прибегава другом кругу гласања. Међутим, ако се и у другом кругу на обезбеди апсолутна већина онда је изабран онај кандидат који је добио највише гласова у трећем кругу гласања. Градоначелник именује и разрешава чланове Сената, а два сенатора иманује за своје помоћнике. Мандат свих чланова Сената се завршава онда када се завршава и мандат градоначелника. Градоначелник има улогу да представља град ван територије Берлина. председава

¹⁸⁶ *Verfassung von Berlin, Das Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin 1995, art. 41.*

Сенатом и његовим састанцима. Градоначелник усмерава и креира извршну политику Сената. Међутим ова улога мора да буде одобрена од стране представничког дома.

Административни (управни) апарат је организован на небирократски начин у демократском и социјалном духу, чије је деловање усклађено са уставом и законом. Градске општине су подељене и делују у складу са принципима локалне самоуправе. Сенат најчешће води рачуна о тим стварима преко централног административног апарата који је од великог значаја за сам град у целини, или који захтева хитно извршење због њихове специфичне природе. Општина ће преузети све друге административне послове.

Сенат може да изда смернице и опште административне одредбе које се односе на активности општина. Она надзире њихову примену и законитост управног апарата. Детаљно и прецизно разграничење надлежности треба да буде предмет закона. По закону, задаци Сената се могу поверити општинама, али имплементација тих задатака мора бити под надзором стручних служби. Сенат је овлашћен да делегира додатне индивидуалне задатке општинама, такође под надзором стручних служби. Од јавних службеника у општинским управама се може тражити да надгледају рад школа. Свака општина појединачно може извршавати задатке једне или више других општина.

Скупштине градских општина у граду Берлину се бирају у исто време као и Представнички дом, на основу општег, једнаког, тајног и директног избора. Сви Немачки држављани који су навршили 16 година до дана избора, а који имају пребивалиште у градској општини минимум три месеца, имају право да гласају. Држављани других држава чланица Европске уније такође имају право да гласају и да се кандидују за изборе под истим условима као и немачки држављани. Скупштина општине се састоји од 55 чланова. Одборничка места неће бити додељена странкама које су на изборима добиле мање од 3% гласова. Скупштина општина је орган општинске локалне самоуправе чија је надлежност да врши надзор над општинском администрацијом, да одлучује о буџету општине као и доношење одлука које се тичу саме општине.¹⁸⁷

¹⁸⁷ *Verfassung von Berlin, Das Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin 1995, art. 72.*

У берлинским градским општинама формира се и један важан управни орган у виду Општинске канцеларије, која се састоји од председника општине и општинских одборника, од којих ће један бити изабран за заменика председника општине. Општинска канцеларија се сматра управним органом општине и улога јој је да заступа Берлин у проблемима који се односе на општину.

Када је у питању судска власт у Берлину, она се врши од стране независних судова у складу са законом. Мушкарци и жене могу бити део правосудне управе, без обзира на њихово социјално порекло, у складу са законом. Председнике виших регионалних судова бира Представнички дом већином гласова одборника на предлог Сената, који их и именује. Такође, двотрећинска већина Представничког дома бира и чланове Уставног суда, којих има девет.¹⁸⁸

Због свега реченог можемо тврдити да је Берлин, и као држава и као град независан у свом управљању, развијајући истовремено разгранат управни апарат како би успео да на најефикаснији могући начин самостално управља својом територијом. Такође, импозантно делује могућност самосталног одређивања локалних послова који ће се вршити у наредном периоду, непосредно од стране локалних органа власти.

Берлин је доста специфичан због свог уређења, јер је, за разлику од других градова које у раду изучавамо, у исто време и град и држава. Подразумева се да због тога има велике надлежности и слободу у одлучивању, што послова што локалних органа, приликом чега је успостављен комплексан управни апарат оформљен ради што бољег пружања услуга грађанима.

Важна карактеристика у функционисању локалне самоуправе у Немачкој, а тако и у Берлину јесте да сви органи власти локалне самоуправе раде на развијању и успостављању партнерским односа и односа сарадње међусобно. Локалне власти теже да константно контролишу и оцењују квалитет услуга, доступност тих услуга, као и ефикасност у пружању истих. Како је свима у Немачкој јасно колику велику улогу и значај имају локалне власти, тако су оне постале активни носиоци креирања, реализације и вредновања локалне и државне политике. Коперација свих нивоа власти се стално потенцира, развија и константно побољшава и усавршава.

¹⁸⁸ *Verfassung von Berlin, Das Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin 1995, art. 84.*

2. Системи управљања великим градовима у земљама у транзицији

У земљама у транзицији се још увек тражи модел којим би се решиле загонетке везане за локалну самоуправу у овим земљама. Поставља се питање шта је потребно урадити како би локална самоуправа у овим земљама, где највише мислимо на пружање услуга грађанима, постала што ефикаснија. Чињеница која је у сваком случају непобитна односи се на закључак да је у тим земљама слабо развијена свест грађана за бављење локалном самоуправом. Локална власт у тим земљама делује веома тромо и незаинтересовано. Иако последњих година и ове државе доживљавају одређени напредак, јер је већина ових држава ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи, ипак је то далеко од реалних потреба и жеља грађана.

Државе у транзицији најчешће Уставом гарантују право на локалну самоуправу а доноси се и више закона који ближе дефинишу одеђена питања локалне самоуправе, а када је у питању нормативно–правни аспект ове земље прате савремене трендове у организацији локалне самоуправе, међутим, основни проблем који смо уочили код ових земаља још увек се више ради о формалној нормативној реформи него што се та савремена решења оживотворују у пракси.

Највећи проблем ових држава је што многи послови остају централизовани, а нажалост не постоји жеља ни код власти ни код грађана да се то промени. Не постоје приватно јавна партнерства за пружање услуга као ни сарадња већег броја општина, а да не помињемо сарадњу прекограничних локалних јединица. Децентрализација није достигла одоварајући ниво као што се у почетку очекивало. Трома власт и још тримији грађани не иду правим путем ка успешном развоју локалне самоуправе. Још увек се осећа велика потчињеност локалне власти централној, као и приметни страх грађана од државе. Међутим, потребно је у будућности доста труда и рада како би се достигао неопходни ниво развоја локалне самоуправе и постати еквивалентан, данас много, развијенијим државама као што су Шведска, САД, Немачка, Велике Британија, Француска и тд.

У овим земљама органи локалне самоуправе углавном располажу претежно ограниченим економским и финансијским средствима, јер у много већем проценту се локална самоуправа финансира од државних давања него од изворних прихода градова и општина. Значајна имовина градова у највећој мери припада држави, док

се с друге стране запоставља приватно власништво, што значи да се реална моћ доношења одлука много више налази у рукама централне власти него што је то случај са локалном самоуправом.

Заједничко за све ове државе јесте да се карактеристике савремене локалне самоуправе у земљама у транзицији односе на поновну успоставу локалног нивоа власти након демократских избора, зависност јединица локалне самоуправе о трансферима средишње државе, правну основу развоја локалне самоуправе која се темељи на уставу те на велик број јединица нижег нивоа локалне самоуправе, нарочито општина.¹⁸⁹ Међутим, оно што је неизоставно, а односи се на још увек снажно присутну зависност локалне самоуправе од централне власти, у највећој мери финансијску, приказану у виду државних давања и дотација јединицама локалне самоуправе.

Градови су у овим земљама пратили развој локалне самоуправе и углавном обезбеђивали посебан статус јединица локалне самоуправе. Ово се највише односи на главне градове, који су уједно и највећи градови у држави, што је и тема нашег рада. Сви ови градови су главни градови држава у транзицији, постале су чланице Европске уније, међутим, трагови деценијама присутне бирократске организације постоје и у данашњим решењима која се односе на главне градове. Основна специфичност главних градова у овим државама је несразмерно велика разлика између њих и осталих јединица у локалне самоуправе у њиховим државама. Та разлика се највише односи на економску снагу, на велики број становника што је остало као последица претераног насељавања ових територија у прошлости.

2.1. Варшава

Република Пољска је једна од земаља у транзицији и држава која је прва кренула у транзиционе процесе, још крајем 80-их година 20. века. Уставом Републике Пољске утврђене су основне одредбе пољске локалне самоуправе. Уставом је утврђено начело о територијалној подели земље на уже јединице на основу социјалних, економских и културних критеријума, као и њихове способности за извршавање јавних послова. Основна јединица локалне самоуправе

¹⁸⁹ Bratić Vjekoslav, *Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Evropi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?*, Finansijska teorija i praksa 32 (2), Zagreb 2008., str. 141.

је општина, у којој грађани остварују своја самоуправна права. Остали нивои локалне самоуправе се могу уредити законом.¹⁹⁰

Локална самоуправа у Пољској је, као и у Србији, уређена бројним законима којима се уређује статус општина и главног града Варшаве, као и територијална организованост виших нивоа локалне самоуправе, изборни поступак за избор локалних органа, финансирање локалне самоуправе, и друге области уско везане за локалну самоуправу и грађане који у њој живе.

Тако је локална самоуправа у Пољској уређена системом формирања више различитих нивоа који су уређени законом и који се јављају кроз три специфична облика. Тако организована локална самоуправа се заснива на постојању три јелокалне јединице. Основне јединице су општине (*gmina*), јединице другог нивоа су окрузи (*powiat*), а јединице трећег нивоа се називају војводства (*województw*).

Пољска је подељена на 16 војводства унутар којих се налази укупно 308 округа, а у њима има укупно 2.489 општина. Највиши ниво локалне самоуправе су војводства којих има укупно 16. По свему је највеће војводство Мазовицки (*Mazowieckie*) које заузима површину од 35.715 km² и има 5,068.494 становника. Површином је најмање Ополски (*Opolskie*) војводство које се простире на површини од 9.412 km², док је најмања популација у војводству Лубуски (*Lubuskie*) са 1,019.695 становника. У просеку војводства заузимају површину од 19.565 km² и имају 2,416.998 становника.

Самоуправне јединице другог нивоа су окрузи којих има 308. Просторно највећи је Биалостоцки (*Bialostocki*) округ који заузима површину од 2.987 km², док је најмањи Тиски (*Tuski*) округ који заузима површину од 156 km². Према броју становника највећи је Варшавски (*Warszawski*) округ с 1,610.000 становника, а најмањи је Сејненски (*Sejnenki*) округ с 22.149 становника. У просеку округ заузима површину од 995 km² и има 82.800 становника.

Већ смо напоменили да су основне самоуправне јединице општине, а њих има укупно 2.489. Територијално је највећа општина Пис (*Pisz*) која заузима 635 km², док је најмања општина Горово Илавецки (*Górowo Iławeckie*) која заузима само 3 km². Популацијом је највећа општина Варшава-Центар (*Warszawa-Centrum*) са 927.696 становника, а најмања општина је Криница Морска (*Krynica*

¹⁹⁰ Antić Teodor, *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim evropskim državama*, Politička misao, Vol. XXXIX, Zagreb 2002., str. 66.

Morska) са 1.300 становника. Просечна територијална површина општина износи 117,4 km², а просечан број становника у општинама је 15.575.¹⁹¹

Међутим, постоји један део општина који поред положаја основне јединице локалне самоуправе има истовремено и положај самоуправне јединице другог степена, горепоменутих округа. То су првенствено 64 такозвана слободна града као и градови с више од 100.000 становника у којима су седишта војводства, осим ако веће министара на захтев самог града не одлучи другачије. Под одређеним условима, најчешће на захтев општине, одлуком већа министара положај округа могу добити и општине с мање од 100.000 становника¹⁹². На основу закона посебан положај у структури има Град Варшава (*Warszawa*) као главни град Републике Пољске и метрополитанско подручје.

Град Варшава (1.735.000. становника) је главни град републике Пољске и састоји се од 18 градских општина (*dzielnice*): Бемово, Бјалолека, Бјелани, Мокотув, Охота, Прага Поуудње (Прага Југ), Прага Пуунок (Прага Север), Рембертуф, Шрудмјешће, Таргувек, Урсус, Урсинуф, Вавер, Весоуа, Вилануф, Вуохи, Вола и Жолибож (*Bemowo, Białoleka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga Południe, Praga Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesola, Wilanów, Włochy, Wola, Żoliborz*).¹⁹³

Свака од ових општина за себе има статус основне јединице локалне самоуправе, а у оквиру Града, који има статус правног лица, ове општине одлучују о обављању послова од заједничког интереса. Ових једанаест општина чине уједно и Варшавски округ, који има засебне органе у односу на град Варшаву.

Управна и територијална организација Варшаве су се мењале 1990., 1994., 1998. и 2002. године. Разлог томе је и постојање двеју тенденција: метрополитанизације, с једне стране, и јачања локалне самоуправе, с друге, што се догађа и што је специфично и за друге државе средње и источне Европе, углавном оне земље које су означене као земље у транзицији.

Од 1998. године Варшава је постала подељена на 11 општина. Општина Варшава-Центар подељена је у седам градских округа, а они имају своја

¹⁹¹ Antić Teodor, *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim evropskim državama*, Politička misao, Vol. XXXIX, Zagreb 2002., str. 67.

¹⁹² Исто, стр 67.

¹⁹³ www.um.warszawa.pl/v_syrenka/miasto/dzielnice.htm

непосредно изабрана већа и властити буџет, али немају статус правног лица. Њихово је формирање у тој општини обавезно, док је у осталима факултативно. Град Варшава као посебна јединица има и посебно извршно тело. Изабрани начелник општине Варшава-Центар аутоматизмом је постајао уједно и градоначелник Града Варшаве. То је доводило до конфликта јер су начелници осталих општина које чине Град Варшаву били незадовољни својим маргинализованим положајем.¹⁹⁴

Утицај реформе 1998. на локалну самоуправу у Пољској и систем управљања градом Варшавом односио се на следеће промене: реформом су неки од градова добили статус округа, а Варшава је у таквом оквиру била укључена у веће војводство, Мазовце (*Mazowcze*) које се састојало од 38 округа и 4 града са статусом округа. У складу с тим, требало је организовати Варшаву тако, да буде град с положајем округа. Уместо тога, створен је округ Варшава и Град Варшава те сваки има своје законодавно, своје извршно тело, буџет, али управља пословима на истој територији.¹⁹⁵

Ново уређење које је и данас на снази наступило је са Законом о граду Варшави из 2002. Представничко улога у Граду је поверена Градском већу (*Rada Miasta*), једнодомном телу које се састоји од 60 одборника, који се бирају директно на сваке четири године. Према новом Закону Варшава је подељена, као што смо већ рекли и набројали, у 18 градских општина. Одлуке скупштине обично се доносе већином гласова, а потом се шаљу градоначелнику на потврђивање. Уколико градоначелник стави вето на одлуку скупштина има рок од 30 дана до доношења нове одлуке која треба да се усвоји двотрећинском већином. Свака од 18 општина Варшаве поседује посебну скупштину општине (*Rada dzielnicy*).

Извршна власт у граду је поверена извршном телу – поглаварству на чијем је челу градоначелник. Градоначелник (*prezydent*) Варшаве бира се на директним изборима. Остале јединице (дистрикти, градски окрузи) које чине Град Варшаву изгубиле су статус локалних самоуправних јединица те су сада тзв. помоћне јединице, односно облици месне самоуправе, чиме је знатно ослабљен и положај њихових челника. Градоначелник Варшаве надређен је свим запосленим лицима у

¹⁹⁴ Crnković Mateja, *Lokalna samouprava u Poljskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010) br. 4., Zagreb 2010., str. 1062.

¹⁹⁵ Исто, стр. 1063.

организацијским јединицама Града, инспекцијама, стражи главног града. Своје задатке извршава уз помоћ Градске канцеларије, уз помоћ својих заменика, секретара, ризничара, чланова у телима градских округа и шефа организацијских јединица у Градској канцеларији.

Варшава као главни град и град са статусом округа, осим послова који јој припадају као општини и као округу, има следеће задатке у својој надлежности: функционисање највиших и средњих државних институција, стране дипломатске мисије и конзуларне канцеларије, међународне организације, примање страних делегација, функционисање јавних инфраструктурних садржаја везаних за извршавање функција главног града. Надлежности које Варшава има као општина покривају све јавне послове локалне важности, осим ако нису додељени у надлежност другим јединицама¹⁹⁶

Важна је чињеница везана за обављање послова државне управе у локалним јединицама. У сваком се војводству оснива канцеларија државне управе. Тим органом руководи старешина – војвода (*województwa*) који представља Веће министара и највиши је шеф државне управе на подручју војводства (нешто слично имамо и у Француској, постојањем префекта). Поједина државна тела имају право да на локалном нивоу оснивају своје засебне канцеларије.

Већ смо напоменули да Варшава врши неке послове као општина а неке као округ. Велике су надлежности и једног и другог нивоа, а ми ћемо обратити пажњу на оне најважније. Надлежности општина се огледају у следећем: просторно планирање и заштита животне средине; општински путеви, улице, мостови и тргови као и организација саобраћаја; комуналне делатности; здравствена заштита; социјалне службе и становање; образовање; култура; спорт и рекреација; јавни ред и заштита од пожара.

С друге стране надлежности округа које врши град Варшава се односе на: образовање; заштиту здравља; социјалну заштиту, заштиту инвалида и заштиту породице; транспорт и јавне путеве; културу и заштиту споменика; геодетске послове, картографије и регистре имовине; просторно планирање и надзор грађења; управљање водама; заштиту природе и животне средине; пољопривреду,

¹⁹⁶ Crnković Mateja, *Lokalna samouprava u Poljskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010) br. 4., Zagreb 2010., str. 1063..

шуме и риболов; јавни ред и сигурност грађана; заштиту од елементарних непогода; запошљавање; као и на заштиту потрошача.¹⁹⁷

И војводства имају широк круг својих надлежности од којих не одступају и које су нешто важније и веће него што је то случај са надлежностима општина и округа. У надлежности војводства спадају: образовање; заштита и унапређење здравља; култура и заштита културних објеката; социјална заштита и заштита породице; модернизација и развој сеоских подручја; просторно планирање; заштита животне средине; управљање водама; јавни путеви и транспорт; спорт и туризам; заштита потрошача; одбрана; јавна сигурност; запошљавање и подстицање тржишта рада.¹⁹⁸

У Пољској је од 2002. уведен непосредан избор градоначелника. Ако ниједан кандидат у првом изборном кругу не освоји више од 50% гласова, организује се други круг у који улазе два кандидата с највећим бројем гласова из првог круга. За разлику од општина, на нивоу округа и војводства и даље постоји посредан избор извршног органа. Начелника округа бира окружно веће, а извршног органа у војводству бира скупштина војводства. Занимљивост је да бирачи у градовима са статусом округа, какав је случај и са Варшавом, не бирају веће округа.

Питање одговорности локалних органа власти постављено је тако да и већа и извршни функционери могу бити разрешени својих дужности путем локалног референдума. Иницијатива може произаћи из већа или од 10% бирача, међутим, да би референдум био обавезујући, мора се одазвати више од 2/3 бирача с претходних редовних избора. Референдум се не може расписати ако до избора предстоји још шест месеци, а треба чекати да прође годину дана од последњег референдума. Иницијатива за опозив градоначелника може потећи од већа. Међутим, ако референдум не успе, то значи и раније изборе за само веће.¹⁹⁹

Можемо закључити да је Варшава сигурно најбоље организован и економски најстабилнији главни град неке од земаља у транзицији. То доказује и

¹⁹⁷ Antić Teodor, *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim evropskim državama*, Politička misao, Vol. XXXIX, Zagreb 2002., str. 69.

¹⁹⁸ Исто, стр. 69.

¹⁹⁹ Crnković Mateja, *Lokalna samouprava u Poljskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010) br. 4., Zagreb 2010., str. 1071.

стопа незапослености која износи веома малих 3,6% незапослених грађана. Таквим процентом не могу да се похвале ни много богатији градови знатно развијенијих држава. Ово говори у прилог томе да и земље у транзицији доживљавају велики напредак последњих година који се посебно одражава на напредак система управљања локалном самоуправом а нарочито великим градовима.

Пољска има још много простора у којима има прилику и у којима треба да напредује. Локална аутономија градова постоји, међутим проблем је са општинама које су често доведене у ситуацију да треба самостално да финансирају поједине инвестиције и пројекте за које не могу издвојити довољно средстава. Ту се иде корак уназад у процесу децентрализације јер се у помоћ у таквим случајевима позива држава. Пољска од 2002. има непосредан избор градоначелника, међутим он је у пракси константно подложен јаком страначком утицају оних који су на власти у локалној јединици, што говори о још увек недовољно развијеној политичкој култури грађана и оних политичких актера који су на власти и који управљају системом градова и општина.

2.2. Будимпешта

Као и у случају других земаља у транзицији, локална самоуправа у Мађарској се почела развијати почетком деведесетих година 20. века. Тај период називамо кључним, због доношења Закона о локалној самоуправи из 1990. године. Устав и закон су признали права локалних заједница, укључујући и најмања насеља, да сама управљају локалним питањима, те се број локалних јединица повећао на 3149, а у свима се бирају представнички и извршни органи.

Територијална подела Мађарске је утврђена Уставом. Земља је подељена на округе, градове, заједнице (села) и главни град који се затим деле на општине. Локалне државне административне јединице и други државни органи, као што је правосудни систем, организовани су на основу овакве територијалне поделе, у зависности од карактеристика свог задатка.²⁰⁰

²⁰⁰ Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., str. 184.

Развој локалне самоуправе у Мађарској је пратио низ позитивних карактеристика које су допринеле ефикаснијем пружању услуга грађанима и бољем регулативном и правном уређењу. Оно што је допринело свему томе односи се на то: да је у свим насељима уведено директно бирање градоначелника; да су регулисане или модификоване гаранције јавности и учешћа грађана; да су јасније дефинисане дужности локалних представника; да су детаљно разрађена правила о заједничкој локалној самоуправи; да је у међувремену округ постао институција територијалне локалне самоуправе чиме његова функција добија на значају; да је укинута акт о главном граду и његовим општинама и његова управа је потпала под правну регулативу која се односи на све локалне самоуправе; да је укинута институција Републичког секретаријата и замењена канцеларијама јавне администрације округа и главног града.²⁰¹

Локална самоуправа у Мађарској се остварује на два нивоа локалне организованости: општинском и окружном. Општине су основне јединице система и организоване су на основу насеља, која у Мађарској укључују села, градове и седишта округа. Средњи ниво локалне управе, који се назива и регионална управа се састоји од 19 округа, док главни град Будимпешта има посебан статус.

Занимљиво је да не постоје никакви хијерархијски односи између ова два самоуправна нивоа. Локална самоуправа у окрузима није надређена општинској локалној самоуправи, нити имају овлашћења за надзор над њима. Основне разлике између ова два нивоа су садржана у административним задацима који су им поверени. Општине пружају јавне услуге насељима, док окрузи пружају насељима оне услуге које општина није у стању да обезбеди.

Закон о локалној самоуправи у Мађарској уређује функције општина. Обавезне функције које су прописане законом се односе на обезбеђивање здраве пијаће воде, обданишта, основношколско образовање и васпитање, основне здравствене и социјалне службе, јавну расвету, локалне јавне путеве и гробља, као и заштиту етничких и националних мањина. С друге стране се од градова може очекивати да обезбеде додатне јавне услуге. Округ обавља задатке који нису обавезни за локалну управу, али се у закону не наводи који су то конкретно задаци, него су наведене ситуације у којима се обавезе општине преносе на округ. Ипак, у

²⁰¹ Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Usporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002., стр. 184.

практи постоје устаљене надлежности које врши округ међу којима су најважније: одржавање институција које пружају јавне услуге, као што су болнице, средње школе, музеји, библиотеке, позоришта и слично.²⁰²

Главни град Мађарске је Будимпешта (око 1.700.000 становника) која има јединствени правни статус. Закон о локалној самоуправи главног града је усвојен 1991. године. Модификован је 1994. године, и тада је укључен у Закон о локалној самоуправи као Поглавље VII. Будимпешта се састоји од два нивоа локалног организовања: од градске самоуправе и 23 дистрикта. Општинске владе главног града и његових дистрикта имају независне функције и надлежности. Управа дистрикта независно обавља функције и овлашћења општинске самоуправе. Градска управа обавља обавезне и добровољно прихваћене обавезе општинске управе које се односе на цео град или више његових дистриката, као и надлежности у вези са посебном улогом главног града у оквиру округа. Занимљиво је да сваки закон о функцијама и овлашћењима локалне управе мора јасно да прецизира да ли се одредбе односе на главни град или на његове дистрикте. Функције и надлежности главног града су сличне функцијама и надлежностима округа по томе што их закон не наводи изричито.²⁰³

Територијална организација Будимпеште се састоји од, већ смо поменули, 23 дистрикта. Сваки од ова 23 дистрикта има своје извршно веће, са бираним начелником и представничким телом. Од укупног броја дистриката, 6 се налази у Будиму, 16 у Пешти и један на острву Чепел. Од ова 23 дистрикта, 3 немају званично име. Осталих двадесет се називају: Будавар, Обуда-Бекарсмеђер, Ујпешт, Белварош-Липетварош, Терецварош, Ержебетварош, Јожефварош, Ференцварош, Кобања, Ујбуда, Хеђвидек, Зугло, Ракошпалота, Ракошменте, Пешцентлорик-Пешцентимре, Кишпешт, Пештержебет, Чепел, Будафок-Тетени и последњи је Сорокшар (*Óbuda-Békásmegyer, Újpest, Belváros-Lipótváros, Terézváros, Erzsébetváros, Józsefváros, Ferencváros, Kőbánya, Újbuda, Hegyvidék, Zugló, Rákospalota, Pestújhely, Újpalota, Rákosmente, Pestszentlőrinc-Pestszentimre, Kispeszt, Pesterzsébet, Csepel, Budafok-Tétény, Soroksár*)²⁰⁴.

²⁰² Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002. str. 186.

²⁰³ Исто, стр. 187.

²⁰⁴ *Magyarország közigazgatási helynevkönyve (Gazeteer of Hungary)*, Budapest, 2012., p.29.

Будимпешта је метрополитенска општина, уређена моделом извршне власти градоначелник-веће и има специјалан статус главног града и округа. Према последњем владином Предлогу закона о локалној самоуправи, предлаже се укидање окружног статуса великих мађарских градова²⁰⁵. У Будимпешти је извршна власт одговорна за урбанизам, планирање, јавни превоз, становање, управљање отпадом, општинске таксе, казнено-поправне установе, библиотеке, јавну безбедност као и за објекте за рекреацију.

Градоначелник, као инокосни орган у граду, остварује најважније надлежности, будући да је његова улога у систему локалне самоуправе Будимпеште немерљива. Бира се директно од стране грађана на период од 5 година. Он обавља повећи сет надлежности, у којима је одговоран за све градске службе, полицију, заштиту од пожара, спровођење свих градских и државних закона у граду, управљање јавном имовином и већином јавних агенција. Осим тога, сваки од двадесеттри будимпештанска дистрикта има своју градску већницу, директно изабрано веће и директно изабраног начелника дистрикта.

Представничка улога у Будимпешти је поверена Генералној скупштини града Будимпеште. Скупштина је једнодомно тело која се састоји од 33 члана: 23 начелника дистрикта, 9 чланова са изборних листа политичких партија и један члан, градоначелник Будимпеште. И мандат Скупштине, као и код градоначелника, траје 5 година. Градоначелник са својим помоћником, задуженим за финансије, носи одговорност за подношење градског буџета.

Генерална скупштина Будимпеште и окружни представнички органи су једнаки у погледу њихових основних права, без хијерархијског односа између њих. Подела надлежности је настала између аутономних и једнаких локалних органа што је, подразумева се, у складу са дужностима и одговорностима регулисаним законом. Задаци локалних власти се генерално спроводе од стране окружних власти, а задаци који произилазе из делокруга већег броја дистриката или се односе на град у целини, предузимају се од стране општине Будимпешта.²⁰⁶

Општина Будимпешта има статус правног лица, коју заступа градоначелник или лице које је он овластио као свог заступника. Општинске дужности и

²⁰⁵ Tabit Renata, *Towns with County Status in Hungary*, НКЈУ – ССРА, Zagreb 2012. p. 114

²⁰⁶ <http://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>

овлашћења су поверена локалном владајућем телу, Генералној скупштини. Дужностима општине руководи Генерална скупштина и њени органи као што су одбори Генералне скупштине, градоначелник и канцеларија градоначелника. Генерална скупштина има право да пренесе нека од својих овлашћења на градоначелника или на своја радна тела, како би се гарантовало континуирано испуњавање релевантних задатака. Закон о локалној самоуправи одређује овлашћења која се не могу поверити ни једном другом локалном органу и та овлашћења морају бити искључиво у надлежности Генералне скупштине.

Генерална скупштина има 33 члана, што смо и раније у овом делу рада нагласили, који се бирају на партијским листама; 34. члан Скупштине је градоначелник, који се бира непосредно. Генерална скупштина одржава редовне седнице најмање једном у два месеца, а најмање шест пута годишње, а разлог сазивања ванредне седнице може бити искључиво у оним случајевима који су наведени у Пословнику. Генерална скупштина ради на основу годишњег плана рада и по правилу су њене седнице отворене за јавност.²⁰⁷

Седнице Скупштине сазива градоначелник, који им и председава. Ако је градоначелник спречен у обављању своје дужности, у том случају његов заменик постаје председавајући. Одлуке Генералне скупштине (које могу бити у облику општинских уредби и резолуција Скупштине) се доносе јавним гласањем. Тајно гласање се може користити искључиво у случајевима одређеним законом. За потребе утврђивања кворума на седницама Генералне скупштине, као и у вези са одлучивањем и радом Скупштине, градоначелник ће се у том случају сматрати скупштинским представником (одборником) ове локалне самоуправе.

Генерална скупштина успоставља сталне и ад хок одборе или комисије, чија је улога предлагања најважнијих одлука, како би имала могућност да организује и контролише спровођење тих одлука. Председника одбора, потпредседника одбора и чланове одбора, као и председника могућег пододбора, бира Генерална скупштина. Стални одбори су одговорни за пружање континуиране помоћи за рад Генералне скупштине. С друге стране, ад хок одбори су постављени од стране Генералне скупштине за потребе регулисања специфичних задатака.

²⁰⁷ <http://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>

Генерална скупштина одређује детаљна правила своје организације и функционисање уз помоћ декрета. Декрети су један од могућих облика одлучивања. Генерална скупштина као представничко тело уређује локалне јавне послове уз помоћ декрета, који имају правну надмоћ над свим грађанима на територији општине. Појединачне одлуке се доносе у форми резолуције, што је друга могућа форма одлучивања. Саветодавни органи и представничка тела у дистриктима су овлашћени да доносе своје декрете баш као и свака друга јединица локалне самоуправе у држави²⁰⁸.

Градоначелник Будимпеште обавља своје дужности и одговорности као запослен са пуним радним временом. Његова круцијална овлашћења се односе на активности Генералне скупштине и њених одбора. Он такође управља Канцеларијом градоначелника, и одлучује о питањима јавне управе у својству представника државе. Да би обезбедила замену за градоначелника, и да има некога да му помаже у раду, Генерална скупштина бира заменике градоначелника, по препоруци градоначелника, (тренутно постоји пет заменика градоначелника) који обављају своје дужности под вођством градоначелника. Овакав принцип са пет помоћника градоначелника који се бирају од стране локалне сакупштине на предлог градоначелника се остварује и у граду Београду.

Не може се рећи да Градоначелник нема важну политичку функцију, јер у исто време обавља и локалне и државне управне задатке, представља и председава Генералном скупштином, и управља Канцеларијом локалне самоуправе у складу са резолуцијама Генералне скупштине.²⁰⁹

Главног службеника Будимпеште именује Генерална скупштина, на неодређено време, на основу резултата поступка јавне апликације. Главни службеник је одговоран за оперативне послове општине; управља Канцеларијом градоначелника, руководи пословима државне управе као представник државе, има административне одговорности, и друге послове који су му гарантовани законом. Главни службеник је главни чувар обезбеђивања легитимности рада општине. Он ће указати Генералној скупштини, релевантним одборима и градоначелнику, да ли је било кршења закона у њиховом одлучивању. Генерална скупштина именује

²⁰⁸ Temesi Istvan, *Special Status of Budapest, the Capital of Hungary*, НКЈУ – ССРА, Zagreb 2012., p. 23

²⁰⁹ Исто, стр. 24.

његове заменике да, на неодређено време, руководе пословима и задацима утврђеним од стране главног службеника.

Да би надгледала неке специфичне функције општине, Скупштина бира саветнике из редова својих чланова. Они могу бити бирани на одређени период, или за обављање одређених задатака. Генерална скупштина има једну јавну расправу најмање једанпут годишње, где грађани и представници локалних организација могу да постављају питања од јавног интереса или да дају поједине препоруке за које сматрају да су од јавног интереса. Скуп грађана се може сазвати за руковођење специфичним питањима од јавног интереса, да припреме решења круцијалних питања која се тичу Града, да пружи директне информације грађанима и друштвеним организацијама и да траже њихово мишљење о појединим питањима.²¹⁰

Општина Будимпешта пружа јавне услуге, у оквиру својих надлежности, преко општинских институција, привредних субјеката и јавних комуналних предузећа чији је сама оснивач или, у мањој мери, плаћањем услуга појединим организацијама. Град брине, одржава и врши надзор над: болницама и поликлиникама, уметничким и јавним институцијама културе, дечијим и омладинским домовима, средњим школама и домовима, социјалним домовима којима пружају посебну негу, пијацама и пијачним халама. Нека позоришта која одржава Град функционишу као непрофитне установе.

Снажна локална самоуправа Будипеште, потпомогнута аутономијом којом располаже мађарска локална самоуправа и без могућности директног утицаја централне власти, би правила проблеме и непријатности централним органима власти. Зато до сада није било политичке воље да се створи јача самоуправа у Будимпешти и да се оспособљавају и јачају дистрикти. Може се рећи да оваква каква је, Будимпешта функционише као противтежа централној Влади, док њени дистрикти служе као противтежа Будимпешти. Ситуација је слична оној у неким другим главним градовима, посебно у Паризу, јер никада није имала снажан општину. Ова чињеница може да одреди будућност града. Постоји неколико

²¹⁰ <http://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>

концепата и сценарија, која углавном предлажу критичари функционисања постојећег система.²¹¹

Систем локалне самоуправе у Будимпешти је јединствен: двостепени аранжман, који не постоји нигде другде у Мађарској, и који у главном граду обухвата општину Града и округе. Закон о локалној самоуправи одређује различита правила у вези са овим посебним двоструким системом локалне самоуправе. И град и дистрикти су локалне власти, нико ником није потчињен, од којих сваки има посебне дужности и овлашћења, предвиђена законом. Оба ова нивоа имају могућност да остваре основна права локалне самоуправе.

Мађарска је, као и Пољска, једна од првих држава Средње Европе која је ушла у процесе транзиције, још увек је локална самоуправа недовољно уређена. Ниво развијености локалне самоуправе није на оном нивоу како то очекују грађани и власти, локалне нарочито. Иако можемо закључити да је у Будимпешти развијен систем локалне самоуправе и систем управљања, ипак се у Мађарској грађанима, који живе ван Будимпеште, не свиђа овакав развој догађаја, јер је на уштрб других локалних заједница. Сматра се да је Будимпешта чак девет пута развијенија од просечне мађарске општине.

Поред овог заштитног знака земаља у транзицији, у којем се мисли на велику моћ и развој главног града на уштрб осталих градова и општина, јавља се и друга карактеристика која се односи на малу моћ другог нивоа, округа, и немогућност утицања округа на општине и градове, а нарочито одсуство надређености над њима. У складу с тим, нејасна је улога виших нивоа у систему локалне самоуправе, нарочито у великим градовима који имају посебан статус, који су истовремено и градови и окрузи. На начин како су градови уређени, делује као да сваки од ова два нивоа води своју локалну политику без икаквог утицаја једних на друге.

²¹¹ Temesi Istvan, *Special Status of Budapest, the Capital of Hungary*, НКЈУ – ССРА, Zagreb 2012., p. 23

2.3. Букурешт

Румунија је једна од две државе у транзицији која је 2007. године постала чланица Европске уније, 3 године након што су то учиниле Пољска и Мађарска, о чијем смо уређењу главних градова већ говорили у претходном делу овог рада. Држава која је деведесетих година прошлог века почела да доживљава на локалном нивоу стабилизацију и консолидацију, али су ипак резултати које су постизале локалне службе били далеко испод свих очекивања, што локалне власти, што грађана. У великој мери је на локалну самоуправу Румуније утицао међународни фактор у виду невладиних организација и професионалаца који су обучавали службенике у локалним самоуправама, тако да су многе локалне самоуправе и грађани имали директну и индиректну корист од међународних програма подршке ефикаснијем развоју локалне самоуправе.

Измене румунског система локалне самоуправе вођеног процесима европеизације настале су у циљу веће административне децентрализације и повећања одговорности за локалне самоуправе. Ако су локалне власти аутономне, онда постојећи механизми за надзор постају ствар дијалога.²¹² Ово значи да њихов циљ и задатак није да спроводе вољу централне владе, него да охрабре локалне иницијативе које постоје на локалној територији .

Румунија је подељена на округе, градове и општине чије су границе утврђене законом. Округ се састоји од главног града, неколико општина и свих заједница унутар територијалне организације округа. Извесни градови се класификују као општине. Општине се могу делити на мање јединице (дистрикте) од којих сваки мође да изабере скупштину дистрикта и градоначелника и да функционише као полуаутономна јединица. Неколико села или засеока могу да чине заједницу. Од 1998. године, Румунија је подељена на 42 округа (*judete*), укључујући општину Букурешт, која има статус округа, 262 града и 2686 заједница. По румунском законодавству све ове локалне јединице могу да поседују и отуђују јавно и приватно власништво и имају потпуна овлашћења и одговорности по свим питањима у вези са администрацијом локалног јавног интереса. Како би се обезбедила локална аутономија јавне власти у локалним

²¹² Lazin Fred, *Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: some Observations*, НКЈУ – ССРА, Zagreb 2014., p. 73.

самоуправама одређују и одобравају буџете прихода и расхода и имају право да уводе и сакупљају локалне порезе и таксе.²¹³

Јавна администрација у Румунији се састоји од централне и локалне администрације. Централна надгледа активности од националног значаја и чине је Влада, министри, централна аутономна тела и деконцентрисана територијална тела у које спадају префект и специјализоване службе министарства, обично на нивоу округа. Локална администрација се бави питањима од локалног значаја у оквиру административне територијалне јединице а чине је локална скупштина, градоначелник и скупштина округа.²¹⁴

Румунија је, као и свака држава у транзицији од деведесетих година 20. века, а нарочито после 2000. године, донела велики број закона који се односе на локалну самоуправу. Најважнији су Закон о локалним изборима, Закон о статусу изабраних локалних представника, Закон о локалним јавним финансијама, Закон о јавним службеницима, Закон о референдуму, Закон о кодексу понашања јавних службеника, Закон о градском грејању, Закон о локалном јавном превозу и други закони који за циљ имају уређење локалне самоуправе, локалних служби и локалних установа.

Локалне самоуправе у Румунији немају неких нових овлашћења у финансијском и правном смислу, пошто још увек добијају много субвенција и трансфера од централне власти. Као директна последица, аутономија је донела све ове нове законе, међутим Закон о локалној самоуправи је још увек на нивоу форме и потребно је да буде више интернализован.²¹⁵

У Румунији се, упркос формално донетим принципима Повеље, фискална децентрализација још увек слабо промовише, због чега је локална аутономија прилично ограничена. Иако румунске локалне самоуправе немају нове функције, оне и даље добијају много субвенција и трансфера из централне власти, нарочито у области образовања, здравства, јавних путева и канализација. Као директна

²¹³ Koman P., Krai E., Radulesku M., Stančulesku G., *Lokalna vlast u Rumuniji*, Jačanje lokalne vlasti, Magna agenda, Beograd 2002., str. 338.

²¹⁴ Исто стр. 339.

²¹⁵ Lazin Fred, *Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: some Observations*, НКЈУ – ССРА, Zagreb 2014., p. 77

последица тога, аутономија румунског Закона о локалној самоуправи још увек није формално видљива.²¹⁶

Општина је насеље, са важном економском, социјалном, политичком и културном улогом. Обично има административну функцију. Град, с друге стране, представља концентрацију становништва са административним функцијама и животом специфичним за урбане средине где преовладава професионална структура запошљавања становништва и где су грађани у највећој мери запослени у непољопривредним гранама. Комуна је територијално-административна јединица која се састоји од углавном руралног становништва уједињеног интересима традиционалне заједнице, укључујући једно или неколико села. Село је најмања територијална јединица, и има карактеристике руралних насеља.²¹⁷

Што се територијалне организације тиче у Румунији постоји и 8 развојних региона који немају статус јединица локалне самоуправе. Међутим тако организоване и формиране представљају добру основу за даљу реорганизацију система локалне самоуправе са тежиштем на спровођењу процеса регионализације. На челу сваког од ових региона се налази одбор за регионални развој састављен од председника округа, односно по једног представника представничких органа јединица локалних самоуправа. Одбори располажу овлашћењима која су им делегирани окрузи. Сваки овај регион има регионалну агенцију за развој, која има правни субјективитет и својство правног лица.²¹⁸ Тих осам развојних региона су углавном добили имена по географском простору на којем се налазе и то: Северозападни регион, Централни регион, Североисточни регион, Југоисточни регион, Јужни регион, Југозападни регион, Западни регион и регион Букурешт-Илфов.(*Nord-Vest, Centru, Nord-Est, Sud-Est, Sud-Muntenia, Sud Vest Oltenia, Vest, Bucuresti-Ilfov*)²¹⁹

²¹⁶ Lazin Fred, *Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: some Observations*, НКЈУ – ССРА, Zagreb 2014, p. 78.

²¹⁷ *Administrative Organisation of Romanian Territory*, Romanian National Institute of Statistics, Bucharest 2008., p. 3.

²¹⁸ Вучетић Дејан, *Децентрализација у континенталним правним системима*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2012., стр. 282.

²¹⁹ *Rezultate definitive ale Recensământului Populației și al Locuitorilor*, Institut national de statistica, Bucuresti 2011., p. 2.

Главни град Румуније је Букурешт²²⁰ (око 2 милиона становника), који је подељен на шест административних подсистема (сектора), чија се подручја могу мењати искључиво законом, али тек након консултовања грађана путем саветодавног референдума. Општина Букурешт је најважнији политички, економски, културни и научни центар државе Румуније.

Букурешт има јединствен статус у румунској административној подели, јер је то једина општина која није део ниједног округа. Становништво Букурешта је, међутим, бројније од становништва било ког другог румунског округа, па су тако надлежности локалних органа власти општине Букурешт (*Primaria Generala*), исте као и надлежности било којег другог румунског окружног органа.

Главно веће Букурешта (*Consiliu General*) је представничко тело и представнички део локалне власти. Одлуке се одобравају и расправљају у Главном већу главног града које се састоји од 55 изабраних одборника. Осим тога, град је подељен у шест административних сектора (*sectoare*), који имају називе по редним бројевима, од којих сваки има своје двадесетседмочлано веће, градску већницу и градоначелника. Локална самоуправа остварује надлежности дуж читавог подручја, па се тако надлежности деле између општине Букурешт и локалних секторских већа, са врло мало или без икаквог преклапања надлежности.

Устаљено је правило да је главна општина одговорна за целокупне градске комуналне услуге: као што су вода и канализација, целокупни систем транспорта и главне саобраћајнице, док секторска већа управљају сарадњом између појединаца и локалне самоуправе, одржавањем споредних улица и паркова, школским администрацијама и услугама чишћења. По принципима децентрализације, што је присутно у многим европским градовима, и ових шест сектора се деле на мање јединице, четврти (*cartiere*), које ипак нису део званичне административне поделе у граду.

Као и у свим другим локалним скупштинама у Румунији, и у Букурешту грађани бирају секторска већа, Главно веће главног града и градоначелнике на период од четири године. Осим тога, Букурешт има префекта, као и Париз, који је именован од стране Владе Румуније. Префекту није дозвољено да буде члан политичке странке и његова основна улога је да представља националну владу на општинском нивоу. Основна улога префекта је да делује као званична веза између

²²⁰ *Constitution of Romania*, art. 14.

државе и локалне самоуправе ради лакшег спровођења националних планова развоја и управљања на локалном нивоу. Између префекта и јединица локалних самоуправа не постоји хијерархијски однос.

Општина Букурешт, заједно са околним округом Илфов и неколико других суседних округа је део развојног региона Букурешт, који је еквивалент НУТС-2 региону у Европској унији и користи се како од ЕУ тако и од румунске владе за статистичку анализу и планирање регионалног развоја. Букурештански развојни регион није, као што смо већ рекли, административни ентитет нити је јединица локалне самоуправе у Румунији.

Главно веће општине Букурешт има следеће надлежности у којима обавља функције: у вези са организацијом и радом специјалних одбора градоначелника, локалних институција и служби, јавних предузећа и тд.; економским, социјалним и еколошким развојем комуне, града и општине; управљања имовином јединица локалне самоуправе; управљања јавним службама; сарадње унутар институција и међу институцијама. Одлуке локалних већа су обавезне за органе извршне власти на локалном нивоу, који су одговорни већу за њихово спровођење. Локална већа имају право да образују одборе стручњака за поједине области из делокруга јединица локалне самоуправе. Те области су најчешће: буџет, финансије, људска права, локалне владе, просторног планирања, здравства, културе, образовања, запошљавања, безбедности, мљњинских права, заштите животне средине и др.²²¹

Извршна власт у Букурешту је поверена градоначелнику (*Primar General*) који се бира на сваке четири године. Он представља локалну власт у односима са другим органима, физичким и правним лицима и пред судовима у судским поступцима. Његова је обавеза да у сваком тренутку у локалној заједници обезбеди поштовање људских права и слобода, да спроводи наредбе и упутства надлежног министарства, других органа власти и окружног већа. Градска управа је као извршни и управни апарат одговорна за управљање градским пословима, посебно градским јавним службама.²²²

Јасно је да градоначелник има велике надлежности, али пошто се оне у великој мери односе на односе између њега и централне власти, добијамо дојам да

²²¹ Вучетић Дејан, *Децентрализација у континенталним правним системима*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2012., стр. 283.

²²² Staiculescu Anca Rodica, *Special Status of Bucharest*, НКЈУ – ССРА, год. Zagreb 2012., р. 704.

градоначелник и нема довољну независност у управљању локалном самоуправом. Тако градоначелник може обављати неколико врста послова: први су послови које врши као представник централне власти; други су послови везани за буџет јединица локалне самоуправе; трећи су послови у вези са локалним јавним службама и четврти послови у вези са локалним већем.

Приликом обављања надзорних послова, матичарских послова, задатака у вези са пописом и послова у вези са спровођењем избора, градоначелник иступа као представник централних државних органа. Да би на што ефикаснији начин градоначелник обављао ове послове, има право да формира различите одборе састављене од стручњака одговарајућих профила.²²³ Седницама тих одбора председава градоначелник лично.

Градоначелник и чланови локалних и окружних скупштина се бирају општим, директним, индивидуалним и слободним гласањем сваке четврте године. Чланови локалне скупштине се бирају преко листе кандидата, а градоначелник се гласањем за личност. Да би грађанин могао да се кандидује за градоначелника Букурешта, морао би да испуни следеће услове од којих су најважнији да кандидат буде румунски држављанин, да има најмање двадесет и три године и да буде стално насељен у граду у којем се бира.

Градоначелник Букурешта има следећу листу надлежности: обезбеђује поштовање фундаменталних права и слобода грађана, устава, закона, декрета, одлука владе и др; извршава одлуке локалне скупштине; предлаже референдум локалној скупштини; скупштини шаље извештај о економском и социјалном статусу града; формулише нацрт буџета и завршни рачун; извршава дужности главног књиговође за кредите; предузима мере за спречавање природних катастрофа, епидемија и др; координира и надгледа активности чувара јавне безбедности; надзире санитарне послове и надгледа хигијену јавних простора; развија нацрт оквира за локално особље; и многе друге послове у складу са законом и надлежности које му је одобрила локална скупштина.²²⁴

²²³ Вучетић Дејан, *Децентрализација у континенталним правним системима*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2012., стр. 285.

²²⁴ Koman P., Krai E., Radulesku M., Stančulesku G., *Lokalna vlast u Rumuniji*, Jačanje lokalne vlasti, Magna agenda, Beograd 2002., str. 350.

Како Букурешт, поред статуса општине има и статус округа, морамо размотрити надлежности и улогу представничког тела, окружног већа, у савременом систему локалне самоуправе Републике Румуније. Наредбом префекта се одређује број саветника у већу (као и у случају других јединица локалне самоуправе) и он углавном зависи од броја становника у округу и број саветника варира од 37 до 45. Надлежности окружног већа се у највећој мери односе на: координирање активности локалних већа како би се обезбедиле јавне службе од интереса за округ; организује и управља окружним јавним службама; анализира предлоге у вези са економијом и заштитом животне средине; усваја буџет округа и завршни рачун; осигурава одржавање, изградњу и модернизацију путева у округу и између округа; бира председника, потпредседника и сталну делегацију међу члановима општинског већа; усваја статут округа; уводи окружне таксе и стопе; и друге надлежности у складу са законом.²²⁵

Још један важан део система локалне самоуправе у Румунији јесте горе поменути префект. И он има одређене надлежности у циљу ефикаснијег управљања локалном заједницом, углавном у форми надзора и контроле. Префекта, као представника централне власти у локалној самоуправи, смо имали прилике да упознамо у систему управљања у граду Паризу. Његове надлежности се свде на то да он има право да: осигура заштиту националних интереса и поштовање реда и закона; надзире легалност административних докумената које доносе локалне и окружне јавне администрације; именује и разрешава начелнике деконцентрисаних и других служби министарства на нивоу округа; обезбеди рад цивилне одбране; поднесе влади годишњи извештај о општем, економском, социјалном, културном и административном статусу земље као и друге надлежности у складу са законом.²²⁶

На основу изложеног можемо закључити да и Букурешт, као и још неки градови које у овом раду изучавамо, има статус града и округа и организован је тако да је на челу округа префект којег на то место поставља влада, док власт у граду чине градско веће и градоначелник које бирају грађани на слободним, демократским изборима. Град се дели на 6, углавном једнаких сектора који би

²²⁵ Koman P., Krai E., Radulesku M., Stančulesku G., *Lokalna vlast u Rumuniji*, Jačanje lokalne vlasti, Magna agenda, Beograd 2002., str. 355.

²²⁶ Исто, 348.

требало да имају велику аутономију, пошто већа и начелнике тих сектора бирају директно грађани на изборима. Иако сектори имају аутономију, ипак, најважнији акти, планови и буџети ових сектора морају бити усклађени са актима, плановима и буџетом главног града.

Иако смо написали на почетку овог дела рада да се у Румунији много улаже на обуку запослених у локалној самоуправи, ипак је још увек највећи проблем тај што носиоци власти у локалним заједницама не познају довољно менаџерске вештине, што се највише односи на управљање великим градовима као што је Букурешт. Недовољна политичка култура грађана, недовољно учешће грађана у креирању јавних послова и слабо спроведена децентрализација чине основне карактеристике система управљања како у градовима тако и у другим локалним заједницама.

Недостатак компетентних и професионалних јавних службеника у локалној самоуправи води мање ефикасном пружању услуга грађанима, а посебан проблем представљају лоше везе између јавних институција, нарочито између централних и локалних, што је иначе проблем свих земаља у транзицији. Сви ови недостаци система управљања локалном самоуправом у Румунији са посебним освртом на град Букурешт воде спором развоју локалне самоуправе са слабо развијеним пружањем услуга у заједници.

3. Управљања великим градовима у државама бивше СФРЈ

Све државе некадашње Југославије су веома касно кренуле у развој локалне самоуправе, када су у питању земље у транзицији. Оно што у великој мери разликује државе у транзицији односи се и на државе бивше СФРЈ, што говори о значајном недостатку када је развој демократских процеса у питању у овим државама. Најбољи аргумент за све то је недовољно развијена свест грађана да могу нешто да промене у својим локалним самоуправама. Мала излазност на локалним изборима, мали број коришћених, у пракси, непосредних облика у доношењу одлука нам показује праву слику локалне самоуправе у овим државама, нарочито у лошем односу грађана и локалне власти, која као да нема поверења у грађане и њихово мишљење. Поверење грађана у локалну власт је још мање. Ове земље мораће највише да раде на професионализацији и деполитизацији јавне администрације, на креирању јавно приватних партнерстава ради повећања

материјалних и финансијских капацитета локалне самоуправе као и на смањењу моћи партикуларних интереса појединаца у локалним јединицама и развијању свести о њиховм значају у управљању и доношењу одлука везаних за локалну заједницу.

3.1. Загреб

Пошто смо у претходном делу овог рада обрађивали системе локалних самоуправа земаља у транзицији, а превасходно начине управљања главним градовима, сада прелазимо на системе управљања великим градовима у бившој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, чији се систем локалне самоуправе не разликује много од транзиционих земаља, јер и ове државе спадају у ред држава у транзицији. Загреб је, са око 790,000 становника, главни град Републике Хрватске, која је међу првима државама са ових простора ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи. То је урадила 1997. године. Поређења ради, десет година пре него што је Србија ратификовала ову Повељу, као међународни важан документ који је остварио значајан утицај на многе земље у Европи па и на земље у транзицији, када је у питању систем локалне самоуправе.

За град Загреб је карактеристично да, поред тога што је главни град, има и положај јединице регионалне самоуправе, како се у систему локалне самоуправе Хрватске назива, жупаније. Загреб је ближе уређен са два веома важна правна акта: Законом о граду Загребу и Статутом града Загреба (Прилог – Табела бр. 17). Због те своје специфичности град Загреб обавља послове везане за делокруг града и делокруг жупаније, као и друге послове одређене законом. Статутом града се, у складу са законом, „уређује самоуправни делокруг Града Загреба, његова обележја, јавна признања, организација, власт и начин рада његових тела, месна самоуправа, устројство градских управних тела и јавних служби, облици непосредног одлучивања грађана, сарадња с другим јединицама локалне и подручне (регионалне) самоуправе те друга питања важна за остваривање права и обвеза Града Загреба“.²²⁷

„Град може обављати и послове државне управе из делокруга државне управе у јединици регионалне самоуправе и друге послове државне управе

²²⁷ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl.3.

утврђене посебним законима у Граду Загребу, које најчешће обављају градска управна тела. Координатор послова државне управе за подручје града Загреба координира сарадњу управних тела града Загреба у обављању поверених послова државне управе са надлежним средишњим телима државне управе и одељењима државне управе.²²⁸ Тог координатора одређује градоначелник Загреба.

Органи власти у граду су Градска скупштина, градоначелник и Градско поглаварство. Као и у већини европских држава представничку власт чини Градска скупштина града Загреба. Основна улога јој је да представља грађане и доноси акте у оквиру самоуправног делокруга Града, као и да обавља друге послове у складу са законом и Статутом. Градска скупштина има 51-ог одборника. Поред председника скупштине бирају се и највише четири потпредседника из редова градских одборника, већином гласова свих одборника на начин утврђен Пословником о раду скупштине.

Градска скупштина Града Загреба има велики број надлежности и овлашћења која су уређена Статутом, а међу којима су најважнија овлашћења да: „доноси Статут Града Загреба; доноси одлуке и друге опште акте; доноси градски буџет; доноси просторне планове; бира и разрешава председника и потпредседнике Градске скупштине; бира и разрешава градоначелника и његове заменике као и чланове Градског поглаварства; оснива радна тела скупштине и бира и разрешава њихове чланове; именује и разрешава секретара скупштине и његовог заменика; уређује месну самоуправу; расписује локални референдум и сазива зборове грађана; одлучује о сарадњи Загреба са другим јединицама локалне самоуправе, као и многе друге надлежности одређене законом и Статутом“.²²⁹

Извршну власт града Загреба чине један инокосни и један колективни орган. То су градоначелник и Градско веће (поглаварство). Градоначелник, као инокосни орган, има највећу улогу када су питању извршни послови, јер је њихов носилац. Бира га Градска скупштина из редова одборника, а на исти начин се бирају и његови заменици, тачније већином гласова свих градских одборника по правилу на првој седници након избора, најкасније у року од тридесет дана од дана конституисања Градске скупштине.

²²⁸ *Zakon o Gradu Zagrebu*, pročišćeni tekst zakona NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14 na snazi od 01.01.2015., čl. 4a.

²²⁹ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl.38.

Градоначелник има велика овлашћења када је у питању управљање Градом, и сматра се носиоцем извршне власти са више важних надлежности од којих су крuciјална: „извршавање одлука и других аката; подношење предлога градског буџета Градском поглаварству; одговорност за извршење градског буџета; улази у финансијске односе због краткорочног задуживања Града Загреба и позајмљивања средстава на темељу одобрења Градског поглаварства; даје упутства за рад градским управним телима; надзире обављање управних послова и усклађује рад градских управних тела; обавља надзор над законитошћу рада градских управних тела која обављају послове из самоуправног делокруга Града Загреба; склапа уговоре и друге правне послове у складу са законом, овим статутом и другим прописима; брине се о и правилном коришћењу имовине и средстава у раду градских управних тела као и обављање и других послова утврђених законом, Статутом и другим прописима.“²³⁰

Једна веома важна надлежност градоначелника се састоји у томе да има право да обустави од примене неки акт Градске скупштине ако сматра да је тим актом повређен закон, те у сваком тренутку може да тражи од скупштине да тај недостатак отклони, најчешће у року од петнаест дана. Он је такође одговоран Влади Републике Хрватске за обављање послова државне управе поверених градским управним телима. Када су у питању послови државне управе Влада Републике Хрватске има право да градоначелнику даје наредбе, а ако он не поступи по тим наредбама онда ће Влада именовати повереника државне управе у Граду, на предлог ресорног министра. Овде примећујемо да градоначелник није независан када су у питању послови државне управе, или ти поверени послови, јер је за њихово обављање одговоран Влади, али је с друге стране, за обављање послова из свог делокруга одговоран искључиво Градској скупштини.

Други извршни орган града је Градско поглаварство које је веома важан чинилац доброг управљања градом Загребом са великим овлашћењима и функцијама које обавља и представља значајан шраф у систему управљања локалном самоуправом Града. Такође, има велике надлежности као и други извршни орган локалне власти. Углавном, послови које Градско поглаварство обавља односе се, између осталог, на његову улогу да: „предлаже Градској

²³⁰ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl. 56.

скупштини градски буџет, одговорно је за извршење градског буџета, те предлаже годишњи обрачун буџета; припрема предлоге општинских и других аката што их доноси Градска скупштина, извршава акте Градске скупштине или осигурава њихово спровођење; усмерава деловање градских управних тела у обављању послова из самоуправног делокруга који се обављају у Граду Загребу те надзире њихов рад; именује и разрешава лица у складу са законом, овим статутом и градским одлукама; управља општинским и јавним добрима у складу са законом; обавља послове у вези с месном самоуправом у складу са законом и овим статутом; обавља и друге послове и задатке утврђене законом и другим прописима, овим статутом те одлукама и другим актима Града Загреба“.²³¹

Када говоримо о структури Градског поглаварства, специфично је да је градоначелник председник поглаварства, да има два своја заменика и да се поглаварство састоји од још дванаест чланова. Те чланове бира Градска скупштина из редова одборника, већином гласова на период од четири године, а градоначелник их предлаже убрзо након свог избора.

Унутар своје територијалне организације, „Град Загреб образује и градске четврти које имају статус правног лица, повезане су заједничким интересима грађана и има их седамнаест. И те четврти имају своје органе власти који се именују као: веће градске четврти и председник већа. Ова већа имају од једанаест до деветнаест чланова, зависно од броја становника на тој територији градске четврти. Већа градских четврти, такође имају низ надлежности везаних за територију и у највећој мери се односе на: доношење правила градске четврти; доношење финансијског плана и завршног рачуна; одлучивање о располагању имовином градске четврти; доношење плана малих комуналних акција и утврђивање приоритета у њиховој реализацији; организовање и спровођење цивилне заштите на свом подручју; доношење програма рада и извештаја о раду; доношење пословника о свом раду као и обављање других послова утврђених законом.“²³²

Председник већа градске четврти има овлашћења која се највише односе на организацију ових четврти и њихову улогу и значај за читав Град. Председник већа

²³¹ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl.63.

²³² Исто, чл.82.

градске четврти има улогу да: „представља градску четврт и веће градске четврти; сазива седнице већа, предлаже дневни ред, председава седницама већа и потписује акте већа; спроводи и осигурава спровођење одлука већа те извештава о спровођењу одлука већа; сарађује с градоначелником, председником Градске скупштине и Градским поглаварством; брине се о спровођењу аката што се односе на рад градске четврти; информише грађане о питањима важним за градску четврт и координира рад председника месних одбора на подручју градске четврти.“²³³ По овлашћењима које има председник већа градске четврти, видимо да његова улога у систему локалне самоуправе и управљања није безначајна. Корисна је и нужна јер знамо да у случају свих великих градова морају да постоје месне самоуправе које ће помоћи Граду у обављању послова везаних за ову ужу територију.

Градски извршни део власти је дужан да у сваком тренутку информише председника градске четврти о најважнијим градским питањима која се у највећој мери односе на планирање развоја Града, о чему председник већа градске четврти мора с друге стране да обавести грађане; програме градске управе, на заштиту околине, градњу објеката на подручју градске четврти као и о другим, значајним питањима која су важна за грађане и четврт у којој живе. А средства за рад ових већа градских четврти који се односе на послове самоуправног делокруга су уређена градским буџетом, посебно за сваку четврт појединачно.

Унутар градских четврти могу се оснивати и нижи нивои локалног организовања а то су месни одбори, које чине више међусобно повезаних градских насеља, а који представљају једну засебну разграничену целину. Најчешће, иницијативу за оснивање месних одбора дају грађани и њихова удружења, а неретко, оснивање могу предлагати и већа градских четврти. Слично као и код градских четврти, органи месне самоуправе су: веће месног одбора и председник већа који такође имају своје надлежности у систему управљања ужим деловима града, па и самог Града. И надлежности су им веома сличне надлежностима органа градских четврти, само што се односе на месне одборе, као уже територијалне јединице.

Највећу улогу у управљању Градом, поред извршних органа – инокосног и колективног, имају и градска управна тела, која обављају послове самоуправног делокруга али и послове пренете од стране централне власти и њене државне

²³³ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl.87

управе. Градска скупштина је одговорна за рад ових тела јер их оснива и укида и уређује њихово организовање, делокруг и друга питања важна за њихов рад. Градска управна тела, значајна за управљање градом, најчешће се организују као канцеларије, заводи, службе и дирекције. У четвртима и месним одборима оснивају се канцеларије градске управе, као територијалне јединице градске управе.

Градска управна тела коју су „основана за обављање послова из самоуправног делокруга Града Загреба често предлажу и извршавају опште акте које доносе тела Града, прате стање у управним подручјима за која су основана, и предузимају мере и врше овлашћења у складу са законом, Статутом и појединим градским одлукама.“²³⁴ Градска управна тела су дужна да у сваком тренутку осигурају ефикасно обављање послова из свог делокруга. Када су у питању послови државне управе које обављају, улога градских управних тела се састоји у решавању у управним стварима, вођењу сведока одређене законом и другим прописима и издају прописана уверења и друге потврде те обављају и друге послове државне управе који су законом прописани.

Градским управним телима управљају начелници, а службом која се организује за рад Градског поглаварства и градоначелника управља секретар Градског поглаварства. Начелнике који обављају послове из самоуправног делокруга именује Градско поглаварство по принципу јавног такмичења, док начелнике који обављају само послове државне управе, на темељу јавног такмичења именује Градско поглаварство уз претходну сагласност надлежног министра, односно директора државне управне организације. За обављање самоуправних послова начелници су одговорни градоначелнику и Градском поглаварству, а за обављање послова државне управе су одговорни градоначелнику који има овлашћење представника државне управе на нивоу подручне и регионалне самоуправе или поверенику ако се деси да га за ту територију именује Влада Републике Хрватске.

Када говоримо о систему управљања градом Загребом значајну пажњу треба посветити формирању и постојању јавних служби. „Град осигурава обављање самоуправних послова формирањем јавних служби које задовољавају

²³⁴ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl. 106.

свакодневне потребе грађана на подручју комуналних, друштвених, привредних и других делатности у складу са законом. Најважније међу њима су комуналне делатности под којима се сматрају, као и у већини других држава, обезбеђивање питке воде, плина и топлотне енергије, одвод и пречишћавање отпадних вода, одвоз смећа и чишћење јавних површина, управљање отпадом, уређивање простора, јавних зелених површина, уређивање и одржавање градских гробља, крематоријума и обављање погребних послова, уређивање и рад градских пијаца, јавни градски саобраћај, јавна осветљења и обављање димничарских послова те и многе друге делатности у складу са законом.“²³⁵

Не мање важне, друштвене делатности које обављају јавне службе се у највећој мери односе на васпитање и основно образовање, средње школско образовање, науку, културу, информисање, спорт, физичку културу, техничку културу, на бригу о деци и заштити деце и омладине, здравство, социјалну политику, на бригу о инвалидима и друге делатности у складу са законом. Град Загреб има право као предузетник да оснива трговачка друштва за обављање привредних делатности ради остваривања финансијске користи. Град за вршење ове три врсте послова може оснивати установе, јавне установе, трговачка друштва као и властите погоне за вршење ових послова.

Као што већина европских држава од деведесетих година двадесетог века, нешто касније и у Хрватској, у своје надлежности и функције уводи нове процесе као што су подстицање економског развоја, отварање нових радних места, привлачење капитала и многе друге који се тичу економског просперитета и стабилности у градовима и општинама. „Представници Града Загреба и Скупштине трговачких друштава дужни су да затраже мишљење Градског поглаварства када је у питању одлучивање о повећању и смањењу темељног капитала; повлачењу и подели пословних удела односно деоница; употреби остварене добити и покривању губитака; оснивању трговачког друштва и оснивању привредног интересног удружења.“²³⁶

Важну улогу у управљању Градом Загребом имају и грађани, који поред посредних облика учешћа у управљању уз помоћ локалних избора, могу користити

²³⁵ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl.111.

²³⁶ *Исто*, čl.117.

и друге облике учешћа, овога пута непосредне, у којима се изјашњавају о локалним пословима уз могућност коришћења локалног референдума, месних зборова грађана, петиција, предлога и притужби грађана (Прилог – Табела бр. 16). Локални референдум се може расписати за било које питање везано са самоуправни делокруг Града који је од посебног и непосредног интереса за његов развој. С друге стране, месни зборови грађана се сазивају ради изјашњавања грађана о појединим питањима од локалног значаја, расправљања о потребама и интересима грађана, те могућност давања предлога за решавање важних локалних питања. Такође, петиције, предлози и притужбе грађана чине учешће грађана у управљању још демократскијим и залог су несметаног учешћа грађана у свим друштвеним процесима Града и његових унутрашњих територијалних јединица.

По закону и Статуту „Град Загреб има право на своју имовину коју чине покретне и непокретне ствари. Имовином Града располаже Градско поглаварство које је дужно да управља овом имовином. Градска скупштина надзире рад Градског поглаварства у управљању и располагању имовином те Градском поглаварству може да даје упутства за поступање“.²³⁷ Како Град има право на своју имовину, он такође слободно располаже и са својим приходима који су му законом одређени. Ти приходи су најчешће односе на: „властите порезе, доплате на порезе, накнаде, доприносе и таксе; приходи од ствари у власништву Града и имовинских права, приходи од трговачких друштава и других правних лица у власништву Града, односно у којима Град има удео или деонице, приходи од концесија које додјељује Градска скупштина, новчане казне и одузета имовинска корист за прекршаје које Град пропише, удео у заједничким порезима с Републиком Хрватском као и други приходи одређени законом.“²³⁸

Скупштина града Загреба има највеће надлежности када је у питању доношење одлука и других општих аката. Међутим, врло често Градска скупштина доноси и појединачне акте из свог самоуправног делокруга. И Градско поглаварство може доносити опште и појединачне акте који се углавном односе на спровођење неких градских одлука, као што је случај и у другим државама са извршном влашћу јединица локалне самоуправе. И градоначелник може доносити

²³⁷ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl. 138.

²³⁸ Исто, чл.141.

одређене акте, опште и појединачне, а најчешће доноси ове појединачне и то: решења, закључке, акте пословања, друге појединачне акте и унутрашње опште акте. Приликом обављања надзора и спровођења аката које доноси Градска скупштина управна тела Града Загреба доноси појединачне управне акте којима решавају о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица, односно у обављању надзора предузимају мере прописане тим актима.

Пошто смо већ указали да Загреб, поред тога што је главни град републике Хрватске, представља и још једну јединицу локалне самоуправе, односно жупанију. Између Града Загреба и Загребачке жупаније постоји комплексан однос и свакодневна међусобна сарадња због питања од заједничког интереса. „Ове две јединице локалне самоуправе имају и заједничко веће које чине градоначелник Града Загреба и жупан Загребачке жупаније те по два члана обе јединице које бирају Градска скупштина и Скупштина Загребачке жупаније из реда својих чланова“²³⁹ а поглаварства Града Загреба и Загребачке жупаније поверавају Већу да решава одређена питања из свога делокруга за која оцене да су од заједничког интереса за обе стране.

На основу изложеног можемо закључити да је локална организација Града Загреба уређена у складу са Европском повељом о локалној самоуправи и да је у великој мери ефикасна у спровођењу локалне самоуправе. Велики проблем за Хрватску је то, што је средином деведесетих година двадесетог века имала грађански рат, па у тим условима није било могућности за озбиљније бављење локалном самоуправом. Хрватска 1997. године ратификује Европску повељу о локалној самоуправи, а све до тада је Град Загреб деловао као изразито централистичка локална јединица, па на тај начин је и управљано овим градом. После 2000. године у Загребу се оснивају градске четврти (17), а оснивање месних одбора остаје неискоришћена могућност све до 2009. година када се оснива двеста оваквих одбора у граду. Међутим, многи аутори упозоравају да оснивање великог броја одбора као засебних правних лица води отежаном управљању, а нарочито онемогућава интегрисано градско управљање и смислено решавање урбаних и управљачких проблема.²⁴⁰

²³⁹ *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99, čl. 151.

²⁴⁰ Koprić I., *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*, Hrvatska javna uprava, Zagreb 2009., str. 69.

Локалну самоуправу у Хрватској карактерише све оно што је карактеристично и за друге земље у транзицији а нарочито за земље из окружења, а то је да нису још увек достигле нивоа локалне самоуправе развијених земаља. То се односи и на градове, а у случају којим се ми бавимо, конкретно и на Град Загреб. Тежи се променама, жељи за ефикаснијим управљањем, за обезбеђивањем што бољег живота грађана, али је реалност ипак много лошија јер су још увек основне одлике организовања и управљања градом превелика сложеност, недовољна стабилност, науравнотеженост, недовољна ефикасност, слаби развојни потенцијали, као и још увек постојање неких одлика централистичког управљања.²⁴¹

На основу кратког приказа система управљања градом Загребом можемо закључити да је Хрватска ратификовањем Европске повеље о локалној самоуправи покренула процес бољег институционалног решења за општине и градове као и за друге нивое локалне самоуправе у овој држави. Једна од важних карактеристика локалне самоуправе у Хрватској је да она има више нивоа локалне самоуправе а да има велики број мањих јединица локалне самоуправе што може стварати конфузију шта су чије надлежности, како остварити бољу координацију и учинити њихово функционисање ефикасним када је у питању остваривање колективних потреба интереса у локалним заједницама. Слично је и са Градом Загребом, за који неки аутори оцењују да успешно функционише а други га критикују и захтева се реформа управљања градом. Ова питања су данас тема и научних и политичких расправа и трага се за бољим решењима.

3.2. Сарајево

У овом делу нашег рада највише пажње ћемо посветити управљању градом Сарајевом (око 370,000 становника), његовим органима и организацијама као и специфичностима везаним за овај град. „Сарајево је главни град Босне и Херцеговине која се састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.“²⁴² Територијална организација Босне и Херцеговине је веома

²⁴¹ Копрић I., *Karakteristike sastava lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, Zagreb 2010., str. 372.

²⁴² *Устав Босне и Херцеговине*, Сарајево 1995., чл. 5.

специфична и комплексна и састоји се од великог броја општина . На подручју Федерације Босне и Херцеговине има 80 општина, а Република Српска је с друге стране административно подељена на 62 општине. Брчко је засебна административна јединица – Дистрикт. У Босни и Херцеговини тренутно постоје само четири града са статусом јединица локалне самоуправе: Сарајево и Мостар у ФБиХ, као и Бања Лука и Источно Сарајево у Републици Српској. Овде примећујемо да је мали број градова, али ћемо се ми ипак позабавити највећим градом у БиХ, Сарајевом.

Већина важећих устава у развијеним и модерним државама локалну самоуправу третира као право грађана па дефинише остваривање тог права на локалну самоуправу. То међутим није случај са важећим Уставом Босне и Херцеговине из 1995. у којем се уопште не спомиње локална самоуправа. Устав не садржи ни једну општу норму којом би се гарантовало право грађана на локалну самоуправу. Међутим, с обзиром на то да је БиХ потписала Европску повељу о локалној самоуправи 1994., Повеља је постала саставни део правног система БиХ, мада сва уставна и законска решења у БиХ још нису у потпуности усклађена са Повељом.²⁴³

Статут Града Сарајева је највиши правни акт који доноси локална самоуправа којим се регулишу права и обавезе града у систему локалне самоуправе БиХ. У првом члану овог статута се напомиње да „Статут уређује: самоуправни делокруг Града Сарајева, организација, овлашћења и начин рада органа Града Сарајева, одраз мултиетничке структуре Сарајева унутар органа Града Сарајева, питања од виталног националног интереса, непосредно одлучивање грађана о локалним пословима, финансирање и имовина Града Сарајева, прописи и други општи акти органа Града Сарајева, јавност рада органа Града Сарајева, надзор и заштита права на локалну самоуправу, управни надзор, сарадња и удруживање и друга питања од значаја за остваривање локалне самоуправе.“²⁴⁴ Поред тога што је Сарајево главни град Босне и Херцеговине, он је уједно и седиште Кантона Сарајево.

²⁴³ Mujakić, I. M., *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi*, Hrvatska javna uprava, Zagreb 2010., str. 1047.

²⁴⁴ *Статут Града Сарајева*, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008., чл. 1.

„Град Сарајево има својство правног лица, јединица је локалне самоуправе, а састоји се и од четири градске општине: Центар, Нови град Сарајево, Ново Сарајево и Стари град Сарајево.“²⁴⁵ Пошто је Сарајево имало великих проблема у опоравку после грађанског рата, јер је једини главни град из окружења у којем се ратовало па је у већој мери уништен, Град настоји да промовише људска права и слободе на својој територији, јер је то једна мултиетничка средина, и дужан је заједно са својим градским општинама да свим грађанима осигура једнака права уз обавезно поштовање националног, верског и културног идентитета свих грађана који живе на територији Града. Градско веће има обавезу да осигура доношење прописа којима ће заштитити утврђена људска права и слободе и створити ефикасне инструменте заштите људских права.

Град Сарајево је, као и главни градови у другим државама, самосталан у одлучивању у пословима из самоуправног делокруга. Ова надлежност се не везује само за главне градове већ и за општине и остале градове, у овом случају, у БиХ. Град има велике надлежности а најважније међу њима се односе на: „урбано планирање и употребу локалног земљишта; јавне службе и инфраструктуру, воду, канализацију, прикупљање отпада, грејање, гас, пијаце, јавне паркове, ватрогасне бригаде, локалне здравствене службе, спортске објекте, гробља; градске финансије; јавни саобраћај, културу; основно и средње образовање; локално пословање; добротворне организације; локални радио и телевизију; локални туризам; извршне аспекте стамбене политике што се углавном односи на доделу станова, планирање, изградњу и одржавање зграда у друштвеном власништву, одлуке о висини станарина; као и друге надлежности које Граду Сарајеву пренесе Кантон Сарајево, односно повере општине. Такође, обављање појединих послова из самоуправног делокруга Града Сарајева може се, у складу са законом, поверити установама, предузећима и другим правним лицима основаним ради обављања јавних служби у Граду Сарајеву.“²⁴⁶

Што се тиче управљања у Сарајеву, формирана су два органа, са одређеним овлашћењима и функцијама које обављају, а која постоје у свим европским државама, а то су Градско веће и градоначелник Града Сарајева. Градско веће је

²⁴⁵ *Статут Града Сарајева*, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008., чл. 3.

²⁴⁶ *Исто*, чл. 16.

назив за представнички орган у Граду и одлучује о свим оним питањима које смо раније навели као надлежности Града Сарајева. Састоји се од 28 градских већника, тачније од по седам градских већника из сваке градске општине.

Градско веће, као и у другим државама има значајне надлежности, међу којима су најважније да: „доноси Статут Града Сарајева; доноси одлуке, друге прописе и опце акте и даје њихово тумачење; доноси пословник Градског већа; бира и разрешава председавајућег Градског већа, заменике председавајућег Градског већа, чланове радних тела Градског већа и секретара Градског већа; бира и разрешава градоначелника и заменике градоначелника, доноси буџет Града Сарајева и усваја извештај о извршењу буџета Града Сарајева и завршни рачун буџета Града Сарајева на предлог градоначелника; доноси програме развоја за поједине делатности за које је надлежно; доноси прописе о градским таксама и на други начин осигурава финансијска средства, у складу са законом; управља и располаже имовином Града Сарајева; оснива јавна предузећа и јавне установе и друга правна лица за обављање привредних, друштвених, комуналних и других делатности од интереса за Град Сарајево; расписује референдум о питањима од интереса за Град Сарајево; расписује јавни зајам и самодопринос и одлучује о задуживању Града Сарајева; доноси пропис о оснивању и делокругу органа управе Града Сарајева; даје сагласност на правилник о унутрашњој организацији органа управе Града Сарајева; врши послове другостепеног органа, које је градоначелник решавао на основу прописа Града Сарајева; доноси прописе у извршавању поверених овлашћења као и да врши и друге послове утврђене законом и овим статутом.“²⁴⁷

Када говоримо о структури Градског већа, морамо споменути најважнијег члана овог тела а то је председавајући Градског већа, као и његова два заменика из реда градских већника. Најважнија улога председавајућег јесте да заступа Градско веће и да сазива и председава седницама овог представничког тела. Заменици му помажу у обављању ових послова, а у случају његове одсутности га и мењају. Оно што је специфично за Сарајево као мултиетнички град, који је овако организован непосредно после ратних сукоба три завађене стране, јесте да председавајући и његова два заменика не могу бити из реда истог народа. Значајно за управљање

²⁴⁷ *Статут Града Сарајева, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008., чл. 26.*

градом, потребно је рећи, јесте да се таква политика односи и на председавајућег и градоначелника, који, такође, не могу бити из реда истог народа.

Као и у другим државама које смо претходно анализирали, извршну власт у Граду Сарајеву чини, овај пут само, инокосни орган који представља и заступа Град, а назива се градоначелник. Он у сваком тренутку одговара за уставност и законитост аката које доноси и које предлаже Градском већу. Научили смо на основу искустава других држава да градоначелник има најчешће највеће надлежности када је у питању управљање градом. Такав је случај и са Сарајевом где је градоначелник у обављању послова из самоуправног делокруга, између осталог надлежан за: „спроводење градске политике, предлагање и извршавање градских прописа и градских аката и извршавање пренесених надлежности Граду Сарајеву; утврђивање унутрашње организације Градске управе Града Сарајева и управне организације и доношење правилника о унутрашњој организацији Градске управе Града Сарајева и управне организације, уз сагласност Градског већа и доношење других аката из своје надлежности; постављање државних службеника и намештеника у складу са законом; осигуравање сарадње државних службеника са омбудсманом; вршење надзора над градским установама и објектима, градским предузећима и градском имовином; подстицање сарадње градских општина, предлагање и извршавање буџета Града Сарајева; презентирање и предлагање Градском већу политике за мандатни период као и подношење извештаја Градском већу о остваривању политике Града Сарајева и својим активностима.“²⁴⁸ Градоначелник има и важну улогу када су у питању поверени послови, јер је одговоран за њихово законито и стручно обављање у складу са законом.

Као што је случај и са председавајућим Градског већа, и градоначелник има своја два заменика, која и у овом случају не могу бити из реда истог народа. Они му помажу у раду, а ако се деси да градоначелник буде смењен, Градско веће одлучује који ће од два заменика вршити дужност градоначелника док се не изабере нови. Карактеристично за систем управљања у Сарајеву јесте да су код свих важних одлука, поготову управних, потребни потписи и заменика градоначелника а не само градоначелников потпис, осим када су у питању неке хитне и много важне одлуке које не трпе никаква одлагања и за које нема времена

²⁴⁸ *Статут Града Сарајева, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008., чл. 39.*

прибавити мишљења заменика - у таквом случају градоначелник је овлашћен да сам донесе одлуку. Као и у случају Србије, чим већник постане градоначелник престаје му вршење дужности већника.

Унутар организације Града Сарајева постоје помоћна тела извршне власти које пружају градоначелнику свесрдну помоћ у управљању Градом и вршењу његових функција. Први међу њима је „Колегијум градоначелника, којег поред градоначелника, чине заменици градоначелника и секретар Градске управе Града Сарајева. То је једно радно-консултативно тело које расправља о питањима из делокруга градоначелника, питањима рада Градске управе Града Сарајева, питањима која се односе на протоколарне активности, организовање посета и сусрета, као и о другим питањима од значаја за градоначелника и рад и функционисање Градске управе Града Сарајева.“²⁴⁹

Друго важно тело је „Градски савет који слови као помоћно тело градоначелника у систему локалне самоуправе Града Сарајева. Њега, поред градоначелника, чине заменици градоначелника, секретар Градске управе Града Сарајева, помоћници градоначелника, директор управне организације у саставу Градске управе и саветници градоначелника“²⁵⁰. По својој организацији и унутрашњој структури ово тело се може називати неком локалном експертском владом јер врло често у свој састав може окупити и експерте из појединих области. Основна улога Градског савета је усмерена на пружање помоћи градоначелнику у доношењу, припремању и извршавању аката из надлежности градоначелника а врло често врши и друге послове које градоначелник одреди као круцијалне за управљање Градом. Из свега реченог можемо само да констатујемо да овим телом руководи искључиво градоначелник.

Градоначелник организује још један важан део управног система а то је Градска управа. Основна улога овог управног тела јесте „обављање послова локалне самоуправе и управних послова из самоуправног делокруга Града Сарајева, као и пренесених послова државне управе. Градска управа је јединствени градски орган управе у којем делују градске службе за управу и градска управна организација, а оснивање и делокруг се утврђују одлуком Градског већа о

²⁴⁹ *Статут Града Сарајева, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008., чл. 46.*

²⁵⁰ Исто, чл. 47

организацији и делокругу Градске управе, односно самосталних управних организација, у складу са законом“.²⁵¹

Градоначелник је тај који непосредно руководи Градском управом, док помоћници градоначелника руководе службама Градске управе. Градоначелник мора организовати Градску управу тако да делује економично и ефикасно, брине се о уредном обављању послова и извршава распоређивање државних службеника и намештеника по службама.

Као и у свим државама у Европи, и у систему локалне самоуправе БиХ постоје облици непосредног учешћа грађана у управљању локалном заједницом. И у Статуту града Сарајева се ови облици непосредне демократије уређују на одговарајући начин подстакнути искуствима развијених земаља у спровођењу непосредне демократије на ужим деловима државне територије. Најчешће се одлучује о питањима из надлежности Града Сарајева, а облици су махом они најзаступљенији као што су градски референдум, месни збор грађана, грађанска иницијатива, јавне расправе као и неки други облици непосредног изјашњавања. Од тих других облика најчешће се користи поднесак.

Процеси од којих највише зависи развој једнице локалне самоуправе јесу финансијски процеси или како их генерално називамо финансирање локалне самоуправе. Раније смо говорили о моделима финансирања и упознати смо са чињеницом да су ова питања највећи проблем у управљању градом или општином. Извори финансирања Града Сарајева, што нас у раду највише занима, јесу: „из буџета Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине и Кантона Сарајево, као и накнада трошкова из буџета Кантона Сарајево за обављање послова кантоналне управе који су пренесени на Град Сарајево; приходи из дела пореза Кантона Сарајево; градски порези и таксе, чије стопе, у границама одређеним законом, утврђује самостално; приходи од непокретних и покретних ствари у власништву Града Сарајева; приходи од предузећа и других правних лица у власништву Града Сарајева, као и приходи од концесија које одобрава Град Сарајево; приходи од продаје покретних и непокретних ствари у власништву Града

²⁵¹ *Статут Града Сарајева, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008., чл. 48.*

Сарајева; поклони, наследства и легати; помоћ, донације, зајам, кредит и самодопринос као и други приходи, значајни за буџет Града“.²⁵²

Веома уско повезано са финансирањем и буџетом јесте имовина којом Град располаже и чији је носилац права располагања Градско веће. Имовину, углавном, представљају ствари, права и новчана средства стечена куповином или на неки други начин.

Већ смо спомињали надлежности Градског већа и функције које обавља, „а када су у питању правни акти који се доносе и који су значајни за управљање градом и његово функционисање, онда углавном мислимо на статут Града Сарајева, пословник Градског већа, годишњи програм рада Градског већа и буџет, платформу, стратегију, плански акт, програм, препоруку, смерницу, декларацију, резолуцију и изјаву, одлуку, извештај, информацију и закључак као и друге акте из надлежности Градског већа града Сарајева.“²⁵³ За извршавање ових аката стара се нико други до градоначелника који гарантује извршење свих ових претходно набројаних аката.

Исто тако и градоначелник има право да доноси поједине акте, било опште или појединачне. Овде видимо да његова улога није само да извршава акте који се доносе од стране локалног представничког тела већ и доношење истих, значајних за ефикасно функционисање градских послова. Он, у извршавању аката из самоуправног делокруга Града Сарајева, доноси правилник, упутство, инструкцију и наредбу као опште акте и појединачне акте који се односе на управно решавање и решење о правима и дужностима државног службеника и намештеника из радног односа.

На основу наших увида које смо остварили анализирајући управљање градом Сарајевом можемо констатовати да је у формалном смислу систем усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи и да је у односу на нормативни аспект локална самоуправа достигла одређени ниво децентрализације. Локална самоуправа је Законом о локалној самоуправи из 2006. године даље модернизована, када су у питању број и врста надлежности које припадају локалној самоуправи са циљем да јој се да већа улога и значај.

²⁵² *Статут Града Сарајева*, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008., чл. 70.

²⁵³ Исто, чл.74.

Међу позитивним променама можемо и оценити непосредан избор градоначелника од стране грађана ове локалне заједнице. То значајно доприноси јачању улоге и функције градоначелника и председника општине и представља, вредан корак у унапређивању демократских процеса који обезбеђује већу улогу грађана у избору локалних функционера. Овакав систем избора градоначелника иде у прилог развоју концепта локалне самоуправе који спада у онај модел са јаким градоначелником а скромнијом улогом представничких тела у локалним заједницама.

На другој страни стручњаци који се баве овом темом и уопште локалном самоуправом у Босни и Херцеговини сматрају да због бројних надлежности које имају градоначелник и Градско веће треба у већој мери или обезбедити и адекватно финансирање за успешно спровођење свих послова који се односе на задовољавање животних потреба грађана у овој локалној заједници.

На основу изложеног можемо закључити да главна специфичност локалне самоуправе у Босни и Херцеговини јесте у томе што се држава састоји од два ентитета и дистрикта Брчко, где се на нивоу државе одређују само основе система локалне самоуправе а суштинске надлежности су препуштене ентитетима у овој држави. Зато у зависности од централних власти ентитета локална самоуправа може ићи у више праваца развоја, притом увек и институционалним решењима а и праксом она увек има задатак да оствари националну равноправност а да систем локалне самоуправе учини ефикаснијим који успешно служи задовољавању животних потреба у општинама и градовима ове државе.

3.3. Подгорица

Црна Гора је такође држава која је на својој „кожи“ осетила све последице грађанског рата на простору бивше СФРЈ. Црна Гора је неколико година живела у заједници са Србијом у СРЈ, да би се и од ње одвојила почетком XXI века. Законом о локалној самоуправи Црне Горе из 2009.године се дефинише да се „локална самоуправа остварује на начелима демократије, децентрализације, деполитизације, аутономности, законитости, професионалности, ефикасности рада органа локалне самоуправе и међусобне сарадње општине и државе.“²⁵⁴ У Црној

²⁵⁴ Закон о локалној самоуправи ЦГ, Сл. лист ЦГ, бр. 88/2009., чл. 3.

Гори локална самоуправа се остварује у општини, главном граду и престоници. Ми у нашем раду највећу пажњу посвећујемо главном граду који има посебан статус и који је уређен посебним законом. „Главни град Црне Горе је Подгорица а Престоница је Цетиње“.²⁵⁵ Уставом Црне Горе гарантује се право на локалну самоуправу.

Статут је најважнији правни акт којим се уређује организација Града Подгорице (око 186,000 становника) а то је уједно и највиши правни акт који могу донети јединице локалне самоуправе. Грађани остварују локалну самоуправу у складу са уставом и законом. Статутом, као најважнијим правним актом у јединици локалне самоуправе, се уређују: „права и дужности Главног града и начин њиховог остваривања; послови и начин одлучивања локалног становништва; начин и услови вршења послова, организација и начин рада органа Главног града, начин доношења прописа, начин поверавања одређених послова градским општинама, начин поверавања одређених послова радним телима Скупштине; начин обезбеђења јавности рада органа Главног града и јавних служби; финансирање Главног града. Овим статутом се такође уређује организација органа градске општине, начин њеног рада и одлучивања, финансирање, односи органа Главног града и органа градске општине и друга питања од значаја за функционисање градске општине“²⁵⁶, што су теме које нас у овом раду највише и занимају.

Када је у питању територијална организација или уређење Главног Града можемо приметити да нема велике разлике у уређењу овог и других главних градова у окружењу. Што се тиче територијалне организованости, Главни град обухвата територију Општине Подгорица коју чине места и самостална насеља утврђена посебним законом. Подручја и називи насеља утврђују се одлуком Скупштине Главног града. У састав територије Главног града улазе и подручја градских општина Голубовци и Тузи. Обе ове градске општине се деле на већи број комуналних целина и насеља.

Право и дужности главних градова су углавном усмерени на „обезбеђивање и задовољавање потреба од непосредног и заједничког интереса за локално

²⁵⁵ Устав Црне Горе, чл 5.

²⁵⁶ Статут Главног града (“Службени лист ЦГ-општински прописи”, број 28/06), чл. 2.

становништво, што је и основин циљ постојања локалне самоуправе. Послове из своје надлежности главни град врши преко својих органа, органа градске општине, органа месне заједнице и јавних служби. Послови које град врши се у највећој мери односе на планове и програме развоја; програме уређивања грађевинског земљишта; просторне и урбанистичке планове; буџет и завршни рачун буџета; план капиталних побољшања и инвестициону политику; вишегодишњи инвестициони план; планове и програме у појединим управним областима, у складу са посебним законима као и програме развоја и заштите животне средине²⁵⁷.

Главни град између осталог има „обавезу да уређује и обезбеђује бројне услове који су значајни за несметано управљање градом од стране грађана и локалне власти. То се између осталог у највећој мери односи на уређивање и обезбеђивање услова за обављање и развој комуналних делатности; вршења послова уређења, коришћења и заштите грађевинског земљишта; услова грађења и употребу објеката; коришћења пословног простора; односа у вези са изградњом и постављањем привремених и других објеката; послова утврђивања, наплате и контроле локалних јавних прихода; јавног превоза путника у локалном саобраћају; услова за обављање ауто такси превоза; социјалне заштите која се односи на кућну негу и кућну помоћ старим и лицима са инвалидитетом, решавање стамбених питања лица у стању социјалне потребе и додатних облика социјалне заштите; односа у области становања; услова за развој предузетништва; услова за заштиту од елементарних непогода, пожара, експлозија, хаварија и других акцидентних и ванредних догађаја и ствара услове за њихово отклањање; дечију заштиту која се односи на одмор и рекреацију деце, смештај, исхрану и друге додатне облике дечије заштите; услова за унапређивање спорта и физичке културе, као и уређивање и обезбеђивање услова за остваривање других потреба друштвеног живота грађана.“²⁵⁸

Када је у питању обављање послова из сопствених нележности Град Подгорица има велике надлежности којима у сваком тренутку располаже и на тај начин штити своју независност и самосталност у систему локалне самоуправе

²⁵⁷ *Статут Главног града* ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 20.

²⁵⁸ Исто, чл. 21.

Црне Горе. Велики је број тих послова а у оквиру њих „Град управља, располаже и штити локалну имовину; утврђује јавни интерес за експропријацију непокретности за локалне потребе; врши послове инспекцијског надзора; прописује прекршаје за повреде својих прописа и води прекршајни поступак; организује пружање правне помоћи грађанима и води евиденције становништва, бирачке спискове и друге евиденције, у складу са законом; издаје водопривредне услове, водопривредне сагласности и водопривредне дозволе; води евиденцију комуналних и отпадних вода, корисника и загађивача водопривредних објеката и постројења и друге послове; стара се о заштити ерозивних подручја; установљава јавна признања и награде; обезбеђује, преко надлежних органа локалне самоуправе давање мишљења о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу; одлучује о правима и обавезама грађана у пословима из своје надлежности као и вршење других послова у складу са потребама и интересима локалног становништва.“²⁵⁹

Оно што је најважније за тему нашег рада јесте ко управља и како се управља у овој јединици локалне самоуправе. У случају организације власти Града Подгорице, постоје два органа власти, а то су Скупштина Главног Града и градоначелник Главног Града, где запажамо да постоји један представнички и један извршни орган локалне власти. Скупштина је представнички орган и чине је одборници које грађани бирају на изборима на период од четири године. Одборници, као што је случај и са другим државама, имају велике надлежности и најважнији су чинилац структуре локалне скупштине. Њихова улога и надлежности се између осталог свде на то да одборник има право и дужност да учествује у раду Скупштине и њених радних тела, предлаже Скупштини разматрање питања из њене надлежности, подноси предлоге за доношење одлука и других аката, поставља питања у вези са радом органа Главног града, врши и друге послове у складу са законом, овим статутом и Пословником о раду. Одборник такође може учествовати и у раду радних тела у којима није члан, али без права одлучивања.

Надлежности Скупштине нису мале и углавном се не разликују од послова које обављају локалне скупштине других држава. Као представнички орган она

²⁵⁹ *Статут Главног града* (“Службени лист ЦГ-општински прописи”, број 28/06), чл. 22.

има скуп редовних и унапред утврђених питања о којима константно одлучује и који једино спадају под њену надлежност и ничију другу. Скупштина Града преваходно обавља следеће послове: „доноси Статут, прописе и друге опште акте; доноси планове и програме развоја Главног града; доноси локална планска документа; доноси програм уређења простора; доноси Буџет и завршни рачун Буџета; доноси план капиталних побољшања и утврђује инвестициону политику; уводи локалне јавне приходе и утврђује висину пореза, такса и накнада; располаже имовином Главног града; утврђује услове за оснивање месних заједница и даје сагласност на одлуке о оснивању; расписује референдум за територију Главног града или за део територије; одлучује о грађанској иницијативи; одлучује о расписивању самодоприноса за територију Главног града; оснива јавне службе, органе и организације за обављање послова из оквира надлежности Главног града; даје сагласност на статутарну одлуку градске скупштине; даје сагласност на финансијски план и завршни рачун финансијског плана градске општине; закључује споразум са Владом Црне Горе о реализацији развојних и инвестиционих пројеката у областима утврђеним Законом; бира и разрешава председника Скупштине и градоначелника, именује секретара Скупштине и чланове радних и саветодавних тела; подноси предлог за оцену уставности и законитости аката државних органа, када оцени да је повређено право на локалну самоуправу; разматра извештај градоначелника; разматра извештаје о раду јавних служби чији је оснивач Главни град; доноси Пословник о раду; доноси етички кодекс; доноси одлуку о оснивању Етичке комисије; образује стална и повремена радна тела за разматрање питања из своје надлежности; уређује и обезбјеђује обављање комуналних делатности и њихов развој, уређује услове и начин организовања послова у обављању комуналних делатности и одлучује о поверавању обављања комуналних делатности; доноси годишњи програм о прибављању непокретности за потребе Главног града; доноси одлуку о оснивању Савета за развој и заштиту локалне самоуправе; утврђује начин и поступак учешћа грађана у вршењу јавних послова; доноси одлуку о комуналној полицији; доноси одлуку о броју одборника у Скупштини Главног града и у скупштинама градских општина; доноси одлуку о емисији хартија од вриједности; именује и разрешава органе управљања, надзорне одборе и органе руковођења у јавним службама, односно даје сагласност на именовање и разрешење органа руковођења јавних

служби чији је оснивач Главни град; доноси одлуку о оснивању Асоцијације општина за територију Црне Горе; одлучује о сарадњи и удруживању са локалним заједницама и асоцијацијама других земаља; доноси одлуку о оснивању међуопштинске заједнице; покреће иницијативу за измјене и допуне закона и других прописа као и вршење других послова утврђених законом и овим статутом.²⁶⁰

Када сагледамо структуру Скупштине Града, видимо да поред одборника постоје и други чиниоци који Скупштину чине таквом каква јесте и уз помоћ којих врши све ове битне надлежности. Обично су то у пракси радна тела, стална и повремена, која су задужена за поједине области друштвеног управљања и која Скупштини омогућавају да се лакше ухвати у коштац са свим проблемима који погађају локалну власт и грађане који живе на тој територији.

Најчешће, Скупштина образује као стална радна тела одборе и савете, а комисије као повремена радна тела. Углавном за чланове ових одбора Скупштина именује одборнике Скупштине. Постоји веома важна чињеница и битна специфичност за систем управљања Главним Градом, а то је да се за чланове савета и комисија, поред одборника, могу именовати научни и стручни радници и представници невладиних организација, с тим да њихов број не може бити већи од половине укупног броја чланова радних тела, што је још један важан доказ демократичности локалних власти у Подгорици.

Улога сталних радних тела је, рекли смо, велика и углавном је усмерена на разматрање предлога одлука, других аката, као и друга питања која су на дневном реду Скупштине о којима врло често дају мишљења и предлоге. Улога ових одбора добија на значају посебно због тога што им Скупштина може поверити и одлучивање о одређеним важним питањима, у складу са законом. С друге стране, поменули смо и значај повремених радних тела која се оснивају ради разматрања или стручне обраде појединог важног питања, а врло често располажу могућностима и правом израде предлога одређеног акта.

Радна тела имају изграђену своју унутрашњу структуру, па се тако састоје од председника и одређеног броја чланова. Као и број одборника, тако и састав одбора одговара страначкој структури у Градској Скупштини, а што се тиче

²⁶⁰ *Статут Главног града ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 49.*

одборника они имају најважнију улогу у одборима а понекад један одборник може бити и члан више радних тела.

Познато нам је да је статут акт највеће правне снаге у јединицама локалне самоуправе и да га по правилу доноси скупштина те јединице. То исто важи и за Подгорицу, као што смо раније нагласили, а постоји и још један број аката које Скупштина доноси. То су начешће пословници, одлуке, решења, закључци, декларације, повеље, препоруке као и други акти значајни за управљање Главним Градом. Право предлагања ових аката углавном имају градоначелник, одборници и одређени број грађана, њих најмање две хиљаде.

Да би се у Скупштини донеле све ове одлуке потребно је да их изгласа већина од присутног броја одборника. Поред ових аката „Скупштина има највећу улогу и у доношењу других аката као што су статут, буџет, одлука о задуживању Главног града, одлука о давању сагласности за задуживање јавних служби чији је оснивач, одлука којом се утврђују материјалне обавезе грађана, одлука о расписивању референдума, одлука о избору и разрешењу председника Скупштине и одлука о проглашењу почасним грађанином.“²⁶¹

У својој сструктури Скупштина обухвата два веома важна органа, значајна за организацију рада саме институције. То су „председник Скупштине и секретар Скупштине. Сваки од ова два органа располаже низом неопходних надлежности. Председник се бира из редова одборника а основна улога му је да председава Скупштином, руководи њеним радом, стара се о реализацији одлука и других аката Скупштине, представља Скупштину, предлаже дневни ред, потписује акте Скупштине, координира рад радних тела, сарађује са градоначелником, брине се о јавности рада Скупштине као и обављање других послова“²⁶².

С друге стране, секретара именује Скупштина на предлог председника Скупштине, већином гласова одборника. Секретар Скупштине има веома важну улогу у организацији рада Скупштине тако што „организује и стара се о обављању стручних, административних и других послова за Скупштину и њена радна тела; припрема седнице Скупштине и њених радних тела; стара се о примјени одредаба закона, Статута, Пословника Скупштине и других аката којима се уређује начин

²⁶¹ *Статут Главног града ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 59.*

²⁶² Исто, чл. 67.

рада Скупштине и њених радних тела; организује и руководи Службом Скупштине; одговоран је за вођење записника, стенограма, обраду аката Скупштине и за објављивање одлука и других општих аката Скупштине, помаже председнику Скупштине у раду и др.²⁶³

Извршну власт у Граду чини градоначелник, инокосни орган, са највећом влашћу и највећим надлежностима. Значај градоначелника у управљању Градом је немерљив, а надлежности којима располаже су најбољи показатељ његове неопходности и потребе за постојањем оваквог једног органа. Бира га скупштина на период од четири године већином гласова одборника.

Напоменули смо да у већини градова које смо анализирали, градоначелник једини чини извршну власт, што говори о његовој моћи управљању градом. И у овом случају градоначелник има велике надлежности, и обавља велики број послова у којима он, између осталог: „представља и заступа Главни град; предлаже прописе и друге акте које доноси Скупштина, као и начин решавања појединих питања из надлежности Скупштине; стара се и одговоран је за извршавање закона, других прописа и општих аката, као и за спровођење стратешких докумената од државног значаја; стара се и одговоран је за извршавање пренесених и поверених послова; утврђује организацију и начин рада органа управе Главног града, по прибављеном мишљењу главног администратора; именује и разрешава заменика градоначелника и главног администратора, уз сагласност Скупштине; именује и разрешава директоре агенција, поставља и разрешава менаџера; даје сагласност на акте о унутрашњој организацији и систематизацији органа управе Главног града, стручних и других служби; именује и разрешава старешину органа управе Главног града, стручне и друге службе; усмерава и усклађује рад органа управе Главног града, јавних служби и агенција чији је оснивач Главни град, ради ефикаснијег остваривања њихових функција и квалитетнијег пружања јавних услуга, о чему доноси одговарајуће акте; врши надзор над радом локалне управе Главног града; подноси Скупштини извештај о свом раду и раду органа управе Главног града и служби, најмање једанпут годишње; доноси акте из своје надлежности и акте о извршавању пренесених и поверених послова; одговоран је за извршавање одлука и других аката које доноси Скупштина и доноси акте за њихово извршавање;

²⁶³ *Статут Главног града* ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 68.

доноси акте којима обезбеђује извршење буџета Главног града; стара се о рационалном коришћењу имовине Главног града; располаже средствима текуће буџетске резерве, у складу са одлуком Скупштине Главног града; доноси одлуку о улагањима, у складу са утврђеном инвестиционом политиком; даје мишљење о предлогу одлука и других аката које Скупштини поднесу други предлагачи; решава сукоб надлежности између органа управе Главног града, јавних служби и правних лица, којима је одлуком Скупштине поверено вршење одређених послова; одлучује о изузећу главног администратора, за поступање у одређеној управној ствари; врши надзор над законитошћу и целисходношћу рада Службе заштите; образује Савет градоначелника; образује стручна радна тела за послове из свог делокруга; доноси Пословник о свом раду; привремено доноси акте из надлежности Скупштине, у складу са законом као и то да врши и друге послове у складу са законом, статутом и другим општим актима.²⁶⁴

Помоћ градоначелнику у управљању пружа и једно локално тело које он лично образује и које разматра важна питања од интереса за развој Главног града, а које се назива Савет градоначелника. Чине га председници градских општина, председник Савета за развој и заштиту локалне самоуправе Главног града, представник скупштинског одбора за Статут и прописе и одређени број привредника, научних и стручних радника. И Савет градоначелника има своју улогу у управљању Градом што прати низ следећих надлежности у којима се бави: „развијним програмима и пројектима, просторним и урбанистичким плановима; буџетом и завршним рачуном; општим и другим актима којима се утврђују права и обавезе грађана; актима о поверавању послова градској општини; извештајем о раду органа управе Главног града и јавних служби и унапређењу и развоју јавних служби; квалитетом пружања јавних услуга, као и другим питањима од значаја за развој Главног града.“²⁶⁵

Градоначелник поред Савета градоначелника има и своја два заменика које лично именује и разрешава. Као и у другим градовима, заменик градоначелника, као што његов назив говори, замењује градоначелника у случају његове

²⁶⁴ *Статут Главног града* ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 74.

²⁶⁵ Исто, чл. 75

одсутности или спречености и такође може вршити неке друге послове које му повери градоначелник.

Важну карику у управљању Главним градом и неизоставан део градске власти представља Градска управа која обавља законом утврђене локалне послове. Органи управе који имају „највећу улогу у управљању јесу секретаријати, управе, дирекције, бирои и канцеларије. С друге стране за пружање јавних услуга које су незаменљив услов живота грађана, оснивају се јавне службе, јавне установе, јавна предузећа као и други облици организовања, а за вршење стручних послова који захтевају посебна знања се оснивају Агенције. Поред основних органа Градске управе Град располаже и другим облицима локално-управне организованости, што се посебно односи на Службу Главног администратора; Службу Скупштине; Комуналну полицију; Службу заштите и Информациони центар“.²⁶⁶

Најважнија улога Градске управе је да врши управни надзор који се најчешће односи на надзор над законитошћу аката јавних служби којима се решава о правима, обавезама и правним интересима грађана и правних лица; надзор над законитошћу и целисходношћу рада јавних служби и инспекцијским надзором.

Специфичност везана за Подгорицу јесте појава једног новог управног органа којег друге државе из окружења немају, а који има битну улогу у управљању и функционисању управом Града а то је, раније поменути, Главни администратор који је за свој рад и рад службе одговоран градоначелнику и Скупштини града. Велики број надлежности оправдава његов значај у локалном управљању, а послове које обавља усмерени су да: „решава у другостепенем управном поступку, координира рад органа управе Главног града и служби, стара се о законитости, ефикасности и економичности њиховог рада, даје стручна упутства и инструкције о начину поступања у вршењу послова, даје мишљење на акт о унутрашњој организацији и систематизацији послова органа управе Главног града и служби, и врши друге послове које му повери градоначелник“.²⁶⁷

Поред Главног администратора постоји и можда најважнији чинилац Градске управе а то је „старешина органа који руководи радом органа управе Главног града и који је за свој рад одговоран градоначелнику а бира се на основу јавног конкурса.

²⁶⁶ *Статут Главног града ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 92.*

²⁶⁷ Исто, чл. 94.

Његове надлежности су значајне за организацију управљања Главним градом и односе се на доношење акта о унутрашњој организацији и систематизацији послова, уз сагласност градоначелника, одлучивање о избору и распоређивању службеника и намештеника и вршење других послова у складу са законом, Статутом и другим актима.²⁶⁸

Локална самоуправа у Црној Гори, а посебно Подгорица, као њен саставни део, није остала имуна на тренд који је последњу деценију захватио све државе Европе, а самим тим и ове државе из окружења и у транзицији, а то је појава градског менаџера, којег поставља и разрешава градоначелник и коме је он у сваком тренутку одговоран. Његова улога је да „координира рад на припреми и реализацији развојних програма и пројеката којима се: подстиче економски развој, обезбеђује заштита животне средине, одрживи развој, подстичу предузетничке иницијативе, приватно-јавна партнерства и иницирају измене прописа у циљу стварања подстицајног амбијента за развој локалне самоуправе.“²⁶⁹

Као што је случај са градским органима, иста је хоризонтална организација и у две градске општине. Постоје представнички и извршни органи као што су скупштина градске општине и председник градске општине, а за обављање управних послова образује се јединствени орган локалне управе градске општине. Скупштина града овим органима може поверавати одређене послове, начине и услове њиховог извршавања, број извршилаца, одговорност за извршење послова као и друга питања у вези са управљањем Градом и градским општинама. И на нивоу Града и у градским општинама оснивају се мањи облици територијалне организованости, такозване месне заједнице преко које грађани учествују у одлучивању о пословима од непосредног интереса за њихову заједницу. Месне заједнице, такође, могу обављати послове поверене од стране непосредно виших органа.

Данас не можемо говорити о демократији ако не постоји локална самоуправа. То смо више пута и поменули у овом раду. Али постоје и неки параметри који локалну самоуправу чине демократском и који представљају суштину њеног постојања, а то је најчешће учешће грађана у управљању локалном заједницом. Тај вид непосредне демократије даје локалној самоуправи највећи легитимитет и чини је

²⁶⁸ *Статут Главног града* ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 96.

²⁶⁹ *Исто*, чл. 99.

данас онаквом каква јесте, тачније добија смисао истинске демократије каква је била у античко доба. Постоје бројни облици учешћа грађана у управљању ал на нивоу Главног града се остварују иницијатива, грађанска иницијатива, збор грађана, градски референдум и месни референдум, као и неки мањи облици учешћа грађана као што су петиције, предлози и грађанске жалбе.

У сваком случају, као и у свим државама, захтева се постојање јавности рада како би грађани у сваком тренутку могли да буду информисани о свемо што се тиче Града и управљања њиме. Савремене демократије захтевају тако нешто нарочито због остваривања основних људских права, а то су право на локалну самоуправу, право на учешће, право да остављају сугестије и предлоге, што говори о све већем значају локалне самоуправе и све већој улози грађана у организацији исте.

Говорили смо колико је данас значајно финансирање локалне самоуправе, тачније ниједна локална самоуправа не би могла да опстане без коришћења материјалних средстава у процесу управљања. Финансирање у земљама у транзицији је веома комплексно и још увек неразвијено, јер већина буџета локалне самоуправе се пуни из државних средстава, а мање из сопствених. Зато можемо рећи да још увек у свим овим државама влада централистички модел финансирања локалне самоуправе што није у складу са препорукама Европске повеље о локалној самоуправи. Град у потпуности располаже својом имовином, коју некад може дати у закуп а некад и продати.

Да би вршио послове из сопствене надлежности, Граду морају припасти средства у складу са законом. Град има буџет а доноси га Скупштина града. За његово извршење је одговоран инокосни орган извршне власти а то је градоначелник, док је за наменско коришћење буџетских средстава одговоран старешина органа управе Главног града надлежан за послове буџета и финансија.²⁷⁰ Што се тиче контроле финансијских токова у локалној јединици, надзор над финансијским, материјалним и рачуноводственим пословањем корисника буџета, у погледу намене, обима и динамике коришћења средстава врши градоначелник Главног града.

На основу изложених и анализираних карактеристика локалне самоуправе у Црној Гори, а посебно питања организације управљањем градом Подгорицом можемо закључити да постоје бројне законске и друге претпоставке чији је циљ развој

²⁷⁰ *Статут Главног града ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06), чл. 30.*

савремене локалне самоуправе. Када посматрамо нормативне аспекте можемо констатовати да је локална самоуправа у овој земљи углавном уређена у складу са међународним документима која афирмишу основна начела и стандарде о децентрализацији политичког система и преношења надлежности на локалну самоуправу у складу са принципом супсидијарности. Многи од тих принципа примењени су и када је у питању организација и управљање Подгорицом као главним градом Црне Горе. Као и за друге земље у транзицији и у Црној Гори постоји више отворених питања која треба боље решити, а то се пре свега односи на она питања и функције чији је циљ даља демократизација, веће учешће грађана у одлучивању о јавним пословима и услугама које пружа локална самоуправа. Циљ даљих реформи у овој земљи је, како наводе бројни аутори, и повећање ефикасности и ефективности функционисања институција локалне самоуправе чија је основна сврха даља демократизација и позитиван утицај на квалитет живота грађана у овим локалним заједницама.

4. Социјално – економске карактеристике Београда

Град Београд, као јединица локалне самоуправе и главни град Републике Србије, има вишеструку улогу и значај за целу земљу, а посебно за становништво које у њему живи. Београд представља средиште највећег броја друштвених збивања, а посебно га карактерише велики број научних, просветних, културних, економских и услужних капацитета са веома добро развијеном инфраструктуром и са невероватно великим потенцијалом у области информационих технологија, комуникације, информисања, развоја медија, пружања услуга, приватно-јавних партнерстава и др.

Оно због чега град Београд има велики значај јесте његова добра географска позиција, смештена на две велике реке, Сави и Дунаву. Због свог геостратешког положаја Београд представља велику саобраћајну раскрсницу која се односи на путнички, железнички, ваздушни и водени транспорт и због тога има добре претпоставке за успешан економски развој.

И поред тога што је Србија у одређеној мери остварила децентрализацију политичког система земље, путем децентрализације и формирања локалне самоуправе са одређеним надлежностима у обављању изворних и поверених послова Београд је посебно карактеристичан и по томе што је већина државних институција и даље смештена у Београду као и многе владине организације. Исто тако, Београд је и

седиште многих међународних привредних корпорација и других европских и светских организација што све битно утиче на његов политички и економски значај за нашу земљу. Београд је карактеристичан и по томе што се простире на великој територији од 323496 ha. Иако спада у урбане средине, у Београду је концентрисан и већи број полуурбаних и сеоских насеља, која се налазе у 17 формираних градских општина које се заједно простиру на територији од 3222,7км². Такође, један веома важан податак се односи и на значајан број од 538 становника по км², што Београд чини једним од најгушће насељених главних градова Европе. Тај број је некада био много мањи, али се нарочито у последње две деценије повећао, првенствено због избеглих људи, као последице грађанских ратова на територији бивше СФРЈ.

Што се тиче географских карактеристика Београда највиша надморска висина града Београда је на Космају 628м (градске општине Младеновац и Сопот), док је у Гроцкој (градска општина Гроцка), на десној обали реке Дунав, најнижа надморска висина 71м. Центар града Београда, што се односи на улицу Кнез Михајлову, се с друге стране налази на 116,75м надморске висине. Оно што је важно за читаву градску територију, као јединице локалне самоуправе јесте то да се она састоји од 157 насељених места, 275 месних заједница, 174 катастарске општине, 1020 статистичких кругова и 8171 улицом. Сви ови подаци нам говоре о комплексности Београда када је у питању територија, број становника, урбанизовани и рурални простори што упућује на закључак да је Београду потребна добра организација и добро управљање како би се успешно одговорило на потребе овако сложене градске заједнице као што је наш главни град.

Када је у питању број становника можемо запазити да се он константно увећава, иако нам број по последњем попису из 2011. године (1.639.121. становник) буди сумњу, јер сматрамо да је тај број много већи него што статистика показује. Ако погледамо раније пописе становништва видећемо да се број становника сваке године константно увећава и то по неколико десетина хиљада људи. Међутим, велики број људи годишње напусти Београд, један део грађана одлази у друге делове Србије, а други део најчешће у иностранство.

Територијалну организацију града Београда чини 17 градских општина и то: Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин и

Чукарица. Можемо констатовати да данас постоје бројни захтеви да се изврши даља децентрализација Београда и повећа број градских општина.

Када посматрамо кретање становника и њихов број у појединим градским општинама, можемо запазити једну основну карактеристику. а то је да се укупан број становника Београда повећава али да се број становника по појединим општинама смањује. На другој страни у једном броју градских општина број становника се повећава. Број становника се смањује у општинама из централног градског језгра као што су Врачар, Стари град, Савски венац, Нови Београд као и за градске општине са периферије Београда као што су Сопот и Лазаревац. У осталим градским општинама тренд је у сталном порасту становништва. Могући разлози за смањен број становништва у појединим општинама су бројни, али специфичан се односи на још једну чињеницу а то је да је Београд град у којем више људи умире него што се рађа. Тако је током 2014. године број умрлих био 19816, док је број рођених достигао цифру од 18247, што значи да је број становника Београда у тој години био мањи за 1559 становника. Стога се укупно повећан број становника може тумачити досељавањем. Са тим у вези, градске општине Врачар и Стари град спадају у ред најстаријих општина, тако да је природна обнова становништва смањена.

Просечан број чланова домаћинства у овим општинама је 2,7 док је однос склопљених и разведених бракова око 8 према 1, што је такође упозоравајућа чињеница, будући да се отприлике сваки девети брак заврши разводом.

Број становника Београда по општинама

Општина	Број становника
Стари град	48.061
Савски венац	38.660
Палилула	170.593
Звездара	148.014
Вождовац	157.152
Нови Београд	212.014
Земун	166.292
Раковица	108.413
Чукарица	179.031
Сурчин	42.012
Обреновац	71.419

Барајево	27.036
Гроцка	83.398
Сопот	20.199
Младеновац	53.050
Врачар	69.680
Лазаревац	58.224

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015.

Када је у питању запосленост у Београду можемо запазити да у односу на пре неколико деценија, сада у скоро свим друштвеним делатностима ради и велики број жена. У неким областима привредних и друштвених делатности више је запослених жена него мушкараца. То најбоље можемо видети из статистичких података о запослености становништва града Београда, као и делатности у којима Београђани највише раде.

Број запослених по секторима делатности

Делатност	Запослени	Жене %
Укупно	322077	50,53
Пољопривреда, шумарство и рибарство	3177	31,79
Рударство	7741	22,81
Прерађивачка индустрија	27918	33,16
Снабдевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација	7721	22,21
Снабдевање водом: управљање отпадним водама, контролисање процеса уклањања отпада и сличне активности	6378	23,78
Грађевинарство	17658	18,29
Трговина на велико и трговина на мало; поправка моторних возила и мотоцикала	35688	53,09
Саобраћај и складиштење	29263	30,92
Услуге смештаја и исхране	5179	54,59
Информисање и комуникација	16247	43,95
Финансијске делатности и делатност осигурања	19801	64,16
Пословање некретнинама	643	39,19
Стручне, научне, иновационе и техничке делатности	13938	49,34
Административне и помоћне услужне делатности	17313	26,89
Државна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање	25911	69,28
Образовање	32587	71,43

Здравствена и социјална заштита	46267	81,84
Уметност, забава и рекреација	7187	50,48
Остале услужне делатности	1461	48,12

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

О економској снази Београда као главног града говоре бројни подаци. Као што смо видели на примеру других главних градова Европе и њиховог економског положаја у државама, тако и Београд представља најразвијенији финансијски центар Србије, а можда и читавог Балкана, јер је најмногољуднији, туристички најатрактивнији, са највећим бројем компанија и неизоставно најбољим географским положајем. Што се тиче економског потенцијала Београда, довољно је рећи да БДП Београда чини 40% од целокупног БДП који се остварује на нивоу читаве Републике Србије.

Можемо приметити да од укупног броја запослених око 67% запослених ради у услужном сектору. Последњих година је услед тога велики број запослених порастао, нарочито у самосталним делатностима. То је у великој мери растеретило градски буџет који је енормно порастао, али је услед економске кризе последњих година раст привреде и привредних делатности знатно успорен. Међутим, то не представља препреку за развој привреде, а нарочито пољопривреде на територији Београда иако се развој пољопривреде никад не везује за неки град, а нарочито метрополу као што је Београд. Тако у наредној табели можемо видети како се развија производња пољопривредних добара у протеклих 15 година на територији града.

Производња основних пољопривредних производа

	2001.	2005.	2011.	2012.	2013.	2014.
Пшеница, т	129225	99873	117292	99936	123235	112014
Кукуруз, т	274956	324097	191982	114193	215452	292132
Сунцокрет, т	3349	2110	4193	3183	4948	4913
Шећерна репа, т	38281	102853	65267	102125	80756	94947
Соја, т	5383	7352	10815	6251	4270	14548
Поврће, т	133204	131419	102762	71280	113334	66344
Воће, т	72847	71866	120022	70884	106950	85976
Бобичасто воће, т	7743	8646	5520	4824	4223	762
Грожђе, т	20615	18174	156012	9581	16209	6134
Кравље млеко, хиљ. л	131173	133614	131061	.....	122528	134000

Јаја, хиљ.ком	73998	86504	89176	101173	142000
---------------	-------	-------	-------	-------	--------	--------

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Ови подаци нам довољно говоре о разноврсности територије града Београда, која је по много чему специфична. Град се састоји од снажног урбаног језгра са великим бројем становника с једне стране и великом територијом приградских општина с друге стране. Ове приградске општине располажу великим потенцијалом за развој и производњу пољопривредних производа. Оно што је најважније јесте то да сви ови пољопривредни производи у великој мери обезбеђују потребе становника града Београда за пољопривредним проиводима. Велику корист има и Србија када су у питању поједини производи из области воћарства и виноградарства јер се повећава извоз, чиме се обезбеђују значајни девизни приходи за Србију.

Поред позитивних карактеристика Београд има и своје проблеме. Још увек је највећи проблем Београда незапосленост. Проблем незапослености деценијама варира, али је увек знатно изнад европских просека, нарочито оних градова које ми у раду изучавамо, па чак и оних у транзицији и главних градова држава бивше СФРЈ. У наредној табели ћемо видети податке везане за незапосленост. Оно што може највише да нас забрине је велики број незапослених који су до скоро били у сталном радном односу. То се сматра као директна последица лоше приватизације која је спроведена у Србији.

Незапослени	годишњи просек			
	2005.	2011.	2013	2014.
Укупно	141093	97044	107207	108289
Жене	81834	53088	58277	59191
Први пут траже посао	65705	27326	28439	27574
Били у радном односу	75388	69718	78768	80715
Стопа регистроване незапослености, %	18,7	14,4	15,9	16,2

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Када посматрамо могућности за повећање привредне активности у Београду можемо запазити да у Београду постоји велики број потпуно неискоришћених потенцијалних прихода, нарочито када су у питању пословни простори којих има много више него ранијих година. Међутим, услед економске кризе, ови простори су неискоришћени, чиме је буџет града у великој мери остао ускраћен за редовне и стабилне приходе. То није проблем само периферних општина већ и градских општина из централног градског језгра. Још већи проблем представља слабљење

грађевинске индустрије града Београда, јер је у многоме успорена изградња станова што доводи до тога да младе породице све теже долазе до решавања властитог стамбеног питања. Све је ово у узрочно последичној вези са податком да велики број људи напушта Београд и одлази у друге делове Србије. Ради се углавном о старијем становништву које одлази, како би младима, деци и унуцима, решили стамбено питање.

Као позитивна развојна шанса Београда, која последњих година бележи високе резултате, јесте област туризма. Нарочито је приметан раст броја страних туриста што позитивно утиче на нове потребе и развој нових туристичких капацитета (хотела, мотела, хостела, приватног смештаја и др). Пошто Београд, као град богате историје, има шта да понуди туристима, нарочито у области културе, спорта, гастрономије, уметности, забаве, ноћног живота, као и поседовање великог број културних споменика довољан је разлог да овај град буде високо посећен као важно туристичко место овог дела Европе. Томе у прилог најбоље говори наредна табела која статистички приказује број туриста који су посећивали Београд у последњих деценију и по.

Туристи у Београду

	2001.	2005.	2011.	2012.	2013.	2014.
Укупно	765087	374785	619124	660674	718943	753742
Домаћи	614705	397677	178777	189375	182006	155977
Страни	150382	277108	440347	471299	536937	597765
Промет страних гостију у пристаништу	...	...	54019	63294	62573	64468

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Ови статистички подаци на најбољи начин показују колико је Београд постао атрактиван за туристе, поготово оне из иностранства. У томе последњих година примат има савско пристаниште са великим бројем страних туристичких бродова чији је циљ посећивање Београда и упознавање са његовом даљом и скоријом историјом. Оно што је потребно граду и чему се мора тежити јесте изградња и преуређење услужних и туристичких објеката како би се у складу са европским стандардима страним туристима пружале квалитетне услуге. Процена је да ће се и наредних година повећавати број страних туриста у нашем главном граду.

Београд је последњих година добио и одређене надлежности и послове који се односе на здравствену заштиту његових становника. За Београд и за градске власти веома је компликовано да ускладе националну здравствену политику са градском јер су реално слаби локални кадровски и финансијски капацитети за успешно и ефикасно вршење ове функције. Међутим кадровски капацитети Београда неће у будућности представљати проблем јер се у граду налази вели број факултета који се баве здравственом образовном делатношћу. Највећи проблем ефикасног развоја здравствене политике ипак представљају материјална средства односно финансијски капацитети града што у наредном периоду треба боље решити. По многим испитивањима Београд има мали број домова здравља у поређењу са бројем становника и величином територије коју поседује. У наредној табели најбоље можемо видети здравствене капацитете града Београда и кадар који у њему ради, као и болести од којих Београђани највише пате.

Здравство					
	2001.	2005.	2011.	2013.	2014.
Јавне здравствене установе					
Домови здравља	16	16	16	16	16
Клинике и болнице	13	13	17	17	17
Специјални заводи и институти	16	24	23	23	23
Остало	3	2	1	1	1
Лекари	5974	5750	6193	6224	6109
Специјалисти	4852	4786	4881	4767	4678
Болничке постеље	12887	10808	10595	10208	10220
Болесници	318080	257058	288309	290764	293526
Просечно трајање лечења, дани	11,31	12,71	9,83	9,37	9,03
Најчешћа хронична обољења %					
Малигна обољења	46,59	33,93	34,12	44,03	39,69
Коронарне болести срца	11,39	18,92	16,69	15,36	13,85
Шећерна болест	25,04	22,24	24,68	15,05	15,87
Опструктивне болести плућа	7,70	14,10	16,05	8,78	12,31
Остали	9,28	10,81	8,45	16,76	18,28

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Као и све остале локалне самоуправе у Србији, и Београд сноси одговорност, односно надлежан је за основно и средњошколско образовање, а највећи проценат ученика у Србији похађа управо ове школе у граду Београду - од гимназија до стручних школа. Да би се Београд успешно носио са проблемом образовања младих потребно је да се на нивоу Републике усвоји план неопходних кадрова за један дужжи период, који ће бити усклађен са потребама привреде и друштвених делатности, јер само на тај начин можемо школовати младе људе који ће имати проходност ка високом образовању или стицати неопходна стручна знања и вештине како би лакше могли да се запосле. Посебан проблем последњих година највише се огледа у смањењу броја ученика у школама што је довело до гашења појединих школа, нарочито на територији централних градских општина где углавном живи старији житељи овог града. Циљ сваке школе и наставног кадра треба да буде описмењавање деце, унапређење њихових знања и вештина јер је то добра инвестиција у социјални капитал-знање ће у овом веку бити један од главних развојних ресурса.

Основне и средње школе

почетак школске године

	2001/2002.	2011/2012.	2013/2014.	2014/2015.
Основне школе	284	287	288	299
Ученици	134392	118935	122804	124041
Одељења	5235	4756	4901	5006
Наставници	7653	...	...	...
Просечан бр. ученика по одељењу	25,67	25,01	25,06	24,78
Просечан бр. ученика по наставнику	17,56	...	...	...
Средње школе	82	98	99	104
Ученици	76490	65999	63106	61578
Одељења	2377	2518	2467	2423
Наставници	5688	6658	6853	6821
Просечан бр. ученика по одељењу	32,18	26,12	25,58	25,41
Просечан бр. ученика по наставнику	13,45	9,91	9,21	9,03

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Претходна табела је веома интересантна и пуна контрадикторности, јер је приметно да се број школа повећава а број ђака смањује, што се односи и на основне и на средње школе. Такође је тренд и пораст броја наставника а смањење просечног броја ученика по једном наставнику. Број ученика се константно смањује што најбоље видимо на примеру средњих школа где се за 15 година смањио број ученика за око 15.000, што значи да сваке године Београд има просечно око хиљаду ђака мање, што су подаци који су прилично упозоравајући. У претходних 15 година број одељења у основним школама се смањио за 200, што је у уској вези са чињеницом коју смо претходно напоменули а односи се на број одељења који се гасио у појединим школама због недовољног броја ђака, најчешће у централним градским општинама. Иако је ово велики проблем за Београд, још је гора ситуација у другим локалним самоуправама у Србији где је деце све мање, а самим тим и школа, наставника.

Када је у питању високо образовање, Београд нема велике ингеренције, већ то спада у надлежност републичких власти. Међутим, због великог броја универзитета и факултета који се налазе на територији Београда, град има велику улогу у партиципирању и афирмацији младих истраживача, талената и најбољих студената у проналажењу професионалних ангажмана на територији Београда.

Факултети и високе школе

	Студенти			
	Укупно		Финансирани из буџета	
	свега	женски	свега	женски
Државни факултети				
2011/2012.	78134	45476	41455	25248
2012/2013.	84403	49415	43985	27114
Приватни факултети				
2011/2012.	17683	9213	-	-
2012/2013.	15268	7898	-	-
Државне високе школе				
2011/2012.	19563	9538	6242	3165
2012/2013.	18842	9025	6325	3130
Приватне високе школе				
2011/2012.	3126	1399	-	-
2012/2013.	3761	1294	-	-

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Београд можемо сматрати универзитетским центром наше државе, али исто тако и региона. И у прошлости је Београд био универзитетски атрактиван за многе студенте из иностранства. Највећи универзитет је Београдски универзитет који је државни, а последњих деценија у Београду се организују и приватни универзитети који добијају одговарајућу улогу у високом образовању. Београд је увек био центар и место студирања многих студената из иностранства, што је и данас, а процена је да ће се број страних студената због квалитета високог образовања у Београду и даље повећавати.

Када посматрамо структуру и број студената можемо запазити да је још увек много већи број студената који студирају на државним факултетима јер се на те факултете око 50% студената уписује на основу финансирања из буџета Републике. Међутим, статистички подаци такође показују растући тренд уписа и на приватне факултете. Такође, занимљив податак се односи и на број студената женског рода који је нешто већи од броја младића који студирају.

Градске власти у Београду имају значајну улогу у организовању предшколских установа. Позитивна је чињеница да се последњих година оснива велики број предшколских установа које помажу остварењу циља да свако дете у Београду добије место у обданишту.

Предшколске установе

	2001.	2005.	2011.	2012.	2013.	2014.
Предшколске установе	325	324	449	442	455	427
Деца	44419	45644	53919	56335	57195	58008
Васпитне групе	1867	1932	2646	2706	2815	2499
Васпитачи	...	2425	3356	3523	3696	3583
Просечан број деце у групи	23,97	23,63	20,38	20,82	20,32	23,21
Просечан број деце по васпитачу	...	18,82	16,07	15,99	15,47	16,19

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Оснивање приватних предшколских установа може да буде један од најефикаснијих примера развоја јавно-приватног партнерства на територији града Београда. Од првог септембра 2015. године око 1500 београдске деце похађа приватне предшколске установе. У деловима града у којима нема државних предшколских установа, оснивају се приватне предшколске установе које су доста скупље од државних. Међутим, позитивно је да је градска власт донела одлуку да финансира

80% од цене тих предшколских установа а родитељи 20% што у значајној мери изједначава статус ових установа без обзира на њихово власништво.

Београд се као велики град суочава и са проблемом сиромаштва. Београд нарочито прати тај проблем, што је у највећој мери последица великог броја незапослених, скупог живота, високих цена, немогућности многих младих људи да се школују, што се превасходно односи на припаднике ромске етничке групе. Њихов највећи проблем јесте велика незапосленост и управо због тога су у немогућности да се више укључе у професионални и друштвени живот и на тај начин носе одговорност за егзистенцију својих породица. На проблеме сиромаштва у Београду градске власти реагују разним мерама, а пре свега пружањем активних мера социјалне заштите. У наредној табели ћемо статистички приказати кориснике социјалне заштите.

Корисници социјалне заштите

	2001.	2008.	2010.	2011.	2012.	2013.
Домови за одојчад и малу децу	276	353	...	...	503	483
Домови за старе и изнемогле	1958	3477	2275	2347	1128	1119
Центри за социјални рад	63789	74466	82833	...	91139	98384
Прихватилишта за децу и омладину	18	311	26	...	214	188
Предузећа за професионалну рехабилитацију	606	421	...	...	...	...
Установе за васпитно запуштену децу и омладину	69	36	37	32	425	534
Прихватилишта за одрасле	203	358	...	...	1947	2819
Домови за теже инвалидну децу	123	116	...	...	630	648
Установе за децу и омладину без родитељског старања	258	344	160	130	...	...
Установе за децу и омладину ометену у развоју	831	895	345	348	...	...

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Ови подаци показују да значајан број људи у Београду прима социјалну помоћ. Пред градским властима је изазован задатак да за сиромашне људе предузме две врсте активности – прва је додатно образовање ради професионалне оспособљености и друга стварање могућности за њихово веће запошљавање јер пракса показује да су ове мере основне карактеристике добре социјалне политике.

У том циљу Градске власти теже успостављају ефикасне социјалне политике спровођењем социјалних програма, како би се помогло угроженим грађанима, најчешће у виду ослобађања од плаћања комуналних обавеза што се у највећој мери односи на превоз, комуналије, струју и друге видове материјалне помоћи која је многим неопходна. Првенствено је у овом случају у фокусу ромско становништво које је најугроженије и на чијем квалитетнијем и бољем животу власти константно раде. Многи пројекти су усмерени на обезбеђивање њиховог бољег положаја у друштву, нарочито на примерима описмењавања, запошљавања, сређивања нехигијенских насеља и оспособљавања за рад како би могли да остваре основне услове за даљу егзистенцију.

Пензије

	2000.	2005.	2010.	2012.	2013.	2014.
Број корисника пензија	305694	317805	341894	371129	374738	378028
Просечна пензија, РСД	4589	15241	27263	31769	32491	30267

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Постоји група становника који су заслужили квалитетан живот под старе дане а данас чине можда и значајан проценат сиромашних, а то су пензионери. Иако их многи данас помињу као издржавана лица, они то свакако нису јер су читавог живота од плате издвајали оно што би сада требало да примају, али је можда и највећи проблем државе данас изједначени број пензионера са бројем запослених што претходних деценија није никако био случај. Најбољи пример тога је табела која показује број пензионера и износ просечне пензије која није довољна ни за основну егзистенцију, нарочито у оним општинама у којима су комуналије много веће него у другим општинама. И када је у питању проблем сиромашних пензионера Градска влада предузима неке мере којима се помаже оним најугроженијима у виду субвенција чиме се донекле ублажавају проблеми ових најугроженијих лица.

Зараде и плате

	Просечна бруто зарада, РСД	Просечна нето зарада, РСД
2001.	10506	7087
2005.	32209	22025
2009.	55627	39862
2011.	65338	46986
2012.	71092	51121
2013.	74806	54103
2014.	76333	55429

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

С друге стране, када су у питању зараде запослених лица, можемо рећи да су оне у просеку највеће у Београду у односу на остала места у Србији, са изузетком појединих општина у којима постоји присуство страног капитала и корпорација. Међутим, сматра се да то није једини критеријум квалитетног живота, јер је живот у Београду много скупљи од других места, због чега и расте свакодневно број оних који су социјално угрожени и који се боре за егзистенцију. У наредној табели су описане зараде и плате запослених у граду Београду.

Можемо приметити да су зараде у Србији за 13 година постале седам пута веће и да би по том основу живот требао бити знатно квалитетнији и комфорнији, међутим поставља се питање да ли је то стварно тако, јер су и цене основних људских потрепштина порасле у сличној размери о чему говори наредна табела.

Индекс потрошачких цена

просек претходне године = 100

	2011.	2012.	2013.	2014.
Укупно	111,2	108,5	108,6	103,2
Храна и безалкохолна пића	113,1	108,4	108,6	103,2
Алкохолна пића и дуван	115,3	112,4	117,8	110,2
Одећа и обућа	102,3	108,0	103,2	100,1
Стан, вода, електрична енергија, гас и друга горива	114,1	108,0	109,9	104,4
Намештај, покућство и текуће одржавање	109,9	114,4	109,6	100,1
Здравство	108,5	104,8	109,5	100,4
Транспорт	112,8	110,4	104,1	100,9
Комуникације	101,3	103,7	107,1	101,2

Рекреација и култура	103,8	107,8	106,9	106,1
Образовање	107,0	104,1	106,5	105,5
Ресторани и хотели	110,5	105,6	111,9	105,6
Остала роба и услуге	109,9	110,9	107,2	102,3

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Ова табела нам је најбољи показатељ да живот у Београду подразумева високе личне и породичне трошкове и да цене константно расту у односу на претходну годину, поготово цене у ресторанима и хотелима, цене алкохолних и безалкохолних пића, дувана, транспорта, намештаја, као и цене комуналних услуга које су од животне важности за све грађане Београда.

Најважније за један вишемилеонски град јесте константна борба његове власти да омогући редован и квалитетан градски превоз. Градски превоз је најбољи пример креирања успешног јавно-приватног партнерства који траје већ двадесетак година и који се одлично показао у времену које је иза нас. Возни парк којим располаже град је још увек недовољан и не одговара у попуности потребама грађана, међутим не можемо рећи да он не функционише на ефикасан начин и да је ипак много боље организован од других организација у граду Београду. Можемо то видети у табели у којој је статистички приказан јавни градски и приградски саобраћај.

Јавни градски и приградски саобраћај

	2001.	2014.				
	Укупно	Укупно	Трамваји	Тролејбуси	Аутобуси	Беовоз
Линије						
Укупан број	538	546	10	7	528	1
Дужина, км	15202	14813	114	56	14618	25
Експлоатациона дужина пруге и тролних водова, км	63	62	38	24	...	...
Возила						
Број	1433	2231	242	126	1854	9
Број места	195281	280786	41955	14244	219187	5400
Просечно у саобраћају	764	1381	109	78	1194	...
Возила – дани						

Исправних возила	321547	651504	66004	39462	546038	...
На раду	278708	504013	39770	28400	435843	...
Пређени километри, хиљ.	71591	135338	9100	5425	120071	742
Превезени путници, хиљ.	453679	668258	97125	46327	515599	9207

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

На основу изложеног можемо закључити да Београд располаже великим бројем градских возила и да се тај број стално повећава. Аутобуски превоз се највише користи и прихваћен је од грађана као најефикаснији, јер располаже већим бројем возила и иде у све делове града, за разлику од трамваја и тролејбуса који се углавном користе у ужим деловима града, поготово тролејбуси. Власти покушавају деценијама да ураде нешто по питању изградње градског метроа по угледу на европске градове које смо у овом раду изучавали, међутим то је пројекат који много кошта и који са собом носи мноштво ризика. Беовоз делимично одговара таквој концепцији, али је то на веома оскудном нивоу и има користи само за неке периферне делове града. У будућности се ипак очекује изградња лаког шинског метроа који би спајао најважније делове града и који би имао велику улогу у растеређивању градског превоза, улица и булеварара, а на неки начин би допринео и здравијем ваздуху и заштити животне средине ове метрополе.

Када је у питању трговина, као једна од најважнијих делатности, постоје подаци који говоре у великом броју трговина на мало која грађанима свакодневно пружају услуге и помажу грађанима у остваривању основних егзистенцијалних потреба. Морамо ипак напоменути да је велики број новоотворених великих тржних центара, због производа и комфора који нуде, значајно смањио број мањих радњи и на неки начин у потпуности поразио конкуренцију представљену у овим мањим маркетима. У наредној табели ћемо видети како изгледа број трговина на мало у граду Београду.

Трговина на мало

	2001.	2005.	2011.	2012.	2013.	2014.
Тржни центри	20	25	37	39	40	40
Продавнице у трговини на мало	26288	24629	24328	22385	22223	22062
Запослени	70135	80858	80313	73899	70268	66815

Број становника на једну продавницу	63	67	67	73	74	77
Пијаце	30	44	49	49	50	50

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Колико град Београд самостално извози своје производе у иностране земље говоре бројни подаци, а значајно је да свој извоз највише усмерава ка Европској унији и државама бивше Југославије. Подаци потврђују да се извоз повећао последњих десет година, што делује охрабрујуће за београдске привреднике и што се на тај начин шаљу позитивне реакције ка Србији и Београду за нове инвеститоре јер њихов долазак обезбеђује бржи и стабилнији економски развој и запошљавање.

Структура извоза према дестинацији

000 евра

	2005.	2011.	2012.	2013.	2014.
Укупно	767991	1985300	2129500	2340800	2411000
Земље централне и источне Европе	57477	139100	187800	183000	181000
Европска унија	324165	866300	952000	1141400	1130000
САД и Канада	7463	12400	16800	19700	13500
Екс СФРЈ без чланица ЕУ	322402	822500	814000	829000	859700
Остало	56485	145000	158900	167700	226800

Извод: Завод за информатику и статистику, 2015

Ослањајући се на све ове основне карактеристике Београда, изражене преко бројних података о његовим социјалним и економским карактеристикама могу нам бити од користи да направимо компаративну анализу са развијеним градовима Европе и на неки начин покушамо да искористимо све капацитете овог града како би постао бољи и квалитетнији за живот. Оно што грађани захтевају односи се на бољи градски превоз, бољу енергетску сигурност и бољи комунални систем и његове квалитетне услуге. Још увек постоји више отворених питања које треба решавати, а једно од тих питања је и потенцијална приватизација појединих комуналних предузећа, што се схвата као веома осетљиво питање без за сада правог решења и одговора.

Београд још увек није постао безбедан град јер безбедност грађана је константно угрожена, како на улици, тако и у градском превозу, ресторанима, клубовима, јавним установама и др. Пошто тако велики град као што је Београд није лако обезбеђивати, град Београд је основао и комуналну полицију, која је под ингеренцијом градских власти, а која би требала да допринесе већој безбедности

самих грађана и њиховом несметаном свакодневном животу. Ова служба делује кратко време, стечена су прва позитивна и негативна искуства, основни закључак је да комунална полиција треба да остане, број комуналних полицајаца треба да се повећа, њихова права и дужности треба да се прецизирају новим законским актима и одлукама градских власти.

Београд је и центар бројних институција културе од националног и градског значаја, које имају велики утицај на културу овог града. Реч је о институцијама као што су: бројни музеји, позоришта, дечија позоришта, Београдска филхармонија и др. У светским градовима су то установе које су најинтересантније грађанима, а нарочито туристима, па би и Београд морао у будућности да издвоји велика материјална средства како би побољшао културну понуду и услуге и постао град препознатљив по културним манифестацијама и организацијама.

Све изложене карактеристике Београда говоре о његовој сложености и када је у питању величина територије, број становника Београда који је негде око два милиона људи. Њихове бројне личне и колективне потребе указују на сву сложеност Београда као великог европског града. Београд има бројне шансе за успешан развој али се истовремено суочава и са тешким економским и социјалним проблемима који се не могу решити у кратком временском периоду већ су за то потребни значајни материјални и финансијски ресурси, добра организација и добро управљање Београдом.

Само ови подаци указују да у будућој реформи локалне самоуправе у Србији треба озбиљно размишљати о могућим побољшањима у многим областима које могу бити претпоставке за боље управљање нашим главним градом како би се задовољиле основне животне потребе грађана Београда, унапредио квалитет живота у нашем главном граду и повећао укупни допринос Београда бржем и успешнијем економском, културном и укупном друштвеном развоју Републике Србије.

VI ПРАВНИ СТАТУС БЕОГРАДА, ГЛАВНОГ ГРАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У наставку нашег рада на дисертацији говорићемо о његовој основној теми а то је град Београд, његов правни статус и начин на који се он правно третира у правном систему Републике Србије. Од ратификовања Европске повеље о локалној самоуправи, систем локалне самоуправе у Србији, односно сама локална самоуправа, добија много веће надлежности и функције него што је то раније био случај. То се посебно односи на град Београд, као главни град Републике Србије. У даљим анализама нашу пажњу ћемо пре свега усмерити на уставна и законска решења која дефинишу главни град наше земље.

1. Устав Републике Србије

Устав је највиши правни акт у држави којим се уређује друштвено и државно уређење једне земље. Устав као акт са највећом правном снагом успоставља такав хијерархијски систем у коме сви правни акти морају бити у складу са њим. Не само државни акти већ и бројни међународни уговори и акти које ратификује Народна скупштина Републике Србије. Већ у 9. члану Устава се каже да је главни град Републике Србије Београд. Да Београд има посебан положај у правном систему државе можемо видети у 188. члану Устава где се каже да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд. С тим у вези, примећујемо да Београд има специјалан статус и садржи специфичности по којима се разликује од осталих градова и општина у Србији.

Устав такође дефинише да се „територија јединице локалне самоуправе одређује законом. А затим оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице“.²⁷¹ Основне одлике градова се везују и за град Београд. Градови имају надлежности које су поверене општини, али им се законом могу поверити и друга овлашћења која не припадају општини. Оно што би представљало основну разлику између градова и општина јесте право града, што се најчешће уређује статутом, да на својој

²⁷¹ *Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 98/2006, Београд 2006., чл. 188.*

територији образује две или више градских општина. Такође се статутом града уређују послови из надлежности града које могу вршити градске општине.

Устав одређује да се положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује Законом о главном граду и Статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду му се могу поверити и друге надлежности које су значајне за грађане и територијалну и функционалну организацију града Београда. Оно што је важно напоменути а везано је за организацију града јесте да градске општине нису јединице локалне самоуправе, немају уставне надлежности ни гаранције права која припадају општинама. Оне су творевина градског статута и град је примарна јединица локалне самоуправе на својој територији.

Поставља се питање зашто би град Београд требао бити другачије конципиран и организован од осталих градова у Републици Србији. Бројни су разлози за тако нешто. Већина великих европских градова, а нарочито главних, имају своје законе који их ближе уређују. То су углавном метрополе са преко милион становника, са великим бројем градских општина, а врло често представљају и федералне јединице и регионе. Зато се сматра да је пожељно да буду уређени посебним правним актима. Као и у другим европских земљама, и у нашем случају положај главног града се разликује од других градова у Србији зато што он има највише становника и представља сложену социјалну, привредну, културну, просторну и урбану целину.

Као што су и друге области друштвеног живота регулисане Уставом, тако Устав гарантује и право грађана на локалну самоуправу. Град Београд се дефинише као главни град, који ће даље бити уређен посебним Законом о главном граду и Статутом града, као највишим правним актом који могу донети јединице локалне самоуправе. Карактеристика нашег Устава је и у томе да се све оне надлежности општине које су уређене уставом односе и на градове а нарочито на град Београд, који има већи број надлежности у односу на надлежности локалне самоуправе.

2. Закон о локалној самоуправи РС

Закон о локалној самоуправи као и сет закона везаних за област локалне самоуправе су донети 2007. године у складу са Европском повељом о локалној самоуправи. Закони су унели бројне новитете у систем локалне самоуправе по угледу на европски развијене земље са веома ефикасном локалном самоуправом и територијалном организацијом. У овом закону се као и у уставу каже да се локална самоуправа остварује у јединицама локалне самоуправе које су и у уставу именоване као општине, градови и град Београд. Законом се ближе одређују ови појмови и дефинишу надлежности, функције, обавезе и послови локалних јединица. Град није непосредно виши ниво од општине већ има исте надлежност као и она, стим што град има нека права које општина нема.

Иако се положај града Београда уређује посебним законом, ипак и у овом закону имамо бројне одредбе везане за градове и општине а које се могу односити и на Београд као главни град. „Град се сматра јединицом локалне самоуправе који представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од сто хиљада становника“.²⁷² Међутим, када су у питању неки историјски, економски и традиционални разлози и територија која има мање од сто хиљада становника може законом добити статус града.

Када су у питању разлике између статуса општина и статуса градова у Србији, закон даје већа права градовима у односу на општине. Та права се односе на два овлашћења која имају градови, а то је право града на оснивање две или више градских општина на својој територији а друга је, да град има право да образује комуналну полицију и да обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције. Статутом града се одређује број градских општина и које послове из надлежности града могу вршити те градске општине.

Основни органи градова у Србији па и у Београду су: „скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа“.²⁷³ За све ове органе важе исте надлежности као и за органе општине. У граду се појављују и други органи

²⁷² Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС бр. 129/2007 и 83/2014, члан 23.

²⁷³ Исто, члан 65.

управљања, али ћемо о томе нешто више рећи када будемо анализирали Закон о главном граду.

На основу овог кратког приказа законских решења можемо закључити да Закон о локалној самоуправи није у довољној мери дефинисао Статус града Београда, већ се препушта посебном Закону о главном граду.

3. Закон о територијалној организацији Републике Србије

Законом о територијалној организацији се одређује територија територијалних јединица и уређују друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије. Раније, током деведесетих година двадесетог века, Закон о територијалној организацији и Закон о локалној самоуправи су постојали као један закон који је уређивао сва питања везана за локалну самоуправу, и изборе и финансирања и надлежности и територијалну организацију и све оно што чини локалну самоуправу. Данас овај закон постоји као посебан и уређује само питања која се тичу територијалне организованости у складу са уставом.

Изучавајући овај закон утврђујемо да територијалну организацију Републике Србије, чине, као и у другим законима и наравно уставу, „општине, градови и град Београд као територијалне јединице, и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њене територије.“²⁷⁴

Овим законом се утврђују и називи општина и градова, називи насељених места и катастарских општина као и начини њихове промене. Огроман је значај овог закона јер утврђује које области чине територију Београда као главног града Републике Србије. У Закону о територијалној организацији се наводи да је град Београд посебна територијална јединица која је утврђена Уставом и законом, а промена његове територије се врши на начин предвиђен за промену територије општине.

Када говоримо о начину промене територије општине и главног града, иницијативу за покретање поступка за оснивање, укидање и промену територије

²⁷⁴ Закон о територијалној организацији Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 129/2007, чл. 3.

општине може поднети скупштина општине или града или 10% бирача који имају пребивалиште на територији општине или града на коју се промена односи. Народна скупштина, у складу са законом, расписује саветодавни референдум на коме се грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији општине или града на које се промена односи изјашњавају да ли су "за" или "против" промене која се иницира. Ако се за промену изјасни већина грађана од изашлих, онда се сматра да су грађани подржали промену која се иницира, а Влада ће, иако даје последњу реч, ипак морати да води рачуна о резултатима референдума. Као што смо већ рекли, оснивање градских општина града Београда се утврђује статутом града, у складу са законом. Најважнија карактеристика овог закона а тиче се града Београда јесте утврђивање назива свих насељених места и катастарских општина на територији Београда.

Значај овог закона је у томе што унапређује територијалну организацију Републике Србије као и територијалну организацију јединица локалне самоуправе, односно када су у питању општине и градови.

4. Закон о финансирању локалне самоуправе Републике Србије

Када смо анализирали законе земаља у транзицији, који се односе на локалну самоуправу видели смо да не постоји држава која нема посебан закон којим се одређује финансирање локалне самоуправе. Раније су ова питања била уређена Законом о локалној самоуправи, а већ неколико година она су и у нашој земљи уређена посебним Законом о финансирању локалне самоуправе. Основна сврха овог закона јесте да се њиме уређује обезбеђивање средстава за рад општина, градова и града Београда за обављање изворних и поверених послова. Овај закон је значајан јер јединице локалне самоуправе у Србији обављају две врсте послова. То су изворни и поверени. Изворни послови су они који у закону стоје као надлежност јединица локалне самоуправе а поверени су они који се јединицама локалне самоуправе преносе или поверавају од стране државе или централне власти.

Финансирање локалне самоуправе је значајно јер омогућава јединицама локалне самоуправе да у већој мери саме финансирају послове из своје надлежности. Специфичност финансирања поверених послова је у томе да је Република дужна да при сваком преношењу или поверавању нових послова

јединици локалне самоуправе обезбеди одговарајућа средства, односно изворе прихода, потребне за обављање тих послова.

Свака јединица локалне самоуправе има свој буџет. То је основни инструмент финансирања локалне самоуправе који уређује приходе и расходе у току једне календарске године. Тај буџет се у највећој мери „пуни од изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања који су утврђени законом.“²⁷⁵

Пошто код изворних прихода једино јединица локалне самоуправе има право да одређује висину стопе накнада, и како је то од великог значаја за независност локалне заједнице и израз демократичности једне државе, морамо да обратимо пажњу и на то који све могу бити изворни приходи од највеће користи за грађане и локалну самоуправу. Пошто сви ови изворни приходи стоје у надлежности јединице локалне самоуправе, самим тим се то односи и на град Београд, као део једног јединственог система. Изворни приходи најчешће могу бити: „порез на имовину, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса, накнаде за коришћење јавних добара, концесиона накнада, приходи од новчаних казни, приходи од давања у закуп, приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе, приходи по основу донација јединици локалне самоуправе, приходи по основу самодоприноса. Ово су били неки најважнији изворни приходи које користе јединице локалне самоуправе у складу са Законом о финансирању локалне самоуправе у Републици Србији.“²⁷⁶

Поред изворних прихода поменули смо и друге приходе значајне за финансирање локалне самоуправе, и који ближе уређују ову област, али се њима у овом делу нећемо много бавити него ћемо о њима нешто рећи када будемо посебно анализирали град Београд и начине његовог финансирања. Закон о финансирању локалне самоуправе је допринео демократичности јавног и локалног живота као и делимично финансијској независности. Србија је на добром путу, али још увек је на снази централистички модел финансирања локалне самоуправе што говори да је много више уступљених и поверених прихода, него што је то случај са изворним накнадама и таксама. Можемо оценити да систем финансирања локалне

²⁷⁵ Закон о финансирању локалне самоуправе, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 усклађени дин изн. и 125/2014-усклађени дин. изн., чл. 5.

²⁷⁶ Исто, чл. 6.

самоуправе треба даље унапређивати а посебно примењивати два критеријума – први је, да када држава преноси надлежности локалној самоуправи за те надлежности треба да им обезбеди и стабилне изворе финансирања и други критеријум је да треба охрабривати и дати већу аутономију локалним самоуправама да саме одређују изворе прихода из своје надлежности усаглашене са укупном финансијском политиком земље.

5. Закон о главном граду Републике Србије

Закон о главном граду као и други закони који уређују систем локалне самоуправе у Србији усвојен је 2007. Године. Претходно је наша земља ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи. Можемо рећи да су ова два документа представљала уз уставно дефинисање главног града правну основу за боље уређење Града Београда као главног града Републике Србије. Град Београд као јединица локалне самоуправе уређен је посебним законом. О том правном акту ћемо говорити у овом делу нашег рада и објаснити шта све уређује Закон о главном граду, које надлежности и органе има и какав је правни положај Града Београда у политичком систему Републике Србије. Као и код свих јединица локалне самоуправе и у случају Београда Статут је највиши правни акт којим се ближе уређују послови и надлежности града. Београд има својство правног лица, што је и Уставом Републике Србије гарантовано, а подразумева се да има своје симболе и свој празник, што важи за све јединице локалне самоуправе.

Финансирање града Београда, као и поступак и услови под којима се град може задуживати је уређен законом. „Приходи по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта представљају наменска средства за финансирање програма уређивања грађевинског земљишта и изградње капиталних објеката града Београда и припадају предузећу које град Београд оснива ради обезбеђивања услова за уређивање, коришћење, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта. Београд има своју имовину, којом самостално располажу органи града.“²⁷⁷

²⁷⁷ Закон о главном граду, Сл. гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон), чл.5.

Град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом, а има и друга овлашћења која су му додељена законом. Та овлашћења се односе на обавезу Београда да:

- „уређује и обезбеђује, у складу са начелима интегралног управљања водама, заштиту вода, заштиту од штетног дејства вода и коришћење вода, као добра од општег интереса, укључујући и организовање и финансирање водопривредних делатности на водном подручју које је у надлежности града Београда, оснива јавно предузеће за обављање водопривредне делатности и управљање водопривредним објектима који су у надлежности града Београда, врши инспекцијски надзор у области водопривреде, уређује и обезбеђује услове и начин коришћења места за постављање пловних објеката на делу обале и воденог простора, укључујући и издавање одобрења за постављање пловних објеката, као и врши надзор над коришћењем места за постављање пловних објеката;
- уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и управљање општинским и некатегорисаним путевима, улицама, као и државним путевима, осим аутопута и оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања државним путевима који су у надлежности града Београда;
- образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције;
- стара се о заштити од пожара и обезбеђује услове за спровођење заштите од пожара, прописује мере заштите од пожара специфичне за подручје града Београда у циљу унапређења стања заштите од пожара и доноси акционе и санационе планове заштите од пожара.
- раније је на снази било одредба у којој се каже да град Београд може да оснива телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања, али је у међувремену то овлашћење престало да важи.
- град Београд, такође, може вршити и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени.“²⁷⁸

²⁷⁸ Закон о главном граду, Сл. гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон), чл.8.

Органи у граду Београду су организовани у складу са организацијом власти у општинама и градовима у Републици Србији, како је дефинисано Законом о локалној самоуправи. Пошто смо на самом почетку овог рада локалну самоуправу окарактерисали као државу у малом, тако се организују и органи у тим заједницама. Органи града су конципирани као и државни органи, само на мањој територији. Тако органе града Београда, који врше власт на овој територији представљају: Скупштина града Београда, градоначелник града Београда, Градско веће града Београда и градска управа града Београда. Према функцијама које обавља, Београд има представнички орган, затим извршне и управне органе града.

Скупштина града као највиши орган града Београда врши основне функције локалне власти утврђене Уставом и законом. Она је представнички орган власти, јер представља грађане локалне заједнице. Чине је одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, општим правом гласа и тајним гласањем. Када је у питању број одборника у скупштини града Београда примећујемо прву разлику у односу на остале градове и њихове скупштине. Број одборника у скупштини града је 110 и они се бирају се на четири године, а када су у питању остали градови у Србији њихов број не може бити већи од 90, што је прописано Законом о локалној самоуправи.

Извршни органи Града Београда су „градоначелник и Градско веће. Градоначелника бира Скупштина града, из реда одборника, на четири године, тајним гласањем, већином од укупног борја одборника градске скупштине. Скупштина града бира градоначелника а он бира свог заменика. Други, колективни извршни орган града је Градско веће, којег чине градоначелник, заменик градоначелника, чланови Градског већа које бира Скупштина града на период од четири године већином од укупног броја одборника“.²⁷⁹ Градоначелник представља Градско веће, сазива и води његове седнице.

Градском управом руководи начелник градске управе. Градска управа се може образовати као јединствени орган или као више градских управа за поједине области. Начелника Градске управе поставља Градско веће на период од пет година. Он има заменика који га мења у случају спречености или одсутности да

²⁷⁹ Закон о главном граду, Сл. гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон), чл.25.

обавља своју дужност. Начелник градске управе је одговоран Скупштини града и Градском већу у складу са законом и Статутом града.

Закон о главном граду даје могућност да град може формирати и друге органе чији је рад од великог значаја за обављање функција и надлежности града Београда. За обављање послова у Граду, ангажују се и оснивају нови органи који чине део Градске управе а једним именом их можемо назвати помоћницима градоначелника. Ако је у питању област економског развоја онда говоримо о градском менаџеру. Када се област рада односи на урбанистичке процесе, кажемо да је реч о градском архитекти. Нису ово једине области друштвеног живота за чије обављање је потребно постојање помоћника градоначелника. Они се могу образовати и за друге друштвене области као што су здравствена заштита, заштита живорне средине и др. Све помоћнике градоначелника поставља и разрешава градоначелник, што нас упућује и на врсту односа између градоначелника и његових заменика.

Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе су уређени Законом о локалној самоуправи и представљају непосредно одлучивање грађана о одређеним питањима од заједничког интереса за локалну заједницу. Ти облици одлучивања се појављују као грађанска иницијатива, референдум и збор грађана. Ови облици непосредног одлучивања грађана су веома важан институционални метод развоја демократских процеса а сврха им је да грађани активно учествују у одлучивању о јавним пословима који су битни за њихов квалитет живота и задовољавање заједничких потреба у њиховим локалним заједницама а то се односи и на Град Београд. Проблем је што се ови облици непосредног одлучивања грађана по питањима из домена локалне самоуправе недовољно примењују, како у земљама у транзицији тако и у Србији.

Законом о локалној самоуправи утврђују се месне заједнице и други облици месне самоуправе као један од такође посебних облика интересног организовања грађана у обављању послова локалне самоуправе. Њихов је циљ да доприносе задовољавању заједничких потреба становника на одређеном подручју јединице локалне самоуправе. Законом се недовољно прецизира њихов статус, овлашћења и надлежности већ се облици месне самоуправе регулиши Статутом локалне заједнице. Када посматрамо праксу може се рећи да се ови облици ангажовања грађана у обављању послова локалне самоуправе више примењују у руралним подручјима градова и села а мање у самим градовима. Важно је што месна

заједница има статус правног лица, али је недовољно афирмисана у пракси и по нашем мишљењу овај облик може бити користан у представљању интереса и потреба грађана на ужим деловима градске територије. Међутим, да би месна самоуправа стварно заживела неопходно је створити и друге претпоставке, организационе, материјалне и посебно финансијске претпоставке.

Град Београд „може установити и институцију заштитника грађана, чија је основна функција у савременом систему локалне самоуправе да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене појединим актима, радњама или нечињењем органа јавне управе и јавних служби, у случајевим када се ради о повреди прописа и општих аката Града.“²⁸⁰ Све функције и надлежности заштитника грађана уређени су Статутом града Београда, о чему ћемо нешто више рећи у наредном делу рада.

Град Београд је увео нову функцију, а то је комунална полиција која се стара о комуналном реду у главном граду, а обавља и друге послове од интереса за повећање безбедности живота грађана у градовима. Ради се о новој функцији која је уређена Законом о комуналној полицији. Сабрана су прва искуства у њеном функционисању али се и за овај кратак период њеног постојања може оценити да је ова нова институција положила испит да служи интересима грађана, међутим бројни су разлози који упућују на то да она даље треба да буде унапређивана, како по врсти надлежности и пословима које обавља, тако и када су у питању организација, управљање овом службом и повећање компетентности њеног деловања.

На основу овог кратког приказа правног статуса Београда, главног града Србије у политичком систему наше земље и систему локалне самоуправе у Србији доношење Закона о главном граду представља значајан политички и демократски искорак у оживотворењу принципа и начела који се односе на развој локалне самоуправе, дефинисан Уставом Републике Србије и у тако сложеној и великој, урбаној, економској и културној заједници као што је Београд, главни град наше земље.

Законом о главном граду створене су основне институционалне претпоставке да градске институције са успехом могу служити остваривању основних,

²⁸⁰ Закон о главном граду, Сл. гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон), чл.52.

свакодневних животних потреба и интереса грађана у метрополи као што је Београд са скоро два милиона становника у многим областима као што су: комунална инфраструктура, градски саобраћај, образовање, наука и култура, успешнији економски и туристички развој као и све оне димензије колективног живота које обезбеђују квалитетне основне јавне услуге и јавна добра која су дефинисана као овлашћења и одговорности институција локалне самоуправе, као што је град Београд.

Можемо констатовати да постоје и многе критичке примедбе на рачун постојеће организације нашег града, на његове функције и овлашћења, тако да ће сигурно у будућој реформи локалне самоуправе се ићи на одговарајући системску надградњу места и улоге Града Београда као институције локалне самоуправе са основном сврхом да се повећа његова аутономија, да се обезбеди бољи материјални и финансијски положај као и да се створе неопходне институционалне, организационе и друге претпоставке за успешно управљање Градом Београдом у функцији задовољавања интереса и потреба грађана у Београду.

6. Статут Града Београда

Највиши правни акт који доноси јединица локалне самоуправе јесте статут, којим се ближе операционализују уставна начела и принципи о локалној самоуправи а конкретизују послови и задаци утврђени Законом о локалној самоуправи који припадају јединицама локалне самоуправе. Статутом се операционализује аутономија локалне самоуправе и ближе дефинише остваривање права грађана на локалну самоуправу. Колики значај има статут за јединице локалне самоуправе најбоље говори чињеница да контролу овог основног нормативног акта локалних заједница републички органи могу да контролишу само његову уставност и законитост. Уз изложено, оквире за дефинисање надлежности Града Београда када је у питању Статут у одређеној мери још ближе дефинише и Закон о главном граду Републике Србије.

Статутом Града Београда у складу са законом, „уређује се положај града Београда ,главног града Републике Србије, права и дужности града Београда, начин, услови и облици њиховог остваривања, облици и инструменти остваривања људских права и слобода у граду, територијална организација града, организација и рад органа

града, обележја града, облици непосредног одлучивања грађана, као и друга питања од значаја за остваривање права и дужности града.“²⁸¹ Постоји и могућност да се овим статутом одређују и градске општине у Београду, њихова територија, начин оснивања, укидања и промене подручја градских општина. Статутом се још уређују и послови из надлежности града које врше градске општине, органи и начин избора органа градске општине, као и међусобно однос органа града Београда и органа градских општина.

Када смо говорили о разликама између градова и општина у Србији, указали смо на то да је највећа разлика у томе што градови имају овлашћење да образују две или више општина на својој територији. Град Београд као многољудни град има изражену потребу да организује градске општине ради ефикаснијег и економичнијег остваривања својих надлежности, функција и права грађана који живе на тој територији. „Овим статутом се одређују послови из надлежности града Београда које врше градске општине у његовом саставу. Градских општина на територији Града има седамнаест и то су именом по азбучном реду: Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин и Чукарица“.²⁸² Град може, под условима утврђеним овим статутом, променити подручје градске општине, образовати нову градску општину или укинути постојећу.

Град Београд, као јединица локалне самоуправе, има надлежности које су му прописане законом, али он такође врши надлежности и послове државне управе које му повери Република Србија. За вршење ових послова државне управе, средства обезбеђује Република Србија, као што је случај и са другим општинама и градовима у Републици Србији. Органи града Београда су ти који врше ове послове а у Статуту су они, њихове надлежности и функције које обављају одређени у складу са Законом о главном граду.

Непосредни облици учешћа грађана у одлучивању су одређени као и у Закону о локалној самоуправи и Закону о главном граду где се каже да су основни облици непосредног учешћа грађана: грађанска иницијатива, референдум и збор грађана. Још једна важна област је уређена овим статутом а односи се на месне заједнице као вид

²⁸¹ *Статут града Београда, 2007., чл.1.*

²⁸² Исто, чл.19.

територијалне организованости најчешће у саставу градске општине. У месним заједницама се образује савет месне заједнице који има представничку улогу на одређеној територији. Месна заједница, у складу са статутом градске општине и одлуком о оснивању, разматра питања која су од највеће важности за грађане и њихове потребе. Та питања се у највећој мери односе на:

- „бригу о деци, старим лицима и лицима са посебним потребама,
- заштиту и унапређење животне средине,
- уређење и одржавање насеља и зелених површина,
- стање објеката комуналне инфраструктуре и квалитет комуналних услуга,
- снабдевање и заштиту потрошача,
- распоред пословног простора и утврђивање радног времена,
- развој пољопривреде,
- одржавање културних и спортских манифестација, као и активности везане за одмор и рекреацију старих лица,
- одржавање стамбених зграда,
- комуналну зоохигијену,
- организовање противпожарне заштите,
- и друга питања од значаја за грађане са свог подручја.“²⁸³

Овим статутом је уређена и заштита јединице локалне самоуправе тако што „Градско веће покреће поступак за оцену уставности или законитости закона или другог општег акта Републике Србије којим се повређује право грађана на локалну самоуправу. Градско веће има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа онемогућава вршење надлежности Града.“²⁸⁴ Код државних власти, нарочито у земљама у транзицији, врло често постоји тенденција да се у одређеној мери ограничи уставна и законска самосталност локалне самоуправе и на различите начине покушавају да преузму неке надлежности града Београда доношењем неких аката које угрожавају право на локалну самоуправу. У таквим

²⁸³ *Статут града Београда, 2007.*, чл.126.

²⁸⁴ Исто, члан 132.

случајевима Град и градске општине имају право да покрену процесе у корист заштите својих права, надлежности и функција.

Статут града Београда је акт највише правне снаге који се може донети у овој јединици локалне самоуправе. Он мора бити у складу са Законом о локалној самоуправи и Законом о главном граду али има велику улогу када су у питању ближе одређивање појединих одреби ових закона. Доношење статута је неопходно за све јединице локалних самоуправа у Републици Србији, и свака га и има, где кључну улогу има локална скупштина и одборници из њеног састава, који доносе статут на предлог извршних органа у јединицама локалне самоуправе. У зависности од тока и карактеристика будуће реформе у локалној самоуправи у Србији, уколико се следи тренд даље децентрализације и Град Београд добије нове надлежности, и те надлежности ближе ће се дефинисати Статутом града као највишим правним актом.

VII UPRAVLJAЊE БЕОГРАДОМ, ГЛАВНИМ ГРАДОМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

После свестране анализе система управљања великим градовима Европе, а затим анализе управљања локалном самоуправом земљама у транзицији прелазимо на главну тему нашег рада, а то је управљање градом Београдом. Београд је главни град Републике Србије, истовремено и највећи град, укључујући претходне градове које смо анализирали. По последњем попису становништва популацију нашег главног града чини 1.781.000 становника, што је више од четвртине укупног броја становника Републике Србије.²⁸⁵

Београд је истовремено образовни, културни, економски и финансијски центар Србије и има велики политички значај и утицај на сва друштвена збивања у нашој земљи. Са становишта научно истраживачког рада, Београд као велики град, сложена, урбана средина са свим својим специфичностима представља социолошки и политиколошки феномен којем се баве многи истраживачи посвећујући пажњу различитим димензијама Београда и његове улоге у савременом времену.

Определили смо се да главни предмет наше дисертације и истраживања буде питање организације и управљања градом у институционалном и функционалном смислу јер сматрамо да су добре институције и институционални аранжмани важна претпоставка да се тако великом конгломерацијом као што је Београд, управља на ефикасан и ефективан начин а са основном сврхом и циљем да се грађанима Београда на лакши начин омогући да задовољавају своје главне животне потребе као што су савремена инфраструктура, образовање, наука и култура, здравство и друге потребе које су обележје живота у модерном граду на почетку 21 века. Све су то разлози који оправдавају избор теме докторске дисертације као што је управљање великим градовима а где је студија случаја управљање Београдом, главним градом Србије.

Пред сваког истраживача који жели да свестрано проучи организацију и управљање Београдом, поставља се неколико главних истраживачких питања и ми

²⁸⁵ *Београд у бројкама*, Завод за статистику РС, Београд 2014., стр. 9.

ћемо започети ову анализу питањем за које сматрамо да је веома важно, а то је како систем локалне самоуправе у Србији утиче на правне, институционалне, организационе и управљачке функције Града Београда.

У последње две деценије локална самоуправа у Србији, по узору на развијене земље западне Европе, доживљава један вид реформације. Већ почетком деведесетих година, тачније Уставом из 1990. године се одбацује идеолошки превазиђен комунални модел. Закони о локалној самоуправи који ће следити, а нарочито закони из 2002. и 2007. године, ће прокламовати право на локалну самоуправу као и извршити децентрализацију овлашћења на локалну самоуправу.²⁸⁶ Самим тим, може се рећи, отпочиње и модернизација локалне самоуправе у Србији.

На основу увида у основна уставна и законска решења које смо остварили током рада на дисертацији, можемо оценити да Србија настоји да уреди систем локалне самоуправе у складу са савременим европским стандардима и праксом. Такође можемо приметити да се постепено мења однос према локалној самоуправи у нашој земљи на оба нивоа власти, како на централном тако и на локалном нивоу. Можемо истаћи још једно сазнање а то је да у Србији скоро постоји консензус о томе да политички систем наше земље може и треба да буде даље децентрализован, да се још више послова са Централне владе пренесе на институције локалне самоуправе. Проблем је што и међу научницима а и међу политичким актерима постоји сагласност када се ради о начелима реформе локалне самоуправе али не постоји сагласност о томе која решења у даљој реформи локалне самоуправе су најприхватљивија. То неслагање по нашем мишљењу блокира многе промене које би могле већ бити остварене са циљем да унапреди локалну самоуправу у нашој земљи.

Устав Републике Србије из 2006. године по много чему је унапредио систем локалне самоуправе у односу на Устав из 1990. Године када је Институт локалне самоуправе враћен у правни и политички систем Србије. Актуелни Устав јемчи право грађана на локалну самоуправу (члан 176) и утврђује да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу (и територијалну аутономију) и да то право подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12). Такође,

²⁸⁶ Радојевић Миодраг, *Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр 427.

Устав гарантује локалној самоуправи право на сопствену имовину и изворе финансирања, а њеном уређењу (и уређењу територијалне аутономије) посвећује посебан део (седми део Устава „Територијално уређење“, чл. 176 - 193), који је знатно обимнији и по садржини квалитетнији од одредаба о локалној самоуправи у Уставу од 1990. године. Поред других решења, у том делу Устава локалној самоуправи гарантује се и правна заштита од посезања државних органа и органа територијалне аутономије.²⁸⁷

У Србији има 150 општина, 24 града, укључујући и град Београд. До 2007. године, када се донео сет закона везаних за локалну самоуправу у Србији су само четири града имала тај статус. Кад посматрамо дефинисање градова у нашој земљи можемо запазити да градови не представљају виши ниво организованости од општина, већ напротив имају исте надлежности. Притом се подразумева да град има нешто веће надлежности, али се то у највећој мери односи на право градова да својим одлукама, односно Статутом града оснивају градске општине на својој територији.

Београд се по својој организованости и броју становника издваја од других градова у Србији. Београд има посебан статус, који је регулисан Законом о главном граду Србије. По том Закону Град Београд има нешто већа права која су му гарантована уставом и законом, и могу му се дати већа овлашћења него другим јединицама локалне самоуправе. Поставља се питање зашто би Београд био другачије уређен од других градова у Србији и зашто је неопходно да се положај Београда разликује од положаја других градова. Разлике између положаја Београда и других градова, осим чињеницом да је Београд административни и политички центар земље, могу се образложити и чињеницом да он представља највећу агломерацију становништва у земљи, односно сложену социјалну, привредну, културну, просторну и урбану целину.

Акт највише правне снаге који се доноси у Граду Београду јесте Статут. Статутом се уређују области везане за организацију и управљање градом. Када се сагледају надлежности Београда и других српских градова приметитиће се да разлике у надлежностима и организацији нема. Једино што власт у Београду чини много

²⁸⁷ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009. стр. 29.

већи организациони апарат, што је и разумљиво када се има у виду број становника који живи на тој територији града.

У овакавој територијалној организацији локалне самоуправе поставља се питање која је разлика између општина и градова пошто се налазе на истом локалном нивоу. Устав Републике Србије истиче да град има исте надлежности као општина, с тим што му се законом могу поверити и друге надлежности. Београд је једини град у Србији који је уређен сопственим законом. Сви остали градови у Србији имају право да оснивају две или више општина у граду, што је и основна разлика између градова и општина. Оно што је карактеристично за градске општине јесте да оне нису јединице локалне самоуправе, да немају уставне надлежности, нити имају права и положај карактеристичан за ове јединице локалне самоуправе. Статутом града креира се статус и степен самоуправности градских општина, и зато је Статут значајан за управљање градом као јединицом локалне самоуправе.

Два акта уређују управљање градом Београдом и то су: Закон о главном граду и Статут града Београда. Фокус ове дисертације је у највећој мери усмерен на надлежности главног града, које имају велики утицај на управљање овом јединицом локалне самоуправе. Устав Републике Србије дефинише Београд као главни град Републике Србије. Град Београд на својој територији поред основних надлежности које су уређене Уставом и законима има и друга значајна овлашћења а пре свега да:

- „уређује и обезбеђује, у складу са начелима интегралног управљања водама, заштиту вода, заштиту од штетног дејства вода и коришћење вода, као добра од општег интереса, укључујући и организовање и финансирање водопривредних делатности на водном подручју које је у надлежности града Београда, оснива јавно предузеће за обављање водопривредне делатности и управљање водопривредним објектима који су у надлежности града Београда, врши инспекцијски надзор у области водопривреде, уређује и обезбеђује услове и начин коришћења места за постављање пловних објеката на делу обале и воденог простора, укључујући и издавање одобрења за постављање пловних објеката, као и врши надзор над коришћењем места за постављање пловних објеката;

- уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и управљање општинским и некатегорисаним путевима, улицама, као и државним путевима, осим аутопута и оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања државним путевима који су у надлежности града Београда;
- образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције;
- стара се о заштити од пожара и обезбеђује услове за спровођење заштите од пожара, прописује мере заштите од пожара специфичне за подручје града Београда у циљу унапређења стања заштите од пожара и доноси акционе и санационе планове заштите од пожара.
- раније је на снази било одредба у којој се каже да град Београд може да оснива телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања, али је у међувремену то овлашћење престало да важи²⁸⁸.

На основу изложеног можемо видети да град има надлежности које су Уставом и законом поверене општини као и додатне надлежности које су законом поверени Београду, као главном граду Републике Србије. Такође, град може вршити и послове државне управе које му Република повери из оквира својих права и дужности.

Највећа специфичност градова у Србији је у томе што по закону имају право да оснивају градске општине. Разлози за оснивања ових општина је настојање да се на ефикаснији и економичнији начин остварују надлежности града, као и остварују потребе и интереси грађана. Статутом града се одређују послови и надлежности Града које врше градске општине у његовом саставу. А када говоримо о свим надлежностима Града генерално, без обзира да ли их врше градске општине или сам Град, морамо напоменути да је град Београд у сваком тренутку одговоран за квалитетно, економично и ефикасно вршење послова и надлежности које су му одређене Уставом и законом.

Град Београд има и своје симболе које користи у виду грба и заставе. Такође Град обележава и прославља као празник „Дане Београда“ а као славу

²⁸⁸ Закон о главном граду, Сл. гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон), чл.8

Спасовдан. Оно чему Београд константно тежи јесте сарадња са градовима и општинама у земљи и иностранству. Поред тога, Град може бити оснивач и може се учлањивати у асоцијације општина и градова у складу са Уставом и законом. Такође, Град често сарађује и са хуманитарним и невладиним организацијама у интересу Града и грађана који у њему живе.

Органи Града могу самостално располагати градском имовином што није био случај са ранијим законима о локалној самоуправи. Ако говоримо о Србији као демократској и транспарентној држави и државној власти онда се подразумева да и рад градских органа мора да буде такав. Зато је јавност рада локалних органа једна од најважнијих карактеристика развијене и ефикасне локалне самоуправе, што је значајно за грађане јер је пожељно да буду обавештени о свему што власт, коју су изабрали, ради по питању развоја и квалитетнијег живота у њиховој заједници.

Територија Града се састоји од више различитих нивоа и облика. Највеће међу њима јесу градске општине, па онда насељена места и катастарске општине. Градске општине су највеће по територији а њихове међусобне границе се утврђују одлуком Скупштине града Београда. „Градских општина има седамнаест и разликују се по броју становника и величини територије, а поједине градске општине чак имају и већи број становника него други велики градови у Србији. Општине у граду Београду су, поређане азбучним редом: Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин и Чукарица. Свака од ових градских општина се састоји од већег броја насељених места и углавном од још већег броја катастарских општина.“²⁸⁹

Статут главног града оставља могућност формирања нових градских општина које углавном могу настати у два случаја: или да се нова градска општина образује спајањем две или више градских општина у једну градску општину или издвајањем дела подручја из једне или више постојећих градских општина у нову градску општину. А пошто се територија Града свакодневно шири, највероватније ћемо бити сведоци у наредним годинама појаве неких нових општина.

²⁸⁹ *Статут града Београда, 2007., чл.19.*

Град Београд има велики број надлежности које врши и које су уређене Уставом и законом, али такође располаже и неким другим надлежностима које су регулисане Статутом. У складу са Уставом и законом Град

- „доноси дугорочни и средњорочни програм развоја Града и појединих делатности, са пројекцијом финансирања;

- доноси програме и спроводи пројекте економског развоја Града и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање и запошљавање, као и за равномернији развој Града; организује и спроводи јавне радове од интереса за Град;

- доноси регионални просторни план Града и просторни план за подручје градске општине, уз претходно прибављено мишљење градске општине за чије подручје се план доноси;

- доноси урбанистичке планове, уз претходно прибављено мишљење градске општине чије подручје је обухваћено планом; издаје извод из урбанистичког плана, акт о урбанистичким условима и потврду о усклађености урбанистичког пројекта са планом који доноси;

- издаје одобрење за изградњу и реконструкцију објеката преко 800 м² бруто површине (по ЈУС-у) и објеката инфраструктуре, саобраћајница и бензинских станица и за те објекте издаје потврду о усклађености идејног пројекта са издатим изводом из урбанистичког плана, односно актом о урбанистичким условима;

- доноси буџет и завршни рачун буџета Града

- утврђује стопе изворних прихода Града, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; утврђује, наплаћује и контролише изворне приходе Града;

- уређује и обезбеђује услове обављања и развоја комуналних делатности; оснива јавна предузећа за обављање комуналних

- делатности на одређеном подручју; уређује комунални ред у Граду и начин одлагања комуналног отпада;

- доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и накнаде за коришћење грађевинског земљишта; даје у закуп грађевинско земљиште у складу са законом, осим оног

које у складу са статутом даје градска општина; оснива јавно предузеће ради обезбеђења услова за уређивање, коришћење, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта на територији Града;

- уређује услове и начин постављања привремених објеката на јавним површинама на територији Града (киосци, баште, покретне тезге и сл.);

- уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора; за вршење послова везаних за коришћење, управљање и надзор над коришћењем пословног простора, може основати посебну организацију или друго правно лице у складу са законом;

- стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда;

- стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно акционе и санационе планове за територију Града, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;

- организује зоохигијенску службу за обављање послова хватања и збрињавања напуштених животиња у прихватилиште за животиње, нешкодљиво уклањање лешева угинулих животиња и њихов транспорт до објекта за сакупљање и третман;

- уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника;

- уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији Града;

- оснива робне резерве за територију Града и утврђује њихов обим и структуру, у складу са законом;

- оснива установе и организације у области здравствене заштите, дечје заштите, туризма и у другим областима, у складу са законом и прати и обезбеђује њихово функционисање;

- оснива установе у области предшколског васпитања и образовања, стара се о њиховој изградњи, капиталном одржавању, пројектном планирању и

опремању, прати и обезбеђује њихово функционисање и врши друге послове у овој области, осим оних које, у складу са статутом, обавља градска општина;

- оснива установе у области основног образовања; стара се о изградњи, капиталном одржавању, пројектном планирању и опремању установа у области основног и средњег образовања; прати и обезбеђује њихово функционисање и врши друге послове у овој области, осим оних које у складу са статутом обавља градска општина;

- оснива установе и организације у области спорта, учествује у планирању, изградњи и одржавању спортских објеката од интереса за Град; обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области спорта и организује одржавање спортских такмичења и манифестација од значаја за Град; учествује у реализацији система школског спорта у Граду и обезбеђује услове за рад са младим спортским талентима;

- оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити, обавља послове државног старатеља, предузима мере за збрињавање лица из нехигијенских насеља;

- оснива установе културе, организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за Град, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за Град и ствара услове за рад музеја, библиотека и других установа културе чији је оснивач;

- организује заштиту од елементарних и других већих непогода и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;

- доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури, подстиче и помаже развој пољопривреде на територији Града;

- уређује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама; издаје водoprивредне услове, сагласности и дозволе за објекте утврђене законом;
- подстиче и стара се о развоју туризма на територији Града и утврђује висину боравишне таксе;
- стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад;
- подстиче и помаже развој иновационих и научно-истраживачких делатности на својој територији;
- управља и располаже имовином Града и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;
- уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;
- организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;
- образује органе, организације и службе за потребе Града и уређује њихову организацију и рад;
- помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјалнохуманитарним организацијама на својој територији;
- подстиче и помаже развој задругарства
- стара се о остваривању заштите и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група; стара се о остваривању, заштити и унапређењу равноправности полова; усваја стратегије и посебне мере усмерене на стварање једнаких могућности остваривања права и отклањање неравноправности;
- стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање;
- прописује прекршаје за повреде градских прописа;
- образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности Града;

- уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја Града;
- помаже рад организација и удружења грађана,
- ствара услове за бригу о младима; доноси и реализује стратегију и акциони план политике за младе; ствара услове за омладинско организовање и оснива, прати и обезбеђује функционисање Канцеларије за младе;
- обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом²⁹⁰.

Поред ових, уставом гарантованих, надлежности град преко својих органа у складу са законом обавља и друге надлежности које су веома важне за систем управљања градом Београдом. Те надлежности нису ништа мање важније од уставних, и Град у сваком тренутку обавља те послове за које је задужен. Улога Града у том смислу је да:

- „уређује и обезбеђује, у складу са начелима интегралног управљања водама, заштиту вода, заштиту од штетног дејства вода и коришћење вода, као добра од општег интереса, укључујући и организовање и финансирање водопривредних делатности на водном подручју које је у надлежности Града, оснива јавно предузеће за обављање водопривредне делатности и управљање водопривредним објектима који су у надлежности Града, врши инспекцијски надзор у области водопривреде, уређује и обезбеђује услове и начин коришћења места за постављање пловних објеката на делу обале и воденог простора, укључујући и издавање одобрења за постављање пловних објеката, врши надзор над коришћењем места за постављање пловних објеката;
- уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и управљање општинским путевима и улицама у насељу, као и државним путевима, осим аутопута и оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања државним и општинским путевима и улицама који су у надлежности Града;
- образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције;

²⁹⁰ *Статут града Београда, 2007., чл.25.*

- стара се о заштити од пожара и обезбеђује услове за спровођење заштите од пожара, прописује мере заштите од пожара специфичне за подручје града у циљу унапређења стања заштите од пожара и доноси акционе и санационе планове заштите од пожара;

- оснива телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања.²⁹¹

Анализирајући место и улогу градова у земљама у транзицији можемо видети да у управљању градовима нема неких великих разлика, када посматрамо та компаративна искуства. Број и карактеристике извршних органа углавном варирају између различитих држава и представљају основну разлику између управљачких органа једне локалне заједнице. Тако у свим државама имамо представничке, извршне органе и управне органе. Ни органи власти а ни систем управљања у граду Београду се не разликују од праксе савремених демократских европских држава. Тако у Граду власт чине следећи органи: Скупштина града Београда, градоначелник града Београда, Градско веће града Београда и Градска управа града Београда. Кад говоримо о бројним надлежностима Града и обављањем тих послова, све послове који се односе на уређивање односа из надлежности града врши Скупштина града, а послове који су по својој природи извршни, врше извршни органи града, односно Градско веће.

Најважнији орган за грађане Београда је Скупштина града јер је она носилац представничке функције и њу чине избрани представници грађана, тачније они које је изабрао сам народ. За Скупштину се каже да је највиши орган локалне власти и да има водећу улогу када су у питању надлежности Града. Зато је велики број тих надлежности и она их обавља онако како је регулисано Уставом и законом. Те надлежности су бројне и односе се на право Скупштине да:

- „доноси Статут града и Пословник Скупштине града
- доноси буџет и завршни рачун буџета Града;
- доноси програм развоја Града и појединих делатности;

²⁹¹ *Статут града Београда, 2007., чл.26.*

- доноси регионални просторни план и просторни план за подручје градске општине;
- доноси урбанистичке планове и уређује коришћење грађевинског земљишта;
- уређује комунални ред у Граду, начин одлагања комуналног отпада и услове обављања и развоја комуналних делатности;
- доноси прописе и друге опште и појединачне акте;
- оснива органе, службе, јавна предузећа, установе и организације утврђене статутом и врши надзор над њиховим радом;
- именује и разрешава управни и надзорни одбор јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач; именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте и врши друга права оснивача, у складу са законом, осим оних која су по одредбама овог статута у надлежности другог органа;
- бира и разрешава председника Скупштине града и заменика председника Скупштине града;
- поставља и разрешава секретара и заменика секретара Скупштине града;
- бира и разрешава градоначелника и, на предлог градоначелника, бира заменика градоначелника и чланове Градског већа
- бира и разрешава чланове радних тела Скупштине града;
- утврђује градске таксе и друге локалне приходе који припадају Граду, у складу са законом;
- доноси акт о јавном задуживању Града, у складу са законом којим се уређује јавни дуг;
- прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката;
- даје мишљење о републичком и регионалном просторном плану;
- даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за Град;
- даје сагласност на употребу имена и симбола Града;
- доноси одлуку о удруживању и о сарадњи са јединицама локалне самоуправе у земљи и иностранству;
- утврђује називе улица и тргова на делу територије Града

- утврђује предлог одлуке о увођењу самодоприноса за територију Града или за подручје више градских општина;
- одлучује о расписивању референдума;
- предлаже Влади Републике Србије утврђивање општег интереса за експропријацију ;
- разматра годишњи извештај заштитника грађана о остваривању људских и мањинских права у Граду;
- доноси мере и усваја препоруке за унапређење људских и мањинских права;
- усваја етички кодекс понашања функционера и обавља и друге послове утврђене законом и статутом. „²⁹²

Закон о локалној самоуправи Републике Србије дефинише број одборника који може бити различит за општине и градове. Свака јединица локалне самоуправе је дужна да статутом уреди број грађанских представника у локалној скупштини. Међутим, постоји ограничење које у највећој мери зависи од броја становника који живе у тој јединици. Тако се у закону каже да је минималан број одборника у општинама 19 а максималан 75 одборника. Градови не могу имати више од 90 одборника. Међутим, град Београд има нешто већи број одборника, има их 110 које грађани бирају на непосредним изборима и тајним гласањем на период од четирир године. Ипак, одборници нису једини део скупштинске целине већ ту има и других чиниоца. Зато се сматра да Скупштина није конституисана ако нису изабрани председник Скупштине града и секретар Скупштине града.

Када говоримо о одборницима и њиховој улози у локалној самоуправи, морамо напоменути да они „имају права и дужности које морају свакодневно обављати. Њихова права и дужности се састоје у томе да учествују у раду Скупштине града и њених радних тела, извршавају поверене задатке, предлажу Скупштини града расправу о одређеним питањима, подносе предлоге одлука и других аката из надлежности Скупштине града, постављају одборничка питања, подносе амандмане на предлог прописа као и учествовање у многим другим активностима Скупштине града. Право и обавеза одборника је да буде стално и редовно обавештаван о питањима од утицаја на вршење одборничке дужности, да

²⁹² *Статут града Београда, 2007., чл. 31.*

од органа и служби тражи податке који су му потребни за рад, као и стручну помоћ у припремању предлога за Скупштину града.²⁹³ По овим правима и дужностима можемо констатовати да је значај одборника у јединици локалне самоуправе, ништа мањи од значаја посланика на централном нивоу.

Скупштина града као део своје структуре образује и бројна скупштинска радна тела у којима се разатрају најважније питања из надлежности Скупштине. За та питања су у највећој мери задушена стална радна тела док за извршавање одређених задатака из своје надлежности Скупштина оснива повремена радна тела. Та радна тела скупштине се углавном остварују као савети или комисије.

Скупштина града бира председника скупштине и његова главна улога је да организује рад Скупштине града, сазива седнице, предлаже дневни ред, председава седницама, стара се о остваривању јавности рада Скупштине града, потписује акте које доноси Скупштина града и врши друге послове утврђене законом и статутом. Он се бира из реда одборника, на предлог најмање 1/3 одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника Скупштине града. Самим тим када се он изабере за председника, у том тренутку престаје више да буде одборник. Рекли смо да поред председника постоји још један чинилац Скупштине града без којег нема њеног конституисања а то је секретар Скупштине града чија се улога превасходно састоји од права да се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница Скупштине града и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад.

Поред представничког органа, тј. највишег органа Града, на локалном нивоу се појављују и извршни органи власти. Један колективни и други инокосни орган, као и на централном нивоу. Први је Градско веће а други градоначелник. Њихова улога је од највеће важности за систем управљања градским пословима што је и тема нашег рада и о чијем значају и улози ћемо говорити у наставку дисертације.

Градоначелника Београда бира Скупштина града из реда одборника на време од четири године тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника, а председник Скупштине је тај који предлаже кандидата за ту функцију. На исти начин градоначелник предлаже кандидата за свог заменика,

²⁹³ *Статут града Београда, 2007., чл. 38.*

такође из одборничких редова. Разлика у односу на претходни Закон о локалној самоуправи из 2002. године је да се градоначелник не бира директно од стране грађана на изборима већ се бира по већ наведеном процесу.

Надлежности и овлашћења градоначелника обухватају један широки спектар надлежности које су му законом додељене. На тај начин најбоље видимо значај и улогу градоначелника у савременом систему локалне самоуправе а када је у питању градоначелних Београда он:

- „представља и заступа град;
- непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине града;
- предлаже начин решавања питања о којима одлучује Скупштина града;
- наредбодавац је за извршење буџета;
- усмерава и усклађује рад Градске управе;
- доноси појединачне и друге акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком Скупштине града;
- у име Града закључује колективне уговоре за установе, предузећа и друге јавне службе чији је оснивач Град;
- оснива локалну службу за инспекцију коришћења буџетских средстава;
- даје сагласност на опште акте организација чији се рад финансира из буџета Града којима се уређује број и структура запослених и даје сагласност на број и структуру запослених и других лица која се ангажују на остваривању програма или делова програма корисника буџета града, у складу са законом;
- утврђује цене, односно даје сагласност на цене производа и услуга из надлежности Града, у складу са законом;
- одлучује о давању на коришћење, односно у закуп, као и о отказу уговора о давању на коришћење, односно у закуп и стављању хипотеке на непокретности које користе органи Града, у складу са законом;
- одлучује о прибављању и отуђењу опреме веће вредности, као и превозних средстава за потребе органа Града;

- одлучује о организовању и спровођењу јавних радова;
- закључује уговор о донацији од физичког или правног лица;
- утврђује услове и начин регресирања трошкова боравка деце у предшколским установама;
- утврђује услове и начин остваривања права на одмор и рекреацију деце у дечјем одмаралишту;
- образује стручна радна тела и
- врши и друге послове утврђене законом, статутом и другим актима Града.²⁹⁴

Када говоримо о значају и улози градоначелника и његовим надлежностима можемо закључити да је он носилац извршне власти у граду и да има највећу улогу у управљању градом. Међутим, градоначелник Београда своју извршну власт у граду мора да дели са другим извршним органом а то је градско веће.

Градско веће је орган Града Београда који би требало да усклађује остваривање функција градоначелника и Скупштине града и врши контролно-надзорну функцију над радом Градске управе. Састав Већа је веома разнолик и састоји се од градоначелника, заменик градоначелника, као и чланова Градског већа које бира Скупштина града, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника. Градоначелник је председник Градског већа, а Скупштина града на његов предлог бира тринаест чланова већа, за разлику од других јединица локалних самоуправа којима је по закону дозвољено максимум једанаест чланова. Оно што важи за градоначалника односи се и на чланове већа за које се каже да не могу истовремено бити одборници и чланови Градског већа. То значи да нико истовремено не може бити члан представничке и члан извршне власти.

Иако је корисно имати бицефалну извршну власт у Граду, многи се не слажу са тим јер досадашња пракса није показала добре резултате, а поједини сматрају да је Градско веће само помоћни и саветодавни орган градоначелника, а нарочито се критикује нерационалност јер веће као орган има велики број запослених који непотребно терете градски буџет, који би могао много боље да се искористи за неке друге ствари, пројекте, социјалну помоћ, здравство, образовање

²⁹⁴ *Статут града Београда, 2007., чл. 52.*

и слично. Нарочито се замера властима састав тог већа јер га махом чини партијски кадар а не квалификован кадар који ће постојати као противтежа власти градоначелника.

Ипак, и Градско веће врши велики број надлежности којима оправдава своју функцију. Тако овај орган:

- „предлаже Статут града, буџет и друге одлуке и акте које доноси Скупштина града;
- доноси одлуку о привременом финансирању у случају да Скупштина града не донесе буџет пре почетка фискалне године;
- даје сагласност на годишњи програм пословања јавног предузећа чији је оснивач Град;
- разматра извештаје о раду и даје сагласност на програм рада корисника
- врши надзор над радом Градске управе, поништава или укида акте Градске управе који нису у сагласности са законом, овим статутом или другим општим актом који доноси Скупштина града;
- решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из надлежности Града;
- стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике;
- доноси општа акта када је на то овлашћено законом или прописом Града;
- покреће поступак за оцену уставности или законитости закона или другог општег акта Републике Србије којим се повређује право на локалну самоуправу;
- подноси жалбу Уставном суду Републике Србије ако се појединачним актом или радњом државног органа онемогућава вршење надлежности Града;
- утврђује предлог концесионог акта и закључује уговор о концесији;
- поставља и разрешава начелника и заменика начелника Градске управе²⁹⁵;

²⁹⁵ Статут града Београда, 2007., чл. 54.

Ови органи локалне власти о којима смо до сада говорили спадају у оне обавезне, који су законом утврђени и који морају да постоје у јединицама локалне самоуправе а градовима и општинама се врло често препусти и формирање неких других органа значајних за управљање овим јединицама. Један од органа који спада у ове обавезне и има такође значајну улогу у управљању локалном самоуправом, јер чини део извршне локалне власти јесте Градска управа града Београда. Она је један јединствени орган који врши управне послове из права и дужности Града и обавља стручне послове значајне за представничког органа и извршне органе Града.

И за Градску управу се везује низ послова које обавља и за које је надлежна. Градска управа врши важне послове, тј.:

- „припрема прописе и друге акте које доносе Скупштина града, градоначелник и Градско веће;
- извршава одлуке и друге акте Скупштине града, градоначелника и Градског већа;
- решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности Града;
- обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката Скупштине града;
- извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено Граду;
- обавља стручне и друге послове које утврде Скупштина града, градоначелник и Градско веће.“²⁹⁶

Општине које имају више од 50.000 становника могу организовати управу у више органа, тј. за поједине области. То исто важи и за градове, који су у пракси поступили различито: неки су ипак остали при моделу јединствене управе, међу њима и Београд, док су други организовали од два до десет органа управе. Локална управа може имати подручне органе на сеоским подручјима, такозване месне канцеларије.²⁹⁷ Већ смо говорили и о томе да постоји једна карактеристика везана само за градове а то је да у градовима од 2010. постоји комунална полиција.

²⁹⁶ *Статут града Београда, 2007.*, чл. 63.

²⁹⁷ Милосављевић Богољуб, *Реформа локалне самоуправе у Србији, Хрватска компаративна јавна управа*, бр. 3., Загреб, 2012, стр. 761.

Када говоримо у управљачкој структури унутар управе, морамо напоменути да управом као јединственим органом руководи начелник управе, ког поставља Градско веће на основу јавног огласа. Уколико се управа организује у више органа, сваким органом онда руководи начелник, који се поставља на потпуно исти начин и под истим условима. Уз сагласност Градског већа, начелник може да доноси општи акт о унутрашњој организацији и систематизацији. Начелник одговара за свој рад и за рад управе Градском већу и Скупштини, док с друге стране начелник управе нема никакве одговорности према градоначелнику.

Поред обавезних органа у организацији и управљању градом постоје и они факултативни органи, за које не постоји обавеза њиховог формирања на територији града. Међутим, Београд као велики град треба да има све те органе уз помоћ којих ће побољшати процесе управљања јединственим градским системом. Они се углавном називају помоћницима градоначелника и улога им је да помажу градоначелнику за поједине области управљања Градом, а поставља их Градска управа. Када је у питању економски развој, град поставља градског менаџера, а ако су у питању послови из области урбанизма, онда градоначелник поставља градског архитекту. Подразумевано, Градска управа може постављати помоћнике градоначелника и за друге области друштвеног живота као што су саобраћај, здравствена заштита, заштита животне средине и др. Генерално, улога помоћника градоначелника јесте да покрећу иницијативе, предлажу пројекте и дају мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој Града у областима за које су постављени од стране Градске управе. Поред градског менаџера и архитекте, управа има право да постави још максимално три помоћника градоначелника.

Градска управа има највеће надлежности у Граду када су у питању послови управног надзора. Управа има право:

- „наложити решењем извршење мера и радњи у одређеном року;
- изрећи мандатну казну;
- поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка;
- издати привремено наређење, односно забрану;
- обавестити други орган, ако постоје разлози, за предузимање мера за које је тај орган надлежан;

- предузети и друге мере за које је овлашћена законом, прописом или општим актом.“²⁹⁸

Као што смо већ истакли Закон о локалној самоуправи прави разлику између општина и градова и начин на који се уређују неке основне карактеристике ових облика локалног организовања. Основне карактеристике градова се огледају у броју становника, величини територије, броју одборника у локалним скупштинама, а нарочито у броју градских општина које се формирају на територији градова. Град има право да на својој територији образује две или више општина. Рекли смо да је у Београду број тих општина највећи, што се подразумева када погледамо број становника Града, а и саме те општине имају велики број грађана који у њима живе. За грађане је веома значајно постојање градских општина, иако градске општине немају статус јединице локалне самоуправе. Али када су у питању велики градови као што је Београд, онда градске општине за становнике понекад имају и најважнију улогу.

Улога градских општина је да се стара о потребама и интересима грађана са свог подручја, али и да уважава интересе и прихвата захтеве становника других градских општина па чак и Града у глобалу. Оно што је карактеристично за сваку градску општину јесте постојање статута који мора да буде у складу са Статутом града Београда. Статутима градских општина се уређују права и дужности градске општине и начин, услови и облици њиховог остваривања, симболи и празник градске општине, број одборника скупштине градске општине, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности градске општине, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе и друга питања значајна за градску општину и управљање њеним системом. Ради што ефикаснијег управља општином у интересу самих грађана, градске општине могу развијати разне облике сарадње, у највећој мери са другим градским општинама, са невладиним, хуманитарним и другим организацијама и удружењима грађана. Због своје значајне улоге у савременом систему локалне самоуправе, градска општина има велике надлежности и обавља следеће послове:

- „доноси статут, буџет и завршни рачун буџета градске општине;

²⁹⁸ Статут града Београда, 2007., чл. 69.

- доноси програме и спроводи пројекте развоја градске општине и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у градској општини, у складу са актима Града;
- оснива месну заједницу и друге облике месне самоуправе, по прибављеном мишљењу грађана, у складу са законом, овим статутом и актима градске општине;
- даје мишљење на просторне и урбанистичке планове које доноси Град;
- даје грађевинско земљиште у закуп, у складу са законом и одлуком Града, ради изградње објеката бруто површине до 800 м² (по ЈУС-у);
- доноси решење у првом степену за изградњу и реконструкцију објеката до 800 м² бруто површине (по ЈУС-у) и претварању заједничких просторија у стамбени, односно пословни простор и за те објекте издаје потврду о усклађености идејног пројекта са издатим изводом из урбанистичког плана, односно актом о урбанистичким условима;
- одлучује о постављању привремених објеката на јавним површинама (киосци, баште, покретне тезге и сл), у складу са прописом Града;
- спроводи поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;
- стара се о одржавању комуналног реда у градској општини и спроводи прописе којима се уређује комунални ред;
- уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора, у складу са законом;
- стара се о изградњи, одржавању, управљању и коришћењу сеоских, пољских и других некатегорисаних путева;
- прати стање и предузима мере за заштиту и унапређење животне средине на свом подручју, доноси и спроводи акционе и санационе планове од значаја за заштиту животне средине на свом подручју, у складу са актима Града и стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
- прати стање и стара се о одржавању (осим капиталног) дечјих вртића и основних школа; прати упис у први разред основне или специјалне школе и редовно похађање наставе у основним школама и покреће прекршајни

- поступак против родитеља, односно старатеља, у складу са законом; у сарадњи са образовно-васпитном установом утврђује мере и активности заштите и безбедности деце, односно ученика за време остваривања образовно васпитног рада и других активности које организује установа, у складу са законом;
- подстиче развој културно-уметничког стваралаштва и аматеризма на свом подручју, обезбеђује услове за одржавање културних манифестација од значаја за градску општину и у циљу задовољавања потреба грађана са свог подручја може оснивати установе културе;
 - учествује у изградњи и одржавању спортских објеката установа чији је оснивач градска општина; прати потребе и стара се о задовољавању потреба грађана у области спорта на подручју градске општине; учествује у реализацији система школског спорта у градској општини и обезбеђује услове за организовање и одржавање спортских такмичења и манифестација од значаја за градску општину; обезбеђује услове за реализацију програма установа и омладинских организација на свом подручју и у циљу задовољавања потреба грађана са свог подручја може основати установе у области спорта;
 - спроводи стратегију и акциони план политике за младе Града; доноси акциони план за младе градске општине, у складу са стратегијом и акционим планом Града; може да оснује, прати и обезбеђује функционисање Канцеларије за младе;
 - стара се о развоју угоститељства, занатства, туризма и трговине на свом подручју и може основати туристичку организацију ради промовисања туризма на свом подручју;
 - спроводи мере заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта на свом подручју утврђене актима Града;
 - предлаже мере за уређење и одржавање спољног изгледа пословних и стамбених зграда и води евиденцију о начину организовања послова одржавања стамбених зграда; предлаже мере за уређење зелених површина и дечјих игралишта и објеката јавне расвете и сл;
 - управља имовином градске општине, користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању у складу са законом;

- организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;
- обезбеђује пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права;
- образује органе, организације и службе за потребе градске општине и уређује њихову организацију и рад и оснива јавна предузећа и друге организације у складу са статутом Града и статутом градске општине;
- уређује организацију и рад мировних већа;
- помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на свом подручју;
- стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;
- може да установи заштитника грађана за градску општину;
- стара се о јавном обавештавању о питањима од значаја за живот и рад грађана на свом подручју;
- прописује прекршаје за повреде прописа градске општине;
- уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог симбола градске општине;
- извршава прописе и опште акте Града и градске општине,
- обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу са законом, Статутом, другим прописима Града и статутом градске општине.²⁹⁹

Подразумева се да ове послове врше органи градске општине, а потом и грађани који живе на територији градске општине. Грађани ове набројане послове могу вршити на два начина, директно и индиректно. Индиректно преко својих слободно изабраних представника, у овом случају одборника, и директно, преко непосредних облика одлучивања и учешћа грађана као што су референдуми, грађанске иницијативе и зборови грађана.

²⁹⁹ *Статут града Београда, 2007., чл. 77.*

Органи градске општине су потпуно исто конципирани као и органи Града. То значи да се састоје од скупштине градске општине, председника градске општине, већа градске општине и управе градске општине, а њихове надлежности се уређују статутом градске општине, наравно у складу са законом и статутом Града. Надлежности, односи између органа и подела власти између њих је индентична као и на нивоу Града тако да се нећемо превише задржавати на њиховој улози и унутрашњем уређењу.

Међутим, тражи се одговор на питање каква је хијерархијска уређеност између Града и његових општина имајући у виду то да градска општина све своје послове обавља у договору и сарадњи са органима Града. Тако у вршењу послова Града, органи Града имају легитимно право да:

- „обавештавају органе и службе градске општине, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о питањима од непосредног интереса за остваривање локалне самоуправе у Граду и за рад органа градске општине и обезбеђују учешће органа градске општине у припреми прописа Града од значаја за градску општину;
- пружају стручну помоћ органима и службама градске општине у обављању њихових послова;
- траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова градске општине.

С друге стране органи градске општине, у вршењу својих послова:

- дају органима Града иницијативе за уређивање или доношење, односно измену прописа из надлежности Града и за предузимање мера од значаја за остваривање права и дужности градске општине;
- траже мишљење од надлежног органа Града о примени прописа и других опшних аката Града;
- учествују у припремању прописа Града чија је садржина од посебног значаја за остваривање права и дужности градске општине и рад органа градске општине;
- врше и друге послове у складу са Статутом града Београда и другим прописима.³⁰⁰

³⁰⁰ Статут града Београда, 2007., чл. 87.

На основу изложеног можемо да закључимо да је постојање градских општина неопходно за овако велики град као што је Београд. Тешко је организовати локалну самоуправу града који има скоро два милиона становника а не искористити потенцијале које он има, што се у највећој мери односи на стварање градских општина и давање одређених овлашћења овим општинама како би се успешно вршиле функције града. При обављању тих послова од стране градских општина органи Града врше надзор над радом и актима органа градске општине у вршењу послова Града који су Статутом града пренети градској општини. Зато се може десити да Градска управа иницира оцену уставности и законитости неког општег акта и неког из њега појединачног акта којег је донела градска општина. Самим тим Градска управа се може одлучити и на обуставу од извршења таквих аката.

У савременом систему локалне самоуправе грађани имају пресудну улогу. Њихови интереси су од највеће важности за оног ко управља локалном самоуправом. Зато данас не можемо говорити о развијеној и демократизованој локалној самоуправи у којој не постоји партиципација грађана. То је суштина савремене локалне самоуправе јер је све посвећено интересима и потребама грађана и зато је њихово веће ангажовање изузетно битно. Иако у свим земљама постоје непосредни облици учешћа грађана у одлучивању, ипак се данас највише користи посредан облик учешћа грађана а то су локални избори где се бирају представници који представљају грађане у власти и уместо њих одлучују о најважнијим питањима заједнице. И путем једног и путем другог начина грађани добијају своје место у систему управљања локалном самоуправом. Нагласили смо да су основни облици који се користе у нашој земљи референдуми, грађанске иницијативе и зборови грађана.

Путем грађанске иницијативе грађани покрећу доношење неког акта којим ће се уредити неко питање из надлежности Града или промену Статута или неких других аката. За покретање овакве једне иницијативе потребно је сакупити најмање 30 хиљада потписа грађана. У том случају Скупштина града је у обавези да одржи расправу о предлогу грађани и да их обавести о одлуци у року од два месеца.

Зборови грађана се сазивају за уже територијалне јединице као што су месне заједнице. Врло често Градска управа пружа стручну помоћ грађанима када је у питању формулисање предлога који се упућује надлежним органима у градској

власти. И у случају збора грађана локални органи власти су дужни да се изјасне о предлогу грађана и заузму став везан за тај предлог.

За разлику од претходна два облика, овај облик непосредног учешћа може бити расписан и од стране локалне власти за најважнија питања из своје надлежности. Предлог за расписивање референдума може поднети и 10% од укупног броја грађана који живе на територији Града. Референдум је најважнији облик одлучивања грађана о јавним пословима и има највећу снагу на институције локалне самоуправе, јер је Скупштина града обавезна да прихвати одлуке референдума и не може их мењати ни ставити ван снаге.

На основу изложених и анализираних питања организације и управљања Градом Београд можемо извести неколико закључака. На основу остварених увида у уставна, законска и статутарна решења један од закључака је да систем локалне самоуправе у Србији битно одређује правни оквир за организовање институција, њихова овлашћења и надлежности као и начин управљања Градом Београдом. Када оцењујемо те уставне и законске аранжмане можемо рећи да су она данас знатно унапређена и да се налазе на прагу основних трендова када су у питању уставна, законска и институционална решења којима се регулише правни статус главних градова у Европи.

У том циљу, доношење Закона о главном граду Републике Србије представља прави и значајан корак у бољем институционалном решењу места и улоге града као специфичне јединице локалне самоуправе у Србији, као и да ова решења која се данас примењују у пракси могу у доброј мери одговорити на основне, урбане, економске, културне, образовне, комуналне и друге социјалне потребе грађана и привреде у српској престоници.

Међутим, и када су у питању институционални и законски аранжмани као и нека практична решења која се данас примењују у Београду можемо констатовати да постоје одређени проблеми, отворена питања, па и нове потребе у савременом времену у којем живимо на које треба тражити нове одговоре како би се укупно боље унапредила и организација и управљање Градом Београдом. О тим питањима и могућим решењима говорићемо у оном делу наше дисертације који се тичу могућих унапређења у управљању Београдом.

Кратко ћемо образложити једно од питања које доста заокупља и политичку и друштвену јавност, а то је питање како треба бирати градоначелника Београда као и председнике општина, како у Београду тако и у целој Србији.

Већ смо говорили о томе да се градоначелник Београда не бира директно од стране грађана већ га бирају одборници Скупштине града. У својој, не тако давној прошлости Београд је имао модел јаког градоначелника којег су бирали директно грађани на изборима. Такав модел се у Србији није показао баш најуспешнијим иако се у другим државама показао веома добро. Мислимо да Србија још увек није демократски сазрела да би могла овакав један систем да користи. Једанпут се само на изборима у Србији бирао директно градоначелник, 2004. године, да би већ на следећим изборима такав начин избора био промењен. Иако је Закон о локалној самоуправи промењен по том питању ипак се оставило градовима да сами уреде систем избора градоначелника у градским статутима и остављена им је могућност да наставе са директним бирањем градоначелника. Међутим, Статутом града Београда се 2008. године враћа модел слабог градоначелника.³⁰¹

Друго питање које је на дневном реду многих расправа а то је однос између два нивоа организовања Београда – једно су институције на нивоу града а друго су градске општине. Многи аутори сматрају да су градским општинама Статутом града дате мале надлежности и да су оне финансијски зависне од Града, што смањује њихову способност да остваре задатке који су им додељени. Једно од залагања је да се градским општинама повећа обим надлежности, да им се да већа финансијска аутономија или пружи већа финансијска подршка како би успешније оствариле своје функције.

Ово су само нека од питања о којима се данас воде велике расправе, када се разматрају могућности за потенцијалне институционалне промене и реформе управљања Градом Београдом. Тако по мишљењу многих аутора треба вратити директан избор градоначелника који ће у потпуности бити одговоран грађанима и који ће сам организовати све помоћне органе града; дати градским општинама много већа овлашћења; вратити имовину граду и градским општинама што би у највећој мери допринело финансијској независности; укинути партократију и константно тежити професионализацији локалне управе јер је то једини начин на

³⁰¹ Борђевић Снежана, *Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 143.

који ће се ефикасније решавати проблеми и интереси грађана и створити преко потребна градска управа; тежити ка томе да Београд постане, тачније добије статус метрополитенског региона, по угледу на друге развијене европске градове, и самим тим да стекне веће надлежности и функције као и финансијску и пословну аутономију.

VIII МОДЕРНИЗАЦИЈА УПРАВЉАЊА ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ НА ПРИМЕРУ ГРАДА БЕОГРАДА

1. Управљање јавним пословима и градским агенцијама

Реформа државе и државне управе током XX века, прво је била усмерена на преображај службеничког система, односно система државне администрације. Такав један систем је кроз свој развој доживљавао највеће промене. Углавном је била присутна пракса да су државни службеници свој положај у државној управи добијали као награду за извршене политичке услуге и као чланови владајућих партија. Такав један систем последњих деценија се мења и уводи се други систем, много ефикаснији и демократскији, који се у савременој теорији назива систем заслуга и способности или мерит-систем. У оваквом систему, да би се неко запослио у државној управи и у њој напредовао, мора да буде квалификовани професионалац што се најчешће односи на стручну спрему али и на личне квалитете који су неопходни за обављање послова.

Мерит-систем, односно систем заслуга, је једино примерен моделу савремене правне државе. Савремена држава, заснована на социолошким појмовима правде и правичности захтева и да јавни службеник буде деполитизован, образован, квалитетан и самосталан, а његов пријем и хоризонтално и вертикално кретање у служби засновано је на селекцији и унапређењу у складу са њиховим индивидуалним заслугама и могућностима, што до скоро није био случај у Србији.³⁰²

Улога градске управе јесте да планира и координира активности у граду. Њен задатак је да организује рад комуналних служби, регулише понашање главних утицајних фактора у граду, управља урбаним тржиштем и води рачуна о буџету којим располаже. Притом постоје два основна приступа управљања градовима. Први се односи на савремену јавну управу у обављању њених класичних функција које смо већ навели а други приступ је да поред традиционалног начина обављања послова градске управе развијају се и други облици преко којих се обезбеђује

³⁰² Миленковић Дејан, *Градска управа и службенички систем заслуга*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 242.

задовољавање заједничких потреба у локалним заједницама. У том циљу формирају се организације које у односу на градску власт имају одређени степен аутономије и такве организације се називају агенције. Циљ агенција је да поред аутономије коју имају у обављању својих задатака оставре и одговарајући предузетнички дух и његове методе како би се унапредила ефикасност деловања градске администрације.

Постојање градских агенција у Граду и њихов утицај на вршење јавних послова је значајан. Због превеликог обима послова, за које су углавном овлашћене градске власти, стварају се градске агенције. „Агенције спадају у посебне организације Градске управе града Београда и свака од њих је задужена за одређени круг послова. Има их пет и деле се на следећи начин:

- Агенција за буџетску инспекцију,
- Агенција за инвестиције и становање,
- Агенција за јавне набавке,
- Агенција за пословни простор,
- Агенција за европске интеграције и сарадњу са удружењима³⁰³

Ове агенције постоје с разлогом и у великој мери управљање Градом чине ефикаснијим. За сваку од ових агенција ћемо понешто рећи и покушати да утврдимо њихове послове и надлежности.

Агенција за буџетску инспекцију има круг надлежности које су уско везане за буџет Града и контролу трошења буџетских средстава. Послови које Агенција врши се односе на: „контролу примене закона и пратећих прописа у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава код директних и индиректних корисника буџета града, јавних предузећа основаних од стране града, правних лица основаних од стране тих јавних предузећа, односно правних лица над којима град има директну или индиректну контролу. Реч је о организацијама у којима град има више од половине (50%) капитала или више гласова у управном одбору, као и у другим правним лицима у којима локална јавна средства чине више од половине (50%) укупног прихода наведених у Закону о буџетском систему. Затим Агенција контролише и друга правна лица и субјекте којима су директно или индиректно дозначена средства

³⁰³ Одлука о Градској управи града Београда, Службени лист града Београда број 8/2013, Београд 2013, чл. 72.

буџета града Београда за одређену намену, правним лицима и другим субјектима који су учесници у послу који је предмет контроле и субјектима који користе средства буџета града по основу задуживања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и друго; контролу обрачунавања, евидентирања и наплаћивања прихода које вршењем своје делатности остварују локални органи и организације. Агенција контролише фондове и предузећа наведена у закону, као и коришћење њихових средстава; предузимање законом прописаних мера у свим случајевима када се контролом утврди постојање незаконитости; израда програма и оперативних планова који су основа за реализацију функције буџетске инспекције, као и праћење реализације истих; достављање списка предмета о извршеним контролама Градском јавном правобранилаштву на даљу надлежност и поступање, ради утврђивања евентуалне кривичне одговорности субјеката контроле; сарадњу са другим органима; израду извештаја о извршеним инспекцијама и друге послове у складу са законом, Статутом града и другим прописима.³⁰⁴

Агенција за инвестиције и становање је веома важна карика у ефикасном функционисању Градске управе на територији Града и управљању инвестицијама и обезбеђивању места становања грађана који живе на овој територији. Њена улога је такође веома значајна када је у питању управљање градом Београдом. Агенција за инвестиције и становање „врши послове у вези реализације инвестиција које се финансирају из: буџета града Београда, примања на основу задуживања и донација, као и послове у вези реализације инвестиционих пројеката који се финансирају по основу финансијских уговора о кредитима и донацијама са међународним финансијским институцијама, и по основу других прихода и примања утврђених законским прописима и Статутом града Београда, а односе се на јавне набавке: добара, услуга (израда техничке документације, вршење контроле техничке документације, вршење стручног надзора; вршење техничког прегледа;) и радова (изградња, доградња, реконструкција, адаптација, санација и други радови на објектима, на којима је град Београд инвеститор).

³⁰⁴ *Одлука о Градској управи града Београда, Службени лист града Београда број 8/2013, Београд 2013, чл. 73.*

Агенција обавља послове у вези обезбеђивања информација о локацији, локацијских дозвола, грађевинских дозвола, пријава радова и употребних дозвола, за објекте за које Агенција спроводи јавне набавке; прати реализацију уговорених послова са становишта обима, квалитета и динамике; врши праћење и евиденцију финансијских обавеза у оквиру реализације свих инвестиционих програма, обавља и друге неопходне послове у вези са реализацијом јавних набавки које спроводи. Агенција обавља и послове у вези реализације стамбене стратегије и програма социјалног становања, у складу са националном стратегијом социјалног становања; планира буџетска средства за спровођење стамбене стратегије, предлаже начине обезбеђивања развоја социјалног становања путем одговарајуће земљишне политике и управља изградњом социјалних станова. Агенција обавља послове који се врше непосредно пред наступање или за време елементарних непогода или других непредвиђених догађаја, несрећа и хаварија, ради њиховог спречавања или ублажавања штетног дејства, као и ради отклањања штетних последица од непогода, непосредно после њиховог наступања (хитне интервенције), на објектима који су у надлежности града Београда, и друге послове, а у складу са Статутом града Београда.³⁰⁵

Трећа агенција јесте Агенција за јавне набавке, која врши послове који се односе на спровођење јавних набавки прибављање добара, пружање услуга и извођење радова за сопствене потребе. Агенција спроводи поступке јавних набавки за потребе Градске управе, у име и за рачун јавних предузећа установа и других организација чији је оснивач град Београд као и за потребе градских општина; даје мишљење организационим јединицама Градске управе када спроводе поступак јавне набавке из своје надлежности на: елементе одлуке о покретању поступка, елементе конкурсне документације, осим у техничком делу (предмер радова, технички опис, графички прилози, спецификација и др.), извештај комисије за јавну набавку о стручној оцени понуда; врши стручне послове у области јавних набавки који се односе на: припрему нацрта интерних аката из области јавних набавки, праћење поступака јавних набавки за потребе Градске управе.

Агенција је такође задужена за „вршење појединих послова у вези са праћењем поступака јавних набавки које спроводе јавна предузећа, установе и

³⁰⁵ *Одлука о Градској управи града Београда, Службени лист града Београда број 8/2013, Београд 2013, чл. 74.*

друге организације чији је оснивач град Београд, као и градске општине, примену прописа везаних за јавне набавке; припрема и израђује финансијски план Агенције у складу са Одлуком о буџету града; прати извршење финансијског плана; врши преглед и контролу финансијских докумената у вези са реализацијом закључених уговора, води евиденцију плаћања; прати утрошак средстава и сачињава извештаје о утрошеним средствима; врши синтетичке анализе података из јавних набавки; на нивоу Градске управе града Београда прати реализацију свих закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки; анализира уговорене цене, количине, комерцијалне услове; предлаже нова решења ради унапређења ониторинга закључених уговора; сачињава извештај о ефикасности трошења буџетских средстава са посебним освртом на цене, количине и квалитет; предлаже мере и контролише спровођење истих у циљу повећања ефикасности трошења буџетских средстава; обавља и друге послове из области јавних набавки у складу са одлукама Скупштине града и градоначелника; остварује сарадњу са органима и организацијама који у оквиру своје надлежности примењују прописе из области јавних набавки и друге послове у складу са законом, Статутом града и другим прописима.³⁰⁶

Агенција за пословни простор. Управљање пословним простором у власништву Града би била најважнија надлежност ове агенције. Послове које она врши се у највећој мери односе на: „управљање пословним простором чији је носилац права јавне својине град; вођење евиденције пословног простора повереног на управљање; давање у закуп, односно на коришћење пословног простора; давање у закуп гаража и гаражних места на којима је носилац права јавне својине град; старање о закључивању уговора о закупу; достављање података о закупцима пословног простора Секретаријату за финансије – Управи јавних прихода у вези наплате накнаде за коришћење грађевинског земљишта; контролу коришћења пословног простора; давање сагласности јавним предузећима која управљају пословним простором чији су корисник градске општине, на одлуке надлежних органа о давању у закуп пословног простора, односно о отказу и раскиду уговора о закупу. У циљу очувања градске имовине Агенција је овлашћена по питањима сагласности закупцу за извођење радова који имају карактер

³⁰⁶ *Одлука о Градској управи града Београда, Службени лист града Београда број 8/2013, Београд 2013, чл. 75.*

инвестиционог одржавања на закупљеној непокретности и признавање трошкова инвестиционог одржавања пословног простора; предузимање свих правних радњи за потребе судских и других поступака које у име Агенције обавља Градско јавно правобранилаштво; израду и реализацију плана и програма инвестиционог одржавања пословног простора; врши фактурисање закупнине закупцима пословног простора; организацију наплате прихода од закупнине и других накнада и предузимање законских мера за наплату истих; финансијско-оперативне послове у вези са ликвидацијом и исплатом привремених и окончаних ситуација за извођење радова инвестиционог одржавања, сталних трошкова, обрачун и плаћање пореза на додату вредност; јавне набавке из надлежности Агенције; израду финансијског резултата и других финансијско-рачуноводствених извештаја у складу са прописима и друге послове у овој области у складу са законом, Статутом града и другим прописима.³⁰⁷

Агенција за европске интеграције и сарадњу са удружењима. Сврха увођења ове Агенције је активно учешће на пословима европских интеграција. Основна улога Агенције за европске интеграције и сарадњу са удружењима јесте да се „ангажује на пословима европских интеграција од интереса за град Београд; иницира сарадњу са осталим организационим јединицама на пословима европских интеграција; учествује у изради пројеката финансираних из претприступних фондова Европске уније и других развојних фондова; обавља послове унапређења процеса приступања Европској унији и достизања утврђених стандарда у складу са Националном стратегијом за приступање Републике Србије Европској унији. У том циљу Агенција сарађује са европским институцијама и органима државне управе надлежним за послове европских интеграција и конкурисања за коришћење фондова ЕУ; врши информисање и обезбеђује подршку јавности о процесу европских интеграција; спроводи програме едукације запослених у циљу ефикаснијег укључивања у процесе европских интеграција. Агенција за европске интеграције и сарадњу са удружењима врши послове обезбеђивања услова за рад удружења; успоставља партнерства са удружењима ради учествовања у припреми пројеката; учествује у креирању друштвеног амбијента који је подстицајан за цивилно друштво; даје подршку цивилном сектору у успостављању дијалога и

³⁰⁷ Одлука о Градској управи града Београда, Службени лист града Београда број 8/2013, Београд 2013, чл. 76.

јачању партнерстава са органима локалне самоуправе; иницира и спроводи развојне пројекте у сарадњи са удружењима; врши и друге послове у складу са законом, Статутом града и другим прописима.³⁰⁸

Поред ових пет агенција Град Београд основа и посебне организације, које су од значаја за ефикасно управљање градом Београдом. То су између осталог организације које су формиране у последњих неколико година, као што је комунална полиција и организације које имају своје деценијско учешће у раду Градске управе као што су канцеларија за младе и Градски завод за информатику и статистику. Поред њих своју улогу у систему управљања локалном заједницом Београда остварују и друге јавне организације у виду различитих управа, секретаријата и стручних служби.

Многе од ових канцеларија и организација се не организују само на нивоу града већ и на нивоу градских општина. На пример, свака градска општина има канцеларију за младе која је веома ефикасна у усмеравању послова у корист младих. Најважнија улога ових канцеларија је да обезбеђују организовани приступ проблемима младих, промовисање рада са младима, пружање подршке младима у сарадњи са образовним и културним институцијама, Националном службом запошљавања, невладиним организацијама, уз активност и укључивање младих у друштвене токове и њихово информисање о друштву као и рад на неформалном образовању младих, јер је то оно што је најважније за бољу будућност грађана и њихов живот у граду Београду.

На основу изложеног можемо закључити да је управљање Градом Београдом веома сложено, како због његове територијалне величине и броја становника, тако и због веома разноврсних послова које треба са успехом да обаве институције локалне самоуправе. При томе можемо запазити да само класично организовање институција локалне самоуправе у Београду као што су представнички и извршни органи, није довољно, већ је неопходно формирати и друге разноврсне организације које заједно са класичним организацијама раде на задовољавању заједничких потреба грађана Београда. Са становишта управљања Градом Београдом можемо оценити да он има сложenu институционалну и

³⁰⁸ *Одлука о Градској управи града Београда, Службени лист града Београда број 8/2013, Београд 2013, чл. 77.*

управљачку структуру и да би се ефикасно и ефективно управљало Београдом неопходан је успешан менаџмент.

2. Градске финансије

Најважнији акт који уређује систем финансирања локалне самоуправе у Србији јесте Закон о финансирању локалне самоуправе, који је донет 2006. Године. Основна улога овог закона јесте да уређује обезбеђивање средстава јединицама локалне самоуправе за обављање изворних и поверених послова. Град Београд је део система локалне самоуправе у Србији и представља јединицу локалне самоуправе па се овај закон односи и на финансирање градских функција у Београду.

За финансирање јавних послова локалне самоуправе користе се одређени инструменти, односно различите врсте прихода као и начини њиховог обезбеђивања. Ти приходи су:

- „изворни приходи су приходи чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа, утврђује јединица локалне самоуправе, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе, односно утврдити највиши и најнижи износ накнаде, односно таксе;
- уступљени приходи су они приходи чија се основица и стопа, односно начин и мерила за утврђивање висине износа утврђују законом, а приход остварен на територији јединице локалне самоуправе се уступа у целини или делимично тој јединици локалне самоуправе;
- укупан ненаменски трансфер је збир трансфера за уједначавање, општег, компензационог и трансфера солидарности,
- наменски трансфер је трансфер који се користи за финансирање одређених функција и издатака, а који се може користити за финансирање издатака у оквиру одређене функције или да се користи за тачно одређену врсту издатка за коју је трансфер додељен.“³⁰⁹

Приходи буџета града Београда, који се користе за финансирање послова ове јединице локалне самоуправе, се деле на изворне јавне приходе, уступљене

³⁰⁹ Закон о финансирању локалне самоуправе, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013., чл 2.

јавне приходе и трансферна средства која се добијају из државног буџета. Најважнији приходи међу овим су изворни јавни приходи који су од великог значаја за финансирање јавних послова Града, и остварују се на његовој територији. Постоје различити начини прикупљања изворних прихода, и то могу бити:

- „порез на имовину
- локалне административне таксе;
- локалне комуналне таксе;
- боравишна такса;
- накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом;
- концесиона накнада;
- друге накнаде у складу са законом;
- приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користи јединица локалне самоуправе, односно органи и организације јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе;
- приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе ције је пружање уговорено са физичким и правним лицима;
- приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе;
- приходи по основу донација јединици локалне самоуправе;
- приходи по основу самодоприноса.³¹⁰

С друге стране, јединицама локалне самоуправе, а самим тим и граду Београду припадају и средстава од централног нивоа власти са различитом наменом и сврхом. Први приходи су уступљени приходи а други су трансферна

³¹⁰ Закон о финансирању локалне самоуправе, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013., чл 6..

средства из буџета Републике Србије. Од уступљених прихода најважнији су порези који се односе на:

- „порез на доходак грађана, и то на приходе од:
 - пољопривреде и шумарства,
 - самосталне делатности,
 - непокретности,
 - давања у закуп покретних ствари,
 - осигурања лица,
 - 70% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог,
 - остали приходи у складу са законом;
- порез на наслеђе и поклон;
- порез на пренос апсолутних права.³¹¹

Нагласили смо већ да се трансфери деле на укупан ненаменски трансфер који је збир трансфера за уједначавање, општег, компензационог и трансфера солидарности, и наменски трансфер који се односи на трансферна средства која се користе за финансирање одређених функција и издатака, а који се може користити за финансирање издатака у оквиру одређене функције или да се користи за тачно одређену врсту издатка за коју је трансфер додељен. Оно што је специфично код ових законских решења јесте то да се укупна ненаменска средства, тачније трансфер солидарности, за разлику од других јединица локалне самоуправе у Србији, не исплаћује граду Београду, а основни разлог таквог решења је то што се Београд сматра економски јаком локалном заједницом.

За обављање послова из надлежности града као и послове поверене од стране државне власти Београду припадају приходи утврђени секторским Законом о делатностима чије се обављање поверава локалној самоуправи. Њихово финансирање се додељује граду и његовим општинама сразмерно врсти и обиму послова који обављају. Оно што је најважније за финансирање јавних послова јесте то да Град самостално располаже приходима и примањима која му припадају. Град се, такође, може задуживати и закључивати уговоре о кредиту. На овај начин се

³¹¹ *Закон о финансирању локалне самоуправе*, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013., чл 35.

могу финансирати и градске општине али за тако нешто мора се прибавити сагласност градоначелника Београда који је одговоран за извршење буџета.

Свака општина и град у Србији имају свој буџет. Такав је случај и „са Београдом у чијем се буџету исказују сви његови приходи и примања, расходи и издаци. Буџет се доноси за једну календарску годину а када истекне та година Скупштина града онда доноси завршни рачун буџета Града“.³¹² Као што је случај са свим јавним документима који се тичу финансирања јавних послова, буџет и завршни рачун су у сваком тренутку доступни јавности. Највећу одговорност за извршење буџета Града сноси извршни орган власти, и то градоначелник, који је за све послове извршења буџета одговоран Скупштини града, док је Градска управа обавезна да редовно прати извршење буџета и о томе обавештава градоначелника, минимум два пута годишње.

С друге стране, „Град даје сагласност на опште акте организација чији се рад финансира из буџета Града којима се уређују број и струкура запослених и даје сагласност на број и структуру запослених и других лица која се ангажују на остваривању програма или делова програма корисника буџета Града, у складу са законом.“³¹³

Још један извор могућег финансирања јавних послова јесте увођење самодоприноса. Он се најчешће расписује када постоји нужност за финансирањем одређених потреба, односно ако је у питању реализација појединих пројеката значајних за сам Град и његову територију. Одлуку о увођењу самодоприноса доносе грађани референдумом у складу са статутом града и статутом градске општине. Углавном су то грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на којем се прикупљају средства, а некад то могу бити и грађани који немају пребивалиште на тој територији и који немају изборно право, али располажу непокретном имовином на том подручју па би им сесредствима самодоприноса побољшали услови коришћења те имовине. Одлука о увођењу самодоприноса се објављује на исти начин као и акти Града, а новчана средства која се прикупљају на основу ове одлуке спадају у буџетске приходе и строго су наменског карактера.

³¹² *Статут града Београда, 2007., чл. 101.*

³¹³ *Исто, чл. 104.*

Текући приходи и примања који по закону припадају граду за обављање послова и задатака, распоређују се граду и градским општинама, и то:

- „Граду у целини припадају: порез на доходак грађана на приход од давања у закуп покретних ствари; порез на доходак грађана на приход од осигурања лица; порез на доходак грађана на друге приходе; приход од давања у закуп односно на коришћење непокретности у државној својини које користи град Београд и индиректни корисници буџета града; локалне административне таксе остварене у пословима органа, организација и служби града; боравишна такса; приходи по основу трансфера и донација граду; приход од камата на средства града депонована код банака; новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом Скупштине града, као и одузета имовинска корист у том поступку; мандатне казне наплаћене од стране градске управе и новчане казне изречене у управном поступку који се води пред градском управом; новчане казне за саобраћајне прекршаје; приходи које својом делатношћу остваре органи, организације и службе града; приходи од продаје покретних ствари које користи град Београд и индиректни корисници буџета града; накнада за уређивање грађевинског земљишта; приход од закупа грађевинског земљишта; накнада за промену намене пољопривредног земљишта (40%); закуп пољопривредног земљишта (40%); примања од продаје домаћих акција и капитала у корист градова и општина; примања од задуживања; закупнина за стан у државној својини у корист нивоа градова; део добити јавних предузећа чији је оснивач град; накнада за коришћење шума и шумског земљишта (30%), примања од продаје непокретности у својини града и други јавни приходи и примања у складу са законом и Статутом.
- С друге стране градским општинама у целини припадају: порез на доходак грађана на приходе од пољопривреде и шумарства; локалне административне таксе остварене у пословима органа, организација и служби градске општине; самодопринос уведен за подручје градске општине; приход од камата на средства градских општина депонована код банака; приходи од продаје покретних ствари које користи градска општина и индиректни корисници њеног буџета; новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине градске

општине, као и одузета имовинска корист у том поступку; мандатне казне наплаћене од стране органа градских општина; приход по основу донација и трансфера градској општини; приходи које својом делатношћу остваре органи, организације и службе градске општине; накнада за коришћење природног лековитог фактора; накнада за коришћење минералних сировина; закупнина за стан у државној својини у корист нивоа општина; део добити јавног предузећа, према одлуци управног одбора јавног предузећа, у корист нивоа општина и други јавни приходи и примања у складу са законом и Статутом.³¹⁴

На основу изложеног можемо закључити да Град Београд располаже са снажном финансијском и материјалном основом, која у зависности од законских решења која се односе на финансирање локалне самоуправе може у потпуности финансирати изворне послове који су граду додељени. Београд је економски и финансијски центар Србије, па поред изворних прихода у којима има одређену аутономију може добити и део републичких прихода који се убирају на територији Града Београда а могу се користити и за финансирање градских функција. Главни проблем и преправка у јачању финансијске снаге града Београда су републички закони, који ограничавају његову слободу када су у питању висина накнада и начин њиховог коришћења. Град Београд располаже и градским грађевинским земљиштем који је у свим европским метрополама један од главних материјалних ресурса на којем се заснива финансирање послова које обавља локална самоуправа, односно градови и друге европске метрополе. У вези са тим и Београд има значајне приходе од коришћења грађевинског земљишта о чему ћемо више говорити у наставку нашег рада.

³¹⁴ Одлука о обиму средстава за вршење послова града и градских општина и утврђивању прихода који припадају граду, односно градским општинама у 2013. години, ("Сл. лист града Београда", бр. 65/2012 и 31/2013), чл. 6.

3. Управљање градским земљиштем

Управљање градским грађевинским земљиштем једна је од важних функција управљања Градом Београдом. Добро управљање грађевинским земљиштем има две битне функције, једна је урбанистичка а друга финансијска. Урбанистичка функција обезбеђује да се град развија као добро уређена урбана средина грађана по правилима струке у свим областима свакодневног живота, од инфраструктуре, привреде до друштвене надградње спорта и рекреације. Давањем грађевинског земљишта на коришћење инвеститорима убирају се значајна финансијска средства која се користе за унапређење укупне инфраструктуре Београда и за њихов даљи развој. Зато је од велике важности за град Београд и за градску власт да град има своју имовину и да том имовином самостално могу да управљају градски органи власти.

Под градским земљиштем у највећој мери се мисли на грађевинско земљиште. Постоји неколико одредница везаних за грађевинско земљиште и шта оно представља. Међутим најбоље одређење појма грађевинског земљишта јесте да је „грађевинско земљиште оно земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом.”³¹⁵

Сврха доношења Одлуке о грађевинском земљишту, коју је донела Скупштина града у априлу 2015. године, се састоји у томе да се њоме „одређују услови, начин и поступак располагања грађевинским земљиштем у јавној својини Града Београда; прибављања грађевинског земљишта у јавну својину Града Београда; стављања ван снаге решења о располагању и прибављању грађевинског земљишта и других решења која се доносе на основу ове одлуке; измена и раскида правних послова који се закључују на основу донетих решења; давања сагласности за легализацију, изградњу, односно постављање објеката на грађевинском земљишту у јавној својини града и других потребних сагласности.”³¹⁶

Оно што чини највећу разлику између градског земљишта и неког другог земљишта јесте то да се грађевинско земљиште увек користи према намени

³¹⁵ *Одлука о грађевинском земљишту*, Службени лист града Београда, бр. 20, Београд 2015., чл. 2.

³¹⁶ *Исто*, чл. 1.

одређеној планским документом, али искључиво на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење. Зато би две основне врсте грађевинског земљишта поделили на изграђено и неизграђено. Разумљиво, по класификацији земљишта можемо претпоставити шта предствала једно а шта друго земљиште. Изграђено би било оно земљиште на којем су изграђени објекти намењени за трајну употребу, а неизграђено је оно земљиште на којем нема изграђених објеката или има, али такви објекти нису изграђени са грађевинском дозволом или су само привремено подигнути.

Град Београд има велики проблем са нелегално изграђеним објектима, углавном на периферији. Због тих проблема, све више се тежи уређеном градском земљишту јер би то земљиште било оно које углавном називамо уређеним грађевинским земљиштем јер је у складу са планским документом и комунално је опремљено за коришћење. Када кажемо да је неко земљиште комунално опремљено, мислимо на то да постоји изграђен приступни пут, да је обезбеђено снабдевање водом и електричном енергијом, канализацијом и и да се испуњавају многи други услови без којих не бисмо могли говорити о уређеном градском земљишту.

Када говоримо о управљању градским земљиштем са посебним освртом на грађевинско земљиште „морамо нагласити да овим земљиштем располаже град Београд у складу са законом којим је уређена област грађевинског земљишта. Када кажемо да Град располаже и управља грађевинским земљиштем тада мислимо на отуђење, давање у закуп, међусобно располагање власника грађевинског земљишта у јавној својини, улагање у капитал и установљавање права стварне службености.“³¹⁷

Такође, финансирање оваквог земљишта је веома компликовано и тешко га је обезбедити, пошто се углавном финансира из:

- „доприноса за уређивање грађевинског земљишта;
- закупнине за грађевинско земљиште;
- отуђења или размене грађевинског земљишта;
- претварања права закупа у право својине, у складу са законом;
- накнаде за уређивање грађевинског земљишта и

³¹⁷ Одлука о грађевинском земљишту, Службени лист града Београда, бр. 20, Београд 2015., чл. 10.

- других извора у складу са законом³¹⁸

Постоји низ одлука у којима се уређује градско земљиште и помоћу којих се олакшава управљање истим. Једна од таквих је и Одлука о располагању становима града Београда којим се „уређују начин и услови располагања становима на којима град Београд има право јавне својине или је носилац посебних својинских овлашћења, утврђују средства за изградњу и куповину станова, управљање и одржавање стамбених зграда и станова и друга питања у вези са коришћењем, управљањем и располагањем становима.“³¹⁹ Становима се у овом случају сматрају станови и стамбене зграде на којима град има право јавне својине или је носилац посебних својинских овлашћења, које је град као инвеститор изградио, купио или по другом основу стекао, као и станови који су изграђени за потребе социјалног становања.

Одлуком је уређено да се „за стицање градских станова куповином или изградњом, средства обезбеђују у највећој мери од откупа и продаје градских станова, закупнине, донација међународних институција, невладиних организација и домаћих правних и физичких лица, буџета града, кредита као и од других извора у складу са прописима.“³²⁰ Оно што је такође значајно напоменути, а да је од велике важности за управљање и финансирање градског земљишта, јесте одређивање зона на територији града Београда. Зонирање је регулисано и извршено због утврђивање висине локалних комуналних такси и накнаде за уређивање грађевинског земљишта. Најважнији критеријум за одређивање зона би била тржишна вредност земљишта и објеката, затим покривености врстом планског документа, степеном комуналне опремљености, саобраћајне повезаности са централним деловима града, односно градских општина, развојних могућности простора и осталих условљености. Подразумева се да је градско земљиште из централног градског језгра много скупље од градског земљишта на периферији града. Иако је тренд у Европи последњих деценија да материјално богатије становништво живи ван града ради личног мира и сигурности, ипак се цена градског и грађевинског земљишта у центру града не смањује. Углавном се у

³¹⁸ Одлука о грађевинском земљишту, Службени лист града Београда, бр. 20, Београд 2015., чл. 9.

³¹⁹ Одлука о располагању становима града Београда, Београд 2015., чл. 1.

³²⁰ Исто, чл. 4.

развијеним земљама центар града препушта корпорацијама због олакшаног пословања и највећих погодности за обављање тих пословања.

У циљу успешног управљања грађевинским земљиштем, планским развојем града, регулисање изградње свих врста објеката, коришћење грађевинског земљишта и надокнаде које се за то плаћају Београду су битни критеријуми који утичу на то како ће Београд бити подељен ради њихове доследне примене. У том циљу Београд је подељен на различите зоне са одређеним специфичностима и то:

- „прва зона која обухвата и зону заштите зеленила, екстра зону становања и екстра зону пословања,
- друга зона,
- трећа зона која обухвата и зону улазних праваца,
- четврта зона,
- пета зона,
- шеста зона,
- седма зона,
- осма зона и
- зона специфичних намена.“³²¹

Свако разматрање питања грађевинског земљишта пре свега се односи на питање његовог уређења јер је оно најважније за град и његову територију као и управљање развојем града.. Данас су градови тако урбанизовани да се не оставља много простора другим облицима и врстама земљишта као што су на пример неплодно земљиште, пољопривредно и шумско земљиште.

Да би једно градско земљиште било уређено и спремно за обављање грађевинске делатности мора да буде припремљено и опремљено. Припремање грађевинског земљишта подразумева прво прибављање на тржишту земљишта по основу својине или права на коришћење, док опремање грађевинског земљишта, по обављеном припремању подразумева уграђивање свих нужних инсталација и објеката енергетске, водне, комуналне и саобраћајне инфраструктуре која обезбеђује коначно уређену локацију за изградњу објекта.

У Београду, управљање грађевинским земљиштем Град врши преко дирекције за грађевинско земљиште или реферата за грађевинско земљиште,

³²¹ Одлука о одређивању зона на територији града Београда, „Службени лист града Београда“, бр. 60/09, 45/10, 54/11 и 78/14, Београд 2014., чл. 2.

урбанизам и грађевинске послове. У овој служби се унутар локалне заједнице издаје дозвола за грађење, утврђују се услови изградње, даје земљиште на коришћење и сл. Такође, то нису једина овлашћења ове службе, пошто она врши и контролу поштовања прописа о грађењу, а врло често то ради и инспекцијска служба.

Град Београд има велика овлашћења када је у питању управљање градским земљиштем. Пошто има право, по закону, на своју имовину, Град има и право да својом имовином управља на начин за који се сматра да је најефикаснији. Грађевинско земљиште је од највећег значаја за град Београд јер је оно најисплативије, без обзира на то да ли ће земљиште искористити јавни сектор или приватни, што је последњих година најчешћи пример због убрзаног развоја приватног сектора. Потребно је имати знања за добро управљање овом облашћу јер се може поприлично напунити градски буџет издавањем, уступањем или продајом овог земљишта. То земљиште се продаје или рентира, а већ смо раније напоменули да су земљишне ренте један од најпопуларнијих видова изворног финансирања локалне самоуправе града Београда. Због свега тога се мора обратити посебна пажња на значај земљишта и његовог легалног и планског коришћења, како би се избегла нелегална градња и све негативне последице које она са собом носи. Земљиште је ресурс који се не може неограничено користити и зато га треба користити на најефикаснији могући начин.

4. Јавно-приватно партнерство у Београду

Једна од важних специфичности везана за савремени развој локалне самоуправе и један од индикатора слободе локалних власти и грађана јесте увођење приватног сектора у обављање послова од јавног значаја у форми јавно-приватног партнерства. Ово партнерство најчешће стоји као резултат доброг управљања на локалном нивоу. Уз подстицање економског развоја, привлачења капитала, отварања нових радних места, уз потпуну демократичност локалних власти и развијену децентрализацију, креирање јавно-приватних партнерстава чини битну карактеристику савремено развијене локалне самоуправе.

Када посматрамо искуство економски развијених европских земаља, уочавамо да многе од њих примењују овај облик ангажовања приватног сектора на

задовољавању заједничких потреба у локалним заједницама. Овај облик ангажовања приватног сектора уређен је по правилу законима у овим земљама а партнери у реализацији заједничких пројеката могу бити институције власти, како на националном тако и на регионалном или локалном нивоу. Искуство је да се успешно реализују многи стратешки пројекти, најчешће у области инфраструктуре, изградњи објеката у друштвеној надградњи као што су школе, болнице, објекти за рекреацију а веома чест облик заједничког ангажовања јавно-приватног сектора је у рециклажи отпада и заштити животне околине.

На другој страни, земље у развоју имају скромније искуство и реализују мањи број пројеката кроз партнерство јавног и приватног сектора. Разлога је више за то, а међу најважнијим су недостатак доброг нормативног оквира, неповерење јавности у овај облик увођења приватног сектора у задовољавању потреба од ширег јавног интереса, као и скромна практична искуства.

Укупно посматрано, пословна сарадња између јавног и приватног сектора широко је распрострањена у економски развијеним земљама. Суштина овог партнерства је у томе што компаније пружају услуге у замену за приход из јавних фондова. Ово партнерство представља сложену тржишну трансакцију, која може да поприми разне облике у оквиру широке лепезе јавних услуга. На једној страни је државна или локална власт – наручилац услуга, производа или радова, а на другој приватна компанија – њихов испоручилац. Неке карактеристике партнерства јавног и приватног сектора (ЈПП) чине овај однос веома компликованим. Као прво, мотиви пружаоца услуга веома се разликују од мотивације клијента – носиоца јавне власти. Друго, када се јавна и приватна страна договоре о сарадњи, оне морају да развију одговарајуће праксе планирања, набавке и управљања, као и организационе шеме и начине плаћања.³²²

Потреба за јавно-приватним партнерством постепено се развијала од почетка осамдесетих година 20. века, када су се појавиле озбиљне критике на рачун неефикасности пружалаца јавних услуга и њихове неспособности да адекватно реагују на уочене потребе. У то време развила су се два паралелна реформска тренда у јавном сектору, као одговор на нафтну кризу, након које је уследио конзервативни заокрет у економској, социјалној и политичкој мисли. Те

³²² Петери Габор, *Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): добре и лоше стране*, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2010., стр 9.

реформе биле су усредсређене на трансформацију власти, и то (1) залагањем за децентрализацију и (2) измештањем управљања услугама из јавног сектора приватизацијом и другим механизмима заснованим на учешћу приватног сектора.³²³

За опстајање овакве политике пружања услуга у локалним самоуправама потребно је добро законодавство, тј. нормативна регулација овакве политике заснована на здравим темељима, јер се врло лако може претворити у ненадану, искључиву корист приватних корпорација, односно приватног сектора. Зато је пожељно за Србију да се упозна са решењима других, развијених држава, јер оно што је најпотребније јесте уредити ова партнерства на најбољи и најефикаснији могући начин и учити из искуства развијених земаља.

Поставља се питање да ли је неопходно образовати ова партнерства и зашто би држава радила у корист приватног сектора и још му ту корист значајно олакшавала. Проблем је највећи што ни држава а ни локалне власти за пружање услуга грађанима немају неопходна материјална средства јер су она по правилу ограничена и због тога је ово партнерство ограничено. С друге стране, проблем већине држава у транзицији је што укључење приватног сектора у комуналне услуге иде веома споро. Првенствено због тога што не постоје јасни прописи који уређују јавно-приватна партнерства, а највише због тога што не постоји здрава конкуренција а и јавност као што смо већ истакли има критички однос према оваквом ангажовању јавне власти и приватног сектора.

Упркос свему протеклих неколико година општине у Србији су учиниле прве кораке ка увођењу јавно-приватног партнерства у област комуналних делатности. Неопходна потреба за новим инвестицијама у традиционално запостављане секторе, као што су јавни превоз, даљинско грејање, снабдевање природним гасом и управљање чврстим отпадом, нагнала је општинске власти у Србији да успостављају јавно-приватна партнерства (ЈПП) и отворе своја врата и за неке иновативније облике пружања комуналних услуга. Број успешних јавно-приватних пројеката у Србији, додуше, још увек је прилично мали, имајући у виду

³²³ Петери Габор, *Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): добре и лоше стране*, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2010., стр 9.

неопходност ревитализације комуналне инфраструктуре и побољшање квалитета услуга.³²⁴

Највећи број ових партнерстава у Србији је реализован у Београду као највећем граду Републике Србије. Постоје примери оснивања јавно-приватних партнерстава и у другим мањим општинама и градовима, али су та партнерства много мањег обима него партнерства у Београду. Проблем који важи за све јединице локалних самоуправа у Србији се односи на недовољно искуство локалних власти у финансирању, структурирању и реализацији пројеката јавно-приватних партнерстава. Притом морамо имати у виду да се локална самоуправа налази тек на почетку процеса успостављања политичког, административног и правног оквира, који би омогућио и олакшао развој приватног сектора а нарочито радио на развијању партнерстава између јавног и приватног сектора. У таквом, још увек неразвијеном систему локалне самоуправе, нема довољно иницијатива и спремности власти за формирање оваквих партнерстава.

Позитивно је што Закон о локалној самоуправи даје могућност општинама и градовима да уговором повере обављање комуналних услуга правном или физичком лицу, које би се вршиле уз помоћ основаних јавних комуналних предузећа ради пружања услуга грађанима. Ова законска решења представљају минималан правни основ за оснивање јавно-приватних партнерстава.

Делатности које представљају природне монополе у Србији, као што су пречишћавање и дистрибуција воде за пиће, пречишћавање и одвођење отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, трамвајски и тролејбуски превоз, могу обављати искључиво јавна комунална предузећа. Пошто су јавна предузећа у Србији једини тип привредног друштва које може бити у власништву искључиво јавних субјеката (као оснивачи јавних предузећа могу се појавити само држава, аутономна покрајина или јединице локалне самоуправе), у областима комуналних делатности које представљају природне монополе, потпуна или

³²⁴ Павловић-Крижанић Татијана и Брдаревић Љиљана, *Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција*, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2010., стр 117.

делимична приватизација (продаја државног капитала или оснивачких удела у државној својини приватном сектору) у овом тренутку законски није могућа.³²⁵

Међутим, због све веће потребе за изградњом нове јавне инфраструктуре, улагањима у добра од општег интереса и ефикасним пружањем услуга од јавног значаја, као неопходан услов је да локална самоуправа храбрије иде на стварања одговарајућег правног и институционалног оквира за привлачење приватних инвестиција у Републику Србију, што би за грађане било од велике користи и значаја јер би тако дошло до отварања нових радних места и многих бенефиција за њихов живот у локалној заједници.

Тако је у новембру 2011. године усвојен Закон о јавно-приватним партнерству и концесијама, којим се у правни систем Републике Србије уводи појам јавно-приватног партнерства и омогућава Влади, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе да донесе одлуку о покретању поступка за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства. У циљу операционализације ових могућности разрађују се и друге подзаконске претпоставке као и практичне мере оспособљавања институција локалне самоуправе да у већем броју а и у више области јавних услуга укључује приватни сектор..

Законом се дефинише да „јавно-приватно партнерство представља дугорочну сарадњу између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално“.³²⁶

Постоји неколико важних начела којих мора да се придржавају стране у јавно-приватном партнерству да би то партнерство било ефикасно, на најбољи могући начин уређено и да константно пружа услуге у корист грађана. Да би смо разумели сврху и циљ ЈПП морамо посебно да обратимо пажњу на следећа начела:

³²⁵ Павловић-Крижанић Татијана и Брдаревић Љиљана, *Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција*, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2010., стр 118.

³²⁶ *Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама*, Службени гласник РС, број 88/11, Београд, 2011., чл. 7.

- „Начело заштите јавног интереса обухвата обавезу јавног тела да при остварењу права приватних лица води рачуна да остварење тих права није у супротности са законом дефинисаним јавним интересом.
- Начело ефикасности обухвата обавезу да се поступак закључења јавног уговора и избора приватног партнера спроводи у роковима и на начин прописан овим законом и законом којим се уређују јавне набавке, са што мање трошкова везаних за поступак.
- Начело транспарентности обухвата обавезу оглашавања намере закључења јавног уговора са или без елемената концесије, могућност понуђача да изврши увид у податке о спроведеном поступку доделе јавног уговора и сл.
- Начело једнаког и правичног третмана обухвата забрану дискриминације по било ком основу између учесника у поступку доделе јавних уговора и избора приватног партнера, као и обавезу да учесници у поступку избора приватног партнера, имају потпуне и тачне информације о поступку, стандардима и критеријумима за избор приватног партнера. Ниједан од учесника у поступку избора приватног партнера, не може имати предност над осталима у погледу времена, информација и приступа органима и лицима надлежним за поступак доделе јавног уговора. Одлуке се морају доносити на основу унапред објављених и објективних критеријума, и морају се са образложењем доставити сваком учеснику у поступку избора.
- Начело слободне тржишне утакмице обухвата забрану ограничавања утакмице између учесника и обавезу прихватања свих учесника са одговарајућим техничким, финансијским и другим стручним квалификацијама.
- Начело пропорционалности подразумева да свака мера предузета од стране државног органа, односно другог лица, мора бити минимално потребна и у сразмери са јавним интересом који се таквом мером настоји заштитити.
- Начело заштите животне средине обухвата начела дефинисана законом којим се уређује заштита животне средине као што су: начело интегралности, начело превенције и предострожности, начело очувања

природних вредности, одрживог развоја, начело одговорности загађивача и др.

- Начело аутономије воље обухвата слободу уговорних страна да у складу са овим законом, законом којим се уређују облигациони односи и другим прописима и добрим пословним обичајима, међусобна права и обавезе уреде по својој вољи.
- Начело равноправности уговорних страна, подразумева да се узајамни односи субјеката у јавном уговору заснивају на њиховој једнакости и равноправности њихових воља³²⁷.

На основу изложеног можемо закључити да сва претходно наведена начела дају неопходан правни оквир као основу за успешнији и масовнији приступ развијању јавно-приватних партнерстава у функцији задовољавања потреба локалне заједнице, али и као један од инструмената реформе управљања локалним пословима. У овом партнерству учествују два партнера са различитим интересима али на заједничком пројекту. Партнерство праве јавни и приватни сектор. Интерес јавног сектора је да обезбеди неопходна материјална средства за реализацију комуналне инфраструктуре, да преузме знања, вештине и компетенције из приватног сектора када је у питању управљање развојним пројектима као и да подели одговорност са приватним сектором за успех пројеката који се заједно реализују. На другој страни, основни мотив за приватни сектор, за учешће у овом партнерству је остваривање одређене зараде, односно профита. Све ове карактеристике нас упућују на закључак да је јавно-приватно партнерство сложен и дугорочан посао и за власт и за приватне компаније и инвеститоре.

Пошто у дисертацији истражујемо питања управљања градом Београдом, можемо закључити да се већина јавно-приватних партнерстава реализује у Београду, зато ћемо кратко изложити нека од првих искустава који су стечени на пројектима у нашем главном граду.

Прво јавно-приватно партнерство у Београду се односило на јавни градски превоз. Послове јавног превоза у Београду обављају ГСП „Београд” (аутобуски, тролејбуски, трамвајски превоз), приватни аутобуски превозници, такси превозници, СП „Ласта” (приградски и локални аутобуски саобраћај), Беовоз

³²⁷ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Службени гласник РС, број 88/11, Београд, 2011., чл. 6.

градска железница и експрес минибус. Приватни аутобуски превозници појавили су се на београдским улицама 1997. године пошто ГСП није било у стању да самостално пружа услуге јавног превоза услед финансијског дефицита. Приватни превозници су захтевали наплату појединачних карата у својим возилима, мимо тарифног система који је важио за ГСП. Већ током 2005. године градска влада је препознала могућност за увођење интегрисаног тарифног система у градски јавни превоз. Интегрисани тарифни систем објединио би ГСП и приватне превознике и грађани би могли да се са појединачним картама или повластицама возе и возилима ГСП-а и возилима приватних превозника. Стога је град закључио уговоре са квалификованим приватним превозницима који су дали најповољније понуде за обављање услуга јавног превоза. Тако је засновано јавно-приватно партнерство између града Београда и приватних превозника, коришћењем најбољих искустава из праксе развијених тржишних економија.³²⁸ Ти уговори између Града и приватних превозника су потписивани на седам година и на тај начин приватни превозник обезбеђује себи дугорочне приходе, а њих свакако остварује, без обзира на број превезених путника.

Друго јавно-приватно партнерство се односило на третман и одлагање чврстог отпада у граду Београду. У овом случају се ради о депонији у Винчи, једном мањем београдском насељу, којом управља јавно предузеће „Градска чистоћа“, које обавља прикупљање и одлагање отпада на територији Београда. Тренд је да је последњих година да количина отпада енормно расте, тако да Град мора да потражи неопходну помоћ и решење тог проблема. А највећи проблем је у томе што ни град Београд а ни Република Србија немају довољно средстава у буџету за рехабилитацију депоније у Винчи како би она могла да се уподоби постојећим прописима и стандардима заштите животне средине и управљања чврстим отпадом. Град Београд је током 2006. године понудио предлог о давању концесије за изградњу, одржавање и коришћење објеката за прихватање, обраду и одлагање чврстог отпада на депонији Винча ради обављања комуналних делатности. Међународна финансијска корпорација је одабрана као саветник града

³²⁸ Павловић-Крижанић Татијана и Брдаревић Љиљана, *Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција*, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2010., стр 130.

Београда за структурирање и реализацију јавно-приватног партнерства. Због промена градских власти овај пројекат се успорено развија али се надамо коначном разрешењу овог проблема. У овом случају учесници у партнерству су град Београд и концесионар, а уговорни модел би био *BOOT* модел, по принципу изгради-поседуј-користи-предај.

Трећи модел ЈПП у Београду односи се на заснивање партнерства са приватним сектором од стране ЈП „Београдски водовод и канализација“ (БВК). Због недостатка буџетских средстава и прихода БВК који би се могли уложити у изградњу преко потребног канализационог система, град је донео одлуку да ступи у партнерство са неким приватним партнером заинтересованим да улаже у овај комунални систем. Огромна су средства која би се морала обезбедити у наредне две деценије за управљање овим системом. Концесионар би био задужен да: управља постојећом инфраструктуром и одржава је, спроведе реструктурирање ЈКП БВК и финансира и врши капитална улагања у водовод, канализацију и прераду отпадних вода. Тендер и концесија диктирају укупно пројектовање, финансирање, изградњу и експлоатацију нове инфраструктуре. Финансирање капиталних инвестиција вршило би се из јединственог система наплате услуге, средстава концесионара, кредита и донација, сагласно прописима којима је регулисан правни статус концесионара. Концесионар би сносио ризике финансирања, градње, експлоатације, наплате од корисника и унапређења наплате. Концесионар може бити власник новоизграђене инфраструктуре, која по окончању концесије мора да буде предата у власништво града. Концесионар би имао право да користи постојећу инфраструктуру³²⁹.

Из свега изложеног можемо закључити да се у Београду још увек реализује мали број пројеката у форми јавно-приватног партнерства. Позитивно је што су стечена прва искуства и што се из тих искустава могу стећи нова знања која се односе на су сложеност ове форме ангажовања приватног сектора у овим пословима. Због недостатака финансијских средстава у Београду се ствара позитивнија атмосфера према јавно-приватном партнерству а најављују се и нови

³²⁹ Павловић-Крижанић Татијана и Брдаревић Љиљана, *Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција*, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2010., стр 136.

пројекти, посебно када је у питању изградња савремене инфраструктуре у нашем главном граду. На основу нашег увида о плановима Београда, током рада на дисертацији, могли смо видети да се очекује реализација нових пројеката на овај начин а као могући пројекти се најављују модернизација београдског аеродрома, реконструкција Сава Центра, изградња подземних гаража у Београду. Европска и светска пракса потврђују да само успешна партнерства, реализовани пројекти, добри резултати и прави партнерски односи јавног и правног сектора охрабрују ову врсту сарадње и јачају поверење јавности да они могу бити корисни за успешнији развој локалних заједница. На том приступу и Србија може да развија ову форму реформе и успешнијег управљања општинама и градовима у нашој земљи.

5. Менаџмент људским ресурсима у Граду Београду

Запослени у јавној управи имају најважнију улогу у остваривању места и улоге организације од јавног значаја а пре свега у задовољавању заједничких потреба у свакој друштвеној заједници. Зато је управљање људским ресурсима битна претпоставка доброг управљања свим институцијама политичког система што се односи на локалну самоуправу, односно општине и градове у Србији. Тако је менаџмент људских ресурса један незаобилазан део пословања сваке организације па и јединица локалне самоуправе.

Управљање људским ресурсима, као пословна функција, обједињава послове и задатке у вези са људима, њиховим проналажењем, избором, образовањем као и неке друге активности, од којих најчешће мислимо на осигуравање и развој запослених. Процес менаџмента људских ресурса једне организације, састоји се из планирања, регрутовања, селекције, праћења перформанси, награђивања и развоја као и унапређења односа.³³⁰

Развој запослених и брига о њима је неопходност модерног управљања свим организацијама јавног сектора. За велике организације као што су територијалне јединице локалне самоуправе је веома важно да школују и обучавају запослене који раде у локалној управи. Данас постоје бројна начела која се односе на рад запослених у јавним службама, што генерално говори о значају тих људи за једну

³³⁰ Ђуричин Д., Јаношевић С., Каличанин Ђ, *Менаџмент и стратегија*, четврто, прерађено и допуњено издање, Економски факултет Београд, Београд, 2009, стр. 349

организацију. Најважније начело у раду јавних службеника су професионализам, одговорност и мотивација да се остварују јавне вредности, јавна добра и успешно задовољавају заједничке потребе људи у локалним заједницама.

Управљање људским ресурсима представља систематско привлачење, развој и коришћење потенцијала људских ресурса ради остваривања циљева организације.³³¹ Зато кажемо да су за једну организацију најважнији процеси који обухватају поступак избора при запошљавању где је основни приоритет способност и компетентност да уместо да се влада јавна администрација треба да служи грађанима у локалним срединама. За успешно управљање локалним самоуправама битна је анализа посла и функција коју они обављају како би се за те послове и за те функције изабрали компетентни и способни људи.

За сваку организацију је најважније да постоји мотивација запослених, тачније да буду мотивисани јер могу константно у тој организацији напредовати, а самим тим достизати бољи положај и бољу материјалну зараду. Оно што, поред поменутог, може радника посебно мотивисати јесу и материјалне награде за заслуге појединца, добро обављен посао или за преданост и пожртвованост за организацију у којој су ангажовани. Притом је важно истаћи да новчане награде нису једини стимуланс за запослене, али су сасвим сигурно један од најважнијих. Тако можемо нагласити и да је углед у друштву једна од мотивација савременог запосленог у јавној администрацији, посебно у јединицама локалних самоуправа где запослени у јавној управи су стално у корелацији и сарадњи са грађанима једне локалне заједнице.

У том циљу Влада Републике Србије утврдила је Предлог закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе чији је основни циљ унапређење система радних односа у локалној самоуправи. Један од основних разлога за доношење тог закона јесте пуна примена Европске повеље о локалној самоуправи. Разлози за доношење тог закона су: неадекватан поступак заснивања радног односа, непостојање процедуре за селекцију која би омогућила избор најбољих кандидата, потреба за увођење оцењивања рада службеника и система напредовања, потреба за системским уређењем професионалног развоја каријере путем стручног усавршавања. Уз све изложено, један од важнијих

³³¹ Јанићијевић Н, *Управљање организационим променама*, Економски факултет у Београду, Београд 2007., стр. 56.

разлога за доношење овог закона је и неопходна потреба за већом заштитом службеника од политичких злоупотреба, односно закон је важна претпоставка деполитизације локалне управе.

Основни и суштински циљ који се жели постићи доношењем овог закона јесте да се изворни и поверени послови обављају на делотворан, функционалан и ефикасан начин, стручно, непристрасно, политички неутрално и етички прихватљиво. Овде видимо да се у потпуности обављање свих ових послова врши у складу са начелима рада органа управе, локалне самоуправе и државне управе. Такође као један од циљева је и то да се стандардизовани систем заснивања радног односа, праћења и вредновања рада, напредовања, стручног усавршавања и заштите правног положаја по основу рада буде правичан и подстицајан за законит, ефикасан и делотворан рад локалне управе.

Када говоримо о управљању људским ресурсима у локалној самоуправи, закон утврђује важну обавезу а то је доношење кадровског плана јединице локалне самоуправе. Овакав план о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, би требао да служи бољем управљању кадровским ресурсима локалне управе. Тако ће се Кадровским планом дефинисати неопходан број запослених према радним местима и звањима, број запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси Кадровски план. Овим планом утврдиће се и број приправника који ће се ангажовати у локалној управи. На основу плана кадрова, донеће се Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места односно измене и допуне тог правилника. Може се оценити да ће ова нова законска и организациона решења ићи у правцу повећања компетентности и ефикасности рада запослених у локалној управи а истовремено отворити процес рационализације запослених у институцијама локалне заједнице.

Живимо у времену када се мења карактер многих послова које обавља локална самоуправа, једна врста послова нестаје а нови послови се појављују као одговор на промењене потребе људи који живе у локалним заједницама. Да би се одговорило на те нове потребе, потребна су нова знања и зато локална власт и управа у Београду морају константно да раде на стручном усавршавању запослених. Стручно усавршавање је право и дужност службеника да стиче знања и вештине односно способности за извршавање послова радног места у складу са потребама послодавца. Влада РС има право да оснива орган који би био задужен за

стручно усавршавање запослених, а тај орган се назива Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе.

Надлежности Савета би биле следеће:

- „даје мишљења на предлоге органа државне управе за увођење општих програма стручног усавршавања;
- анализира иницијативе јединица локалне самоуправе за увођење општих програма и предлоге нових посебних програма стручног усавршавања;
- предлаже обавезне елементе општих и посебних програма стручног усавршавања у погледу: методолошке целовитости програма, планираних ефеката реализације програма, актуелности програма у односу на важеће прописе или планиране њихове измене, броја и структуре корисника програма и неопходних кадровских и техничких услова за реализацију програма;
- предлаже критеријуме и услове за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања у погледу: кадровске оспособљености, искуства и резултата у реализацији програма, материјално-техничке опремљености;
- прати ефекте примене овог закона у погледу стручног усавршавања и предлаже могућа унапређења;
- сарађује са јединицама локалне самоуправе и њиховим асоцијацијама у циљу сагледавања њихових потреба за стручним усавршавањем;
- даје одговарајуће препоруке и смернице јединицама локалне самоуправе;
- обезбеђује вођење службених евиденција одобрених и реализованих програма, издатих акредитација реализатора програма као и евиденцију о учесницима у програмима стручног усавршавања;
- доноси пословник о раду Савета.“³³²

Оно што Београду тренутно иде у корист јесте високо квалификована и релативно јефтина радна снага, која представља једну од најважнијих конкурентских предности Београда. Бројна локална предузећа традиционално сарађују са најпознатијим светским компанијама кроз разне облике уговорних односа, што омогућава домаћим радницима да усвоје специфична стручна знања и највише стандарде пословања. Школски систем у Београду и другим градовима

³³² Предлог закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Министарство државне управе и локалне самоуправе, чл. 121

посебно је познат по одличном техничком образовању, а захваљујући развијеним везама са западним земљама, познавање енглеског и других страних језика налази се на високом нивоу. Коначно, цена радне снаге у Београду слична је као у другим великим градовима у окружењу, али нажалост и знатно нижа него у метрополама у средњој Европи.³³³

Висок квалитет људских ресурса у Београду показује и податак да од преко 330.000 запослених у главном граду готово 1/3 има вишу или високу школску спрему. Такође, око 200.000 Београђана поседује универзитетску диплому, што представља више од 20% радно активног становништва. Београд је као привредни и административни центар земље, истовремено и гравитационо подручје за велики број високо образованих кадрова из свих делова Србије.³³⁴

Образовање менаџера развија се великом брзином преко дипломских и постдипломских програма које заједнички организују домаћи универзитети и најпознатије европске и светске пословне школе. Поред тога, у Београду у овом тренутку постоји више од десет интернационалних основних и средњих школа, где се настава одвија на енглеском, немачком и француском језику.

На основу свега изложеног можемо закључити да од успешности управљања запосленим у управи Града Београда суштински зависи колико ће градске институције успешно одговорити на задовољавање заједничких потреба грађана и привреде у нашем главном граду. За успешно управљање људским ресурсима у јавној управи потребно је остварити неколико претпоставки а као најбитније по нашем мишљењу могле би бити следеће. Прво, доношење Закона о запосленима у локалној самоуправи боље ће решити статус запослених, њихову професионалну самосталност у односу на злоупотребу политичких утицаја, афирмисаће одговорност за законити рад, повећаће мотивацију за обављање јавних послова и може битно допринети повећању ефикасности и ефикасности локалне управе. Друго, добра процена потребних радних места у Градској управи оствариће рационализацију трошкова за њен рад а Градску управу може учинити мањом и ефикаснијом и тако обезбедити веће поверење јавности у ове јавне службе. Треће, јавна управа треба да буде одговарајуће плаћена јер се тиме развија

³³³ <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1296783>

³³⁴ Исто

мотивација за успешно обављање јавних послова а представља и брану за несавестан рад и корупцију у јавној управи. Сви ови позитивни ефекти који се могу очекивати у унапређењу управљања Градом Београдом где запослени представљају кичму система локалне самоуправе у нашем главном граду захтева компетентан и одговоран менаџмент града, како онај политички тако и организационо управни.

6. Место и улога градског менаџера у Београду

На основу досадашње анализе институција које управљају Градом Београдом као најзначајнија управљачка функција издваја се функција градоначелника Београда, који је најодговорнији за координацију и управљање свим ресурсима и институцијама јавног рада. Градоначелник има велика овлашћења и одговорности а припада му и велики број јавних послова у надлежност па да би их успешно обављао Статус Београда му даје право да именује одређени број помоћника градоначелника. Помоћници градоначелника се именују за најважније области у граду као што су економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, социјална политика, заштита животне средине и др.

Од свих ових помоћника градоначелника и институционално а посебно практично издваја се функција градског менаџера. Градског менаџера поставља и разрешава градоначелник Београда. Задужења градског менаџера су потпуно општа: покреће иницијативе, предлаже пројекте и сачињава мишљења о свим питањима која су од значаја за економски развој Града. Нема експлицитних одредница у којима се наводи коме градски менаџер подноси предлоге, мишљења, иницијативе и којим тимом располаже. Закон о главном граду је у складу да Законом о локалној самоуправи и по ограничењу броја помоћника градоначелника (максимум пет). Питање градског менаџера је недовољно разрађено што је пропуст овог закона који у скоријој будућности треба да буде исправљен.³³⁵ Сматрамо корисним и рационалним да се функција градског менаџера боље законски

³³⁵ <http://4x6.rs/ukratko-zakon-o-glavnom-gradu/>, Укратко-Закон о главном граду, Центар за активизам, толеранцију и одрживи развој, Београд

дефинише тако су по нашем мишљењу корисна решења из Закона о локалној самоуправи из 2002. године којим су дефинисане неке од функција градског менаџера. Тако према том закону менаџер може вршити функције које се односе на:

- „предлагање пројеката којима се подстиче економски развој и задовољавање потреба грађана и обезбеђивање заштите животне средине;
- подстицање предузетничке иницијативе и стварање приватно-јавних аранжмана и партнерстава;
- подстицање и координирање инвестиционих улагања и привлачење капитала;
- иницирање измене и допуне прописа који отежавају пословне иницијативе.“³³⁶

Сматрамо да у будућој реформи локалне самоуправе у Србији треба прецизније дефинисати место и улогу градског менаџера, његове надлежности и послове где при томе могу од користи да буду компаративна искуства локалних самоуправа а посебно великих градова када је у питању веома важна функција. Та искуства и пракса европских градова потврђују да добар градски менаџер може да охрабрује и покреће предузетничко понашање локалних власти које се односе како на привлачење капитала за инвестиције у граду, тако и за рационалну употребу постојећих расположивих ресурса како материјалних и финансијских тако и људским са којим располаже локална самоуправа. На тај начин, по нашем мишљењу, функције градоначелника и градског менаџера би биле комплементарне а нарочито у будућности треба више радити на већој афирмацији важне функције градског менаџера.

Данас, у савременој локалној самоуправи, постоји велики број модела управљања локалном заједницом, што говори о постојању разнолике локалне самоуправе на тлу Европе. Један од најчешће коришћених модела назива се градски менаџер модел, који је у неким самоуправама најважнији орган града јер је он у средишту остваривања градских овлашћења. У самом називу овог модела препознајемо ко има пресудну улогу у управљању водећим градским пословима.

³³⁶ Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, бр. 9/2002, 33/2004, Београд 2002., чл. 56.

Градски менаџер је модел организације града, популарно назван по најзначајнијем политичком органу у граду. Овај модел се први пут јавља у САД, и везује се за градове и локалне власти као покушај да се ојача професионализам у управљању. У прошлости је давао одличне резултате у управљању и то пре свега у смислу ефикасности решавања бројних проблема који поготово у великим конгломератима расту геометријском прогресијом.³³⁷

У Београду није на снази овај модел, али говорећи о значају градског менаџера у великом броју светских градова, није на одмет сагледати његову улогу и функције које се, такође, могу применити и на систем локалне самоуправе у граду Београду и на градског менаџера као функцију задужену за економски развој Града. Неке од надлежности могу се односити и на улогу градског менаџера у Београду, или се барем могу преузети нека овалашћења која би много значила за ефикасан развој града. Због свега реченог неизоставно је одредити његову улогу у савременој теорији и пракси.

Градски менаџер има широка овлашћења и надлежности. Менаџер у највећој мери управља финансијама и креира и реализује буџет. Он је посебно задужен за креирање развојних пројеката, њихову примену и одржавање. С обзиром да је информациона технологија од великог значаја за развој управљања, у надлежности менаџера је коришћење информационе технологије за креирање електронске управе која грађанима олакшава доступност услуга³³⁸, о чему ћемо нешто више говорити у наставку нашег рада. Без обзира какав је однос између градоначелника и менаџера, неопходне је да они заједно обављају извршну функцију и да је пожељно да се ускладе у раду и да негују квалитетне и радне односе са својим помоћницима и локалном администрацијом.

По принципу поделе власти у граду Београду Градска скупштина има право да контролише рад ова два извршна органа као и да прихвата и расправља њихове извештаје о реализацији послова и остваривању градских политике у областима за које су задужени.³³⁹ Зато је неопходно да између свих органа локалне власти постоје развијени односи партнерства и сарадње, јер само на тај начин град

³³⁷ Ђорђевић Снежана, *Савремене урбане студије*, Факултет политичких наука, Београд 2012., стр. 93.

³³⁸ Исто, стр. 93.

³³⁹ Исто, стр. 94

Београд може доћи до видљивих резултата када је у питању управљање системом локалне самоуправе и обезбеђивање бољих услуга грађанима.

Можемо закључити да је велика улога градског менаџера у управљању Градом, али да је нормативно уређење његових надлежности веома оскудно и штуро. Последњих година у локалној власти постоје бројне иницијативе за промену појединих одредби Закона о главном граду у којим би се јасно дефинисале надлежности градског менаџера и његова улога у систему локалне самоуправе. Градском менаџеру треба дати одређену слободу у управљању градским пословима, на тај начин растерети градоначелника чије су надлежности много веће него надлежности градског менаџера. Београд треба да иде у правцу тих решења како би се створиле претпоставке за укупно успешније управљање Градом Београдом.

IX НОВИ КОНЦЕПТИ УПРАВЉАЊА ГРАДОМ

1. Унапређење институционалног оквира градских власти

Најважнији чинилац државе и локалне власти чине политичке институције формиране на одређеном простору. Као и држава, и локална заједница се састоји од већег броја ових институција. Без њих нема одлучивања ни успешног управљања локалном заједницом. Када су институције у питању битно је повећати ефикасност њиховог функционисања јер је то услов укупно успешног управљања Градом Београдом. Данас постоје многи проблеми у функционисању градских институција а ту мислимо како на представничка тела и извршне органе града, тако и на јавна предузећа, јавне установе и друге градске институције. Промене би могле ићи у два правца. Први је да се повећа капацитет ових институција, а други је повећање ефикасности њиховог рада.

Друга претпоставка за успешно управљање Београдом је однос грађана према институцијама локалне самоуправе у главном граду. Међу главне проблеме када су у питању грађани можемо навести њихову незаинтересованост за учешће у раду ових институција, значајан степен неповерења у локалну власт, да може да решава њихове животне проблеме што се огледа у малом броју изласка грађана на изборе а и веома скромним иницијативама према градским властима у смислу већег утицаја на њихов рад.

У односу на то како ће се решити однос ова два битна фактора зависиће укупно успешно управљање Београдом. Треба, дакле, знати да прописи који се доносе у политичким институцијама служе као оквир за друштвено деловање људи у свим областима. Узалуд велико интересовање за филм, ако општинске власти одлуче да, на пример, ускрате финансијску помоћ једином биоскопу у граду. Другим речима, политика није само „висока политика”, односно доношење одлука које су релевантне за државу, а обичним грађанима недоступне; она у ширем значењу подразумева и нешто свакодневно, животно, па и лично. Због тога је, ма колико већини грађана политика била далека, важно знати и да лошу праксу сами можемо да променимо. На крају, чак и они грађани који су заинтересовани за локалну политику, јер су свесни њеног значаја, често буду обесхрабрани када пожелеле да се

са њом ухвате у коштац, пошто не знају како то чинити, која је њихова и улога њихових организација, шта могу да ураде и на који начин.³⁴⁰

Пошто Србија има бицефални модел извршне власти, проблем настаје што овакав модел, иако у теорији веома заступљен, није показао у пракси добре резултате. Градско веће се све више претвара у обично саветодавно и помоћно тело градоначелника, и на такав начин не испуњава своју улогу која му је законом утврђена. Градским властима се због тога константно приговара јер се сматра да је нерационално имати толики бој локалних функционера који немају неку одређену улогу у систему управљања локалном самоуправом. То је углавном страначки кадар, неретко са скромном стручношћу, за које постоји потреба унутар странке да се „удоме“ на неки добар и угледан положај.

У граду Београду постоји велики број локалних институција, чија је улога ефикасно управљање локалним пословима. Постоји неколико такозваних обавезних институција или органа међу којима су најважнији Скупштина града, која бира Градско веће и градоначелника, Градска управа и неколико факултативних као што су заштитник грађана, градски менаџер, градски архитекта и још неколицина локалних институција које најчешће оснива Градска скупштина и које се могу јављати као јавне службе и друге општинске институције и организације, предвиђене посебним законима, као што су јавно правобранилаштво, службе правне помоћи, центри за социјални рад, штабови за ванредне ситуације и друге.

Подизање капацитета институција града Београда подразумева испуњење бројних демократских, политичких, економских, организационих, правних, културних и других претпоставки и услова. Један од најважнијих су, свакако, адекватна, оптимална законска решења у погледу надлежности и организације локалне власти. Због своје сложене структуре и функција које обавља, град Београд се до сада није могао успешно уклопити у, за њега, узак оквир надлежности које су Законом о локалној самоуправи линеарно утврђене за све јединице локалне самоуправе (општине, градови и град Београд).³⁴¹

³⁴⁰ Мојсиловић Милош, *Сврха и значај праћења рада локалних органа власти*, Приручник за праћење рада локалне самоуправе, ЦЕСИД, Београд 2008., стр 10.

³⁴¹ Вучетић Слободан, *Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 108.

Град Београд, као велики град, је за наш простор изузетно сложено уређен, као политички, административни, економски, саобраћајни, дипломатски и културни центар. За успешно обављање многобројних функција од животног значаја за свакодневни живот грађана који живе у великом граду, предузећа, установе државне органе и страна дипломатска представништва итд., неопходан је много шири законски оквир локалне самоуправе у главном граду, који би био у складу са његовом специфичном природом и функцијама, а његовим органима и службама треба омогућити много веће претпоставке како би ефикасније пружале услуге грађанима који живе на територији Београда.

Устав Републике Србије из 2006. године је понудио решење да се Законом о главном граду Београду повере поједина овлашћења и надлежности које до тада није имао, а које припадају надлежностима из овира републичких послова и функција. Нажалост, Закон није искористио то решење, као ни Статут града Београда, што води ка томе да је неопходно што пре проширити круг поверених надлежности граду Београду. Тако би градски органи и инситуције знатно ефикасније и квалитетније регулисали и извршавали многобројне важне градске функције, а с друге стране би републички органи и даље могле користити право управног надзора над обављањем и управљањем поверених надлежности од стране републичких органа и институција.

Последњих година велики број аутора бави се питањем промене статуса града Београда и обезбеђивањем нових овлашћења које би Град требало да добије у наредним реформама локалне самоуправе. У томе би највећи допринос требало да имају закони, нарочито Закон о главном граду и Статут града Београда уз помоћ којих би се надлежности Београда значајно разликовале од других јединица локалне самоуправе у Србији. О најважнијој потенцијалној надлежности смо већ говорили, а она се односи на пренос неких нових надлежности које су сада под надлежношћу Републике, уз, наравно, финансијску подршку државе да се те надлежности обаве на најефикаснији могући начин. Јер циљ поверавања републичких послова јесте тај да би град могао много квалитетније регулисати и успешније обављати послове, него што су то у стању републички органи.

Пракса је, у последњих осам година, од како је Народна Скупштина РС усвојила Закон о главном граду, указала на потребу да Град у наредном периоду добије неке додатне надлежности, неопходне за ефикасније пружање услуга

грађанима. Можда и најважнија од њих јесте доношење регионалног и просторног плана који би у великој мери допринео потребној регионализацији Србије, и у блиској будућности Београду обезбедио статус који имају европске метрополе. Постоје многа мишљења да би оваквим потезом Београд добио знатно веће могућности за успешније и квалитетније доношење планова и реализовање својих веома комплексних и дугогодишњих урбанистичких, економских, инфраструктурних и комуналних потреба, као и других потреба грађана.

Граду Београду би, такође, требало законом поверити и оснивање средњих школа, као и право да, у складу са законом, оснива, односно учествује у оснивању високошколских установа. Тиме би се на адекватнији начин задовољиле врло сложене и специфичне потребе Београда у области образовања. Овакава надлежност би у великој мери допринела образовном развоју Београда јер се, свакако, највећи број средњих школа и универзитета налази у Београду.³⁴²

Један од начина да се побољша управљање градом и да се послови обављају знатно брже када је у питању пружање услуга грађанима јесте да се и вођење матичних књига повери граду Београду, након чега би град вероватно те надлежности и послове поверио својим општинама уз помоћ Статута. Због специфичних проблема запошљавања, граду Београду би требало поверити и овлашћење да оснива своју службу за запошљавање³⁴³.

На основу увида који смо имали у управљање институцијама Града Београда, можемо закључити да постојећи институционални оквир, када су у питању послови и овлашћења која има Град Београд, треба да буде проширен у смислу добијања нових изворних послова у којима би Београд имао значајну аутономију, како у њиховом организовању, тако и у управљању тим новим пословима. На другој страни, сматрамо да постоји потреба за бољим решавањем односа између града и градских општина, а правац промена би могао ићи у правцу тога да градске општине добију већи број надлежности и виши степен аутономије за послове који им припадају. Још један могући приступ, који би по нашој процени могао имати позитивне ефекте на управљање градом, јесте рационализација постојећих градских институција јер оне данас постоје на неколико нивоа или у

³⁴² Вучетић Слободан, *Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 103.

³⁴³ Исто, стр. 103.

неколико димензија, а заједнички служе задовољавању укупних потреба Београда. Једна димензија су представничка тела и њихове функције, као и послови који се по правилу односе на доношење прописа и праћења стања у одређеним областима. Друга димензија су извршни органи и Градска управа која се стара о стварању локалних политика и градских прописа, док се трећа димензија односи на градска комунална предузећа, градске друштвене установе у области надградње као и неке агенције које град оснива. Сматрамо да се може извршити унутрашња рационализација у организацији и управљању овим институцијама, при чему би основни циљ био да се смањи дуплирање послова, да се послови учине рационалнијим, да се јасније прецизирају прави носиоци тих послова. Такве промене, у зависности од тога колико би биле успешно спроведене, могу у значајној мери да повећају ефикасност и ефективност управљања Београдом.

2. Децентрализација Београда у функцији ефикаснијег обављања градских послова

Једна од најважнијих карактеристика градова у Србији је њихова могућност да у свом саставу, односно да на својој територији оснивају две или више градских општина, што им је Законом о локалној самоуправи дато као овлашћење. Град Београд има 17 градских општина које немају статус јединица локалне самоуправе, али које испуњавају све услове да буду јединице локалне самоуправе. За Београд се може рећи да је извршио одређену децентрализацију организовањем градских општина што се односи на сам број општина, послове које обављају и институције које формирају. Уз све ове промене које се могу оценити позитивно, проблем децентрализације Града Београда и даље је отворено питање које тражи боља решења.

Велики број градских општина у Београду има већи број становника него остали градови у Републици Србији. Исто тако, не заостају ни у величини територије, што говори о томе да је неопходно градским општинама доделити статус који тренутно немају, а који се односи на статус јединице локалне самоуправе. Избори, власт, политичке локалне институције и многе друге специфичности говоре о значају градских општина за живот грађана и потреби да се створе другачији услови за њихово управљање. Нарочито су значајни локални

избори, јер чином избора, којим грађани бирају своје органе власти на одређеној територији, та јединица добија статус локалне самоуправе.³⁴⁴

Поставља се питање због чега правимо компарцију општина и градских општина поводом статуса једних и других у домаћем законодавству. Правни статус ових локалних самоуправа је довео до великих расправа у савременој теорији, јер постоје бројне нелогичности, углавном везане за број становника који живе у овим локалним самоуправама. Београд који има неколико својих општина са преко сто хиљада становника не може да има исте надлежности као и нека мања општина у Србији која једва има десет хиљада становника. У Београду живи више од ¼ укупног становништва Републике Србије. Даља децентрализација Београда може бити добар правац промена којим се може унапредити управљање Београдом, и то преносом нових надлежности са града на градске општине, посебно оних послова који су од животне важности за живот грађана у тим општинама, и који се успешније могу задовољити на нивоу њиховог организовања.

Када говоримо о децентрализацији, у пракси се показала као тачна претпоставка да децентрализација обезбеђује већу транспарентност, прозрачност и контролисаност система, али се исто тако захтева нужно и постојање одређене централизације, која је узрокована потребама веће ефикасности и ефикасности, не само политичког већ и економског система. Ипак, да би се у једном систему могла препознати доминација карактеристика децентрализације, потребни су докази да је ефективна власт спуштена са државног на регионални, односно локални ниво, преузимање оних компетенција које се бјективно могу реализовати на локалном нивоу. Сви они модели који су, из веома различитих разлога, стали негде на пола пута у реализацији ових процеса, не би могли да буду сврстани у децентрализоване политичке системе.³⁴⁵

Можемо закључити да се ова карактеристика у великој мери односи и на политички систем у Србији, где још увек као држава стојимо на некој невидљивој граници између централизације и децентрализације. Иако Европска повеља о локалној самоуправи, коју смо ратификовали у националном парламенту, захтева

³⁴⁴ Борђевић Снежана, *Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 145.

³⁴⁵ Дамјановић Мијат, *Правно-политички оквир децентрализације*, Иницијатива за фискалну децентрализацију, Палго центар, Београд, 2002., стр. 41.

од држава да теже децентрализацији, ипак је тај процес веома компликован и тешко остварив за земље које су у транзицији, због још увек присутних последица централизованог и једнопартијског система који је деценијама био присутан у овим државама. Ово за последицу има то да грађани више очекују од централне власти него од локалне самоуправе.

За унапређење демократских процеса у земљама у транзицији, по нашем мишљењу битан правац промена треба смелије да иде у правцу изградње таквог система локалне самоуправе који ће обезбедити веће преношење послова са нивоа централне власти на ниво локалне самоуправе, а у Београду са градске власти на градске општине. На тај начин децентрализација управљања јавним услугама у локалним самоуправама представља шансу за реализацију следећих најважнијих циљева:

- Остваривање процеса демократизације
- Обезбеђивање доступности јавних услуга свим грађанима
- Повећање одговорности локалних власти за квалитет јавних услуга
- Директно учешће грађана у креирању потреба за јавним услугама на подручју где живе
- Преузимање одговорности локалних власти за ефикасност коришћења средстава намењених финансирању јавних услуга, без обзира на то на који начин се ова средства прикупљају³⁴⁶

У претходно реченом на најбољи начин увиђамо зашто је нужна децентрализација и како би требало да се развија и у чију корист. Без обзира на то што су грађани у средишту сваког политичког система, неопходно је да се и они сами више укључе у политичке процесе у локалној самоуправи у којима живе и задовољавају своје заједничке потребе.

Иако се у европским земљама тек крајем двадесетог века много више говори о децентрализацији, постоје теоретичари који су и на самом крају деветнаестог века писали о њој, и то у Србији, држави која и после деценије двадестпрвог века са задршком прилази решавању овог проблема. Тако се један од наших највећих научника, Слободан Јовановић, о децентрализацији изјашњавао веома похвално, казујући да такав систем има више гипкости; олакшава управној

³⁴⁶ Динкић Миросинка, *Децентрализација управљања јавним услугама*, Иницијатива за фискалну децентрализацију, Палго центар, Београд, 2002., стр. 143.

власти прилагођавање локалним потребама и спречава претерани једнообразност у државном животу. По систему децентрализације послови се завршавају брже и лакше.³⁴⁷

Што се Београда тиче по нашем мишљењу је неопходно извршити додатну децентрализацију града ради лакшег управљања и ефикаснијег пружања услуга грађанима. Због тога би требало радити на повећању броја градских општина. По садашњим захтевима грађана и њиховим потребама, постоје иницијативе за оснивање нових градских општина, којих би било око десет више него што је то сада случај. Због тога треба што пре кренути у процесе повећања броја градских општина, како би се смањило број становника у општинама, а ради ефикаснијег управљања општинама, па и самим градом Београдом

По неким савременим студијама које се баве могућношћу даље децентрализације града као могуће нове градске општине на територији Београда би могле бити следеће (заједно и нове и старе градске општине) : 1. Стари град; 2. Савски венац; 3. Врачар; 4. Звездара; 5. Раковица; 6. Палилула; 7. *Миријево*; 8. *Добановци*; 9. Вождовац; 10. *Дунавски венац*; 11. Земун; 12. *Батајница*; 13. Сурчин; 14. *Бежанија*; 15. Нови Београд; 16. Чукарица; 17. *Жарково*; 18. *Посавски венац*; 19. *Авалски венац*; 20. *Винча*; 21. Гроцка; 22. Обреновац; 23. Барајево; 24. Сопот; 25. *Степојевац*; 26. Лазаревац; 27. Младеновац.³⁴⁸

Према овом приступу видимо које су потенцијално нове општине, које би у великој мери биле формиране од појединих београдских насеља или уједињењем два или више насеља. С тим што у оваквој подели и даље остају неподељене оне најмногољудније општине, као што је Нови Београд, иако се може говорити и о могућности да Бежанија постане нова градска општина. Иначе, сматрамо да би садашњи Нови Београд могао бити подељен на минимум три нове градске општине (рачунајући и Бежанију), ради лакшег и ефикаснијег пружања услуга грађанима. Остале градске општине су релативно равномерно подељене у односу на место, улогу и послове које градска општина може да обавља..

У образложењу ових залагања истичу се две групе важних аргумената које иду у прилог даљој децентрализацији Београда. Прва група аргумената се тиче

³⁴⁷ Јовановић Слободан, *О држави, Основи једне правне теорије*, Сабрана дела, БИГЗ-СКЗ, Београд 1990, том 8, стр. 403–404, према Становчић Војислав, Локална и регионална самоуправа у демократској теорији, Зборник Матице српске за друштвене науке, број 106–107, 1999, стр. 15.

³⁴⁸ Орловић Славиша, *Институционални капацитети града Београда – ретроспективно и проспективно*, Београд – демократска метропола, Факултет политичких наука, Београд 2009., стр. 41.

децентрализације послова (града Београда), док се друга група аргумената позива на демократичност, односно децентрализацију одлучивања и потребу политичке представљености грађана кроз институције градских општина, због великог броја становника у постојећим градским општинама. Ове две групе аргумената су међусобно повезане јер је децентрализација део концепта доброг владања који претпоставља спуштање нивоа одлучивања, односно препуштање надлежности и ресурса нижим нивоима власти не би ли се грађанима приближила власт. Сматра се да децентрализација подразумева пренос моћи, одговорности и финансија од централне владе ка поднационалним нивоима власти.³⁴⁹ Сматрамо да ове аргументе треба узети озбиљно у обзир при предстојећим расправама о реформи локалне самоуправе у Србији.

Колико је актуелно питање даље децентрализације Београда, потврђује чињеница да је ово тема о којој се расправља како у политичкој, тако и у стручној јавности у Београду и Србији. Постоји значајан ниво сагласности међу многим друштвеним актерима о томе шта би децентрализација одлучивања у Београду могла да донесе граду и његовим грађанима. Циљеви које треба остварити у наредном периоду се односе на:

- партиципацију грађана у својим градским општинама
- представљеност грађана у институцијама градских општина
- поверење у представнике и грађанска контрола рада³⁵⁰

На основу свега изложеног можемо закључити да се Србија јасно определила за децентрализацију политичког система земље што је и потврђено ратификацијом Европске повеље о локалној самоуправи која охрабрује децентрализацију на принципу субсидијарности. То опредељење Србија је потврдила и доношењем више закона о локалној самоуправи, којима је дефинисан систем локалне самоуправе у нашој земљи. На основу свих наших увида могли смо запазити да поред сагласности о даљој децентрализацији у Србији истовремено постоје и значајна неслагања о томе на који начин децентрализацију треба спровести. Неслагања су присутна и када су у питању послови које локална

³⁴⁹ Стојановић Бобан, Јовић Никола, *Децентрализација одлучивања у граду Београду – ставови грађана о учинковитости*, Политичка ревија, година (XXVI) XIII, вол=42 Бр. 4 / 2014., стр. 100.

³⁵⁰ Исто, стр. 107.

смаоуправа треба да обавља, па у том смислу и статус градова и самог Града Београда, затим и око територијалне организације Републике, где су спорења око броја и величине општина и градова, потом и када је реч о начину финансирања, изборном систему и многим другим отвореним питањима, која захтевају даљи истраживачко-научни рад али и смелије политичко деловање. Ради се о осетљивим питањима и сматрамо да зато треба стрпљиво радити на новом концепту даљих реформи када је у питању локална самоуправа у нашој земљи.

3. Примена принципа доброг управљања у Београду

Како савремена управа последњих година постаје све сложенија, од ње се очекује да обавља све већи број задатака, функција, циљева, да организује много већи број организација, институција и установа, као и свесрдну сарадњу и партнерство са другим секторима. Оно што се највише тражи у данашњој управи јесте компетентност и ефикасност њених службеника, како би пружали квалитетне јавне услуге грађанима, фирмама, корпорацијама, али и друштву у целини. Сваки службеник мора константно да ради на повећању сопственог знања и вештина ради лакшег и ефикаснијег управљања јавним службама.

Добра управа је новија управна доктрина, која настаје почетком деведесетих година двадесетог века. Она представља својеврсну реакцију на доктрину „Новог јавног менаџмента“, који је доминирао у јавној управи током осамдесетих година прошлог века. Док је "нови јавни менаџмент" првенствено био одређен неолибералном доктрином, која је полазила од тога да је јавни сектор напосто гломазан, а социјална држава превелик терет за савремену државу, који би требало редуковати и направити прихватљивијим, добра управа покушава да јавном управљању приступи на другачији начин. Добра управа не бави се само добрим праксама јавног управљања, него и његовом демократском димензијом, која укључује активну партиципацију грађана, јавност рада, отвореност у доношењу политичких одлука, те укључености невладиних институција и приватног сектора у обављању јавних послова.³⁵¹ За добру управу се везује

³⁵¹ Lozina Duško, Klarić Mirko, *Dobra uprava kao upravna doktrina u EU*, Pravni vjesnik, god. 28, br. 2, Split 2012., str 35.

неколико значајних начела, као што су начело отворености, партиципације, одговорности, ефективности, повезаности и последњих година једно од најважнијих начела, које је посебно важно за развој локалне самоуправе, а то је начело супсидијарности.

Начело или принцип супсидијарности је за данашњу локалну самоуправу и управљање њеним системом битно зато што је грађанин тај који по принципу доброг управљања стоји у средишту оваквог система. Основна сврха овог начела је да се локалној самоуправи, односно мањим и ужим јединицама препуштају послови које они могу да обављају. То би у пренесеном значењу представљало потребу или нужност да послови које локална заједница може да обавља не треба преносити на више нивое локалног или често централно државног нивоа управљања. Сматра се да нико није боље упознат са потребама локалне заједнице од саме локалне власти и грађана који живе на тој територији и учествују у управљању локалном самоуправом. Зато се за овај принцип најчешће каже да његова доследна примена приближава власт грађанима.

Место Београда је у овом смислу посебно значајно с обзиром на то да принцип супсидијарности служи као брана од захватања у ингеренције града. У настајућој светској економији без граница, интереси грађана су често у сукобу са њиховим интересима као потрошача. Осигуравајући своје интересе као потрошача у светској економији, појединци све више траже локализацију и регионализацију јавних одлука ради боље одбране својих интереса. Са већом мобилношћу капитала и слабљењем регулативног окружења за страна директна улагања, локалне власти ће служити као погоднији канали за привлачење таквих инвестиција него централна власт. Сам процес глобализације даје додатни подстицај потреби признавања принципа супсидијарности када одлучујемо где треба да се доносе одлуке и како да се јавне услуге испоручују.³⁵²

Како смо већ указали да добра управа укључује активну партиципацију грађана, јавност рада, отвореност у доношењу политичких одлука и многе друге процесе, потребно је рећи да у великој мери управљање локалном јединицом зависи и од јавног службеника који ради у савременој локалној самоуправи и који би морао да буде деполитизован, образован, квалитетан, ефикасан, самосталан јер

³⁵² Вујачић Илија, *Принцип супсидијарности и статус Београда*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр 71.

само такав може допринети својој заједници. Његов пријем и хоризонтално и вертикално кретање у служби засновано је на селекцији и унапређењу у складу са њиховим индивидуалним заслугама и могућностима, што до скоро није био случај у Србији.³⁵³

Кључни постулати концепције доброг управљања градом Београдом су усмерени на:

- „управљање ће се заснивати на квалитетнијој координацији свих актера на територији града Београда и њеном непосредном функционалном окружењу;
- успостављање чвршће и кооперативније вертикалне координације на релацији република – град – општина;
- увођење већег степена демократичности у систем управљања и одлучивања, и на нивоу града, и на нивоу општина;
- јачање ауторитета града у решавању бројних комуналних проблема увођењем комуналне полиције;
- јачање директне одговорности челника градске и општинске управе за спровођење одлука, планска и стратешка решења, реализацију конкретних пројеката и програма и задовољење постављених, демократски утврђених критеријума и индикатора развоја града у одређеном времену;
- веће укључивање свих актера, јавног и приватног сектора, као и грађанске иницијативе у систем припрема одлука о значајним стратешким питањима и пројектима;
- стална обука администрације на градском и општинском нивоу, промоција нових политика (земљишне, пореске, инвестиционе, стамбене, социјалне, културне, еколошке, саобраћајне и др.) и реформа и рационализација структуре управе, планских инструмената и метода и јачање капацитета знања у администрацији;
- успостављање јасних критеријума којима ће се мерити јачање конкурентности, кохезије, приступачности, идентитета и степена интегрисаности града Београда у шире системе;

³⁵³ Миленковић Дејан, *Градска управа и службенички систем заслуга*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр 242.

- стално позиционирање града Београда у односу на друге сличне метрополитене у европи, на основу објективних мерила, са циљем да достигне ниво MEGA3 (Metropolitan Growth Area, према седам критеријума ESPON у Луксембургу);
- територијализовање акција управљања (усмеравање ка одређеној територији) које ће се односити на веће активирање територијалног капитала града као целине, али и појединих јединица локалне самоуправе;
- јачање улоге стратешког планирања на савременим методолошким основама (просторни планови јединица локалне самоуправе, генерални планови, секторске и обухватне стратегије и сл.), уз подршку увећању кохезије и ефикасности града и његових саставних делова;
- повезивање градске управе са кључним европским институцијама и укључивање у стратешке пројекте са регионалним партнерима из европске уније и другим регионима европе;
- активно укључивање представника града и локалне самоуправе у процес законодавног усклађивања Србије и ЕУ.³⁵⁴

О значају доброг управљања за локалну самоуправу најбоље говоре и бројне иницијативе које иду у прилог примене овог принципа као и бројна истраживања која испитују примере добре праксе остварене у великим европским градовима. И у Србији се формира већи број *think-tank* и других организација које спроводе разне врсте активности. Прве обухватају истраживање у пракси, док се друге односе на активности и едукације грађана и званичника локалне самоуправе, све са циљем повећања знања и вештина запослених у институцијама локалне самоуправе, како би остварили боље управљање локалним заједницама у њиховим функцијама.

Такав један пример је Центар за добро управљање који се бави питањем пружања подршке у остваривању економског развоја кроз побољшање инвестиционе климе, пословног окружења и развоја приватног сектора. Мисија је да се успостави визија Србије и региона као подручја које карактерише сигурно окружење за привредну активност, предвидљива правила, ефикасна и кооперативна јавна управа и поштовање начела доброг управљања. Центар је

³⁵⁴ *Стратегија развоја града Београда, циљеви, концепција и стратешки приоритети одрживог развоја*, Палго центар, Београд 2008, стр. 83.

фокусиран на јачање јавне управе кроз регулаторну и ширу правну реформу, повећање транспарентности, владавину закона и успостављање сарадње између кључних домаћих и страних актера. У смислу развоја приватног сектора, жељени циљ је јачање капацитета компанија кроз саветовање, повезивање и стварање кластера зарад побољшања конкурентности. Посебна брига се посвећује и очувању животне средине и енергетској ефикасности³⁵⁵.

На основу свега изложеног сматрамо да принципи доброг управљања за које се залажу међународне организације као што су Европска унија, ОЕЦД и Светска банка, могу бити основа за дефинисање решења и развијање праксе управљања општинама и градовима у нашој земљи, а посебно управљања Градом Београдом. Да би ови циљеви са успехом могли бити остварени неопходне су даље промене закона које би дефинисале нова неопходна решења, које би повећале ефикасност и ефективност функционисања локалних институција власти, а истовремено створиле неопходне претпоставке за већу партиципацију грађана у обављању локалних и јавних послова.

4. Повећање ефикасности и ефективности функционисања јавних служби Града Београда

Већ смо више пута у овом раду напоменули да је један од најважнијих извршних органа у Београду, Градска управа града. Градска управа за вршење својих послова може образовати унутрашње организационе јединице (секретаријати, посебне организације и стручне службе). Руководиоце унутрашњих организационих јединица, као што су секретари и директори поставља начелник Градске управе. Организација и рад Градске управе уређује се Одлуком о Градској управи коју доноси Скупштина града на предлог Градског већа. Акт о унутрашњој организацији и систематизацији Градске управе доноси начелник Градске управе уз сагласност Градског већа.

Када је у питању унутрашња организација Градске управе њу чини већи број секретаријата, а чије постојање је неопходно због различите врсте обима и сложености послова у појединим областима друштвеног живота, које су у

³⁵⁵ <http://www.optimus.org.rs/onama.php>, датум приступа на сајт 16.11.2015.

надлежности Града Београда. Секретаријати, као делови Градске управе се деле на следећи начин:

- Секретаријат за финансије
- Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове
- Секретаријат за послове легализације објеката
- Секретаријат за комуналне и стамбене послове
- Секретаријат за енергетику
- Секретаријат за имовинске и правне послове
- Секретаријат за саобраћај
- Секретаријат за заштиту животне средине
- Секретаријат за привреду
- Секретаријат за културу
- Секретаријат за образовање и дечју заштиту
- Секретаријат за спорт и омладину
- Секретаријат за здравство
- Секретаријат за социјалну заштиту
- Секретаријат за инспекцијске послове и
- Секретаријат за управу

За обављање одређених послова из делокруга секретаријата, који због своје природе, целovitости и начина обављања захтевају самосталност и посебно организовање, образоване су управе и дирекције у саставу секретаријата. Посебне организације које имају значајан удео у вршењу градске управне власти су:

- Агенција за инвестиције и становање
- Завод за информатику и статистику
- Канцеларија за младе и сарадњу са удружењима
- Комунална полиција

Поред свих поменутих секретаријата и њихових делова у виду посебних организација, у оквиру Градске управе се формирају и друге службе које остварују значајну улогу и функцију у управљачком и управном животу града Београда. Ове службе се формирају ради олакшаног управљања бројним елементима система локалне самоуправе. Постојање тих служби је веома корисно и за грађане јер се њиховим постојањем константно тежи ефикаснијем управљању и квалитетнијем пружању услуга самим грађанима. Те службе су :

- Служба за скупштинске послове и прописе
- Служба за информисање
- Служба за комуникације и координацију односа са грађанима
- Служба за опште послове
- Служба начелника Градске управе
- Кабинет градоначелника
- Кабинет председника Скупштине града
- Кабинет градског менаџера³⁵⁶

У граду Београду постоје и службе чији је делокруг рада уско везан за градоначелника и његов рад, као и за рад његових помоћника. Такве службе у великој мери помажу свим градским органима у њиховом раду, тежећи ефикаснијем начину управљања и успостављању контроле финансијских токова и деловања градских власти. Све ове службе у свом саставу обухватају велики број организационих јединица као што су одсеци, одељења, сектори, секретаријати и др. Ове службе, значајно доприносе ефикасности рада градских органа, и оне су следеће:

- Служба за централизоване јавне набавке и контролу јавних набавки
- Служба за буџетску инспекцију
- Служба за интерну ревизију града Београда

У оквиру Градске управе могу се образовати и унутрашње организационе јединице у виду секретаријата, посебних организација и стручних служби, а њихове секретаре и директоре поставља начелник Градске управе. Оно што је важно напоменути, а односи се на ове службе, јесте да се унутар секретаријата може формирати већи број организационих јединица у виду дирекција и управа. Актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места унутар свих ових служби и организација могу се формирати и друге, мање, организационе јединице у виду сектора, одељења, одсека и других облика организовања.

Одлуком о Градској управи из 2013. године „уређује се рад свих ових организационих јединица као и принципи и начела њиховог рада. Организационе јединице поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужне су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса. Највећа сврха постојања ових организационих јединица би била да

³⁵⁶ <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1900>

се различитим странкама омогући брзо и делотворно остваривање њихових права, обавеза и правних интереса.³⁵⁷ Оно што је такође важно напоменути јесте то да су организационе јединице дужне да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Једна од најважнијих надлежности које обављају организационе јединице јесте то да учествују у планирању и обликовању послова града тако што припремају нацрте одлука, других прописа и општих аката за Скупштину града, градоначелника и Градско веће и учествују у предлагању предузимања одговарајућих мера. С тим у вези, ове јединице прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавајући последице утврђеног стања и углавном саме предузимају мере или предлажу Скупштини града, градоначелнику и Градском већу доношење прописа и предузимање других мера.

Као што и државна управа има значајну улогу у доношењу прописа у држави, тако и јединице у саставу Градске управе обављају овај посао на локалном, градском нивоу. Тако ове „организационе јединице доносе широк спектар правних аката од којих су најважнији правилници, наредбе и упутства. Сваки од ових аката има своју улогу у регулисању и ефикасном обављању градских послова. Секретаријати и посебне организације могу доносити прописе само ако су на то изричито овлашћени законом или прописом Скупштине града. Секретаријати и посебне организације не могу прописом одређивати своје и туђе надлежности, нити установљавати права и обавезе физичким и правним лицима које нису већ установљене законом, одлуком, односно другим општим актом.³⁵⁸

Организационе јединице имају надлежност да прате рад органа градске општине и врше надзор над актима Скупштине и, у зависности од резултата надзора могу да предлажу надлежном органу града предузимање мера у складу са Статутом града Београда. Организационе јединице, такође су дужне да се старају да се рад јавних служби, чији је оснивач град, одвија у складу са Уставом, законима и другим прописима и да према њима врше послове и предузимају мере на које су овлашћене законом.

Пошто смо набројали најважније стручне службе и организационе јединице унутар Градске управе, сада ћемо нешто више рећи о томе како и на који начин су оне

³⁵⁷ *Одлука о Градској управи града Београда*, Службени лист града Београда, година LVII, број 8, Београд 2013., чл. 8.

³⁵⁸ *Исто*, чл. 15.

уређене, и од којих мањих јединица се састоје. Када је у питању организација Градске управе најважније јединице су секретаријати. Секретаријат се најчешће образује за обављање изворних послова града и послова државне управе који су законом поверени граду, о чему смо већ говорили. Секретаријат може обављати послове у једној или више међусобно повезаних области. Послови из делокруга секретаријата могу се организовати и тако да се врло често могу обављати на подручју једне или више градских општина. На челу секретаријата је секретар који доноси прописе и решења у управним стварима и који је за свој рад одговоран начелнику Градске управе и градоначелнику. И секретар може имати неколико помоћника који за свој рад одговарају лично њему. Унутар секретаријата се могу образовати и ниже организационе јединице које се најчешће образују за поједине послове чији обим захтева одређену самосталност и те организације се најчешће јављају у виду управа и дирекција. Јединицом у саставу секретаријата руководи директор који је за свој рад одговоран секретару секретаријата формираног за ову врсту послова.

Поред секретаријата, највећу улогу у управљању локалним пословима имају „посебне организације које се, такође могу састојати од већег броја нижих јединица. Посебна организација образује се за послове који траже примену посебних метода и знања и са њима повезане извршне послове, а истовремено захтевају већу самосталност од оне коју има јединица у саставу градске управе.“³⁵⁹ Послови ових организација могу се класификовати на више различитих врста, што значи да се могу образовати као агенције, заводи, канцеларије и комунална полиција. Свака од ових врста има своју улогу у раду управе и надлежности које свакодневно обавља. Што се тиче руководећих органа, на челу агенције и завода је директор, на челу канцеларије је шеф канцеларије, док комуналном полицијом руководи начелник комуналне полиције. Сваки од руководећих органа ових посебних организација има своје заменике и помоћнике који имају своју улогу и надлежности и који у случају спречености руководећег органа, их мењају у вршењу одређених дужности које имају ове организације.

Поред секретаријата и посебних организација, у оквиру Градске управе се могу оснивати и стручне службе у циљу обављања стручних и са њима повезаних других

³⁵⁹ *Одлука о Градској управи града Београда, Службени лист града Београда, година LVII, број 8, Београд 2013., чл. 29.*

послова од значаја за рад органа града и радних тела. Најчешће се образују у виду служби и кабинета. На руководећим местима у служби се именује директор службе и шеф кабинета. Исто тако и они имају, као и у претходном случају, своје заменике и помоћнике.

Анализирајући рад јавних служби града Београда дошли смо до закључка да се унутар градске власти, посредством Градске управе и њених организација, тежи што ефикаснијем и ефектнијем функционисању градских служби, као и успешном управљању градским локалним пословима.

Велики је број запослених у јавним службама локалног нивоа, тако да у будућности треба радити на рационализацији и новој систематизацији радних места. Због великог броја служби, организација и агенција, рад Градске управе је понекад отежан, јер врло често долази до сукоба надлежности између ових служби. Потенцијал оваквог система је невероватно велики, али Град мора наћи најбоље решење за несметано функционисање ових служби. Можда је један од начина укидање поједних служби или реорганизација већине њих, ипак, време које нам предстоји треба мудро искористити за достизање нових ефикасних циљева и ефективнијих јавних служби и њихових делова.

Оно што још увек представља највећи проблем за организацију београдске градске власти, али и осталих локалних власти у Србији јесте систем партијског постављања појединаца на руководећа места. Такав начин управљања би се најефикасније могао спречити уз помоћ професионализације и деполитизације локалне управе, што би свакако представљало једно од примарних и неопходних решења. То би се могло уредити најефикасније законом, у којем би се нагласило да се на руководеће место долази путем конкуренције према способностима и вештинама неопходним за обављање тих послова, уз јавност рада при њиховом избору. То би на неки начин довело до независности и самосталности локалне самоуправе од централног нивоа власти.

5. Веће учешће грађана у одлучивању у институцијама градске власти

Учешће грађана у управљању локалним пословима и у одлучивању је један од најважнијих принципа демократије и демократског деловања у савременом друштву. Данас свака развијена локална самоуправа тежи да обезбеди партиципацију грађана у доношењу најважнијих одлука за локалну самоуправу,

односно јединице локалне самоуправе. У средишту партиципације су увек грађани, који теже бољим условима за живот у локалној заједници и зато је њихово учешће неопходно и може допринети бољим услугама које обезбеђује локална самоуправа.

Учешће грађана у одлучивању неопходна је демократска творевина која се везује за локалну самоуправу и преко којих се остварују многе важне вредности као што су: демократија, аутономија, независност, самосталност, грађанин, комуникација, информисаност, знање, непосредност, доношење одлука, управљање и други појмови од значаја за учешће грађана, за које некад можемо рећи и да су услов ефикасније локалне самоуправе и ефикасније партиципације.

Учешћу грађана у управљању локалном самоуправом се посвећује значајна пажња у скоро свим европским земљама, будући да су они битан чинилац унапређења рада локалних власти. Србија у великој мери касни за развијеним европским државама и када је у питању активно учешће грађана у обављању послова од јавног значаја. Наши закони о локалној самоуправи дају одређене могућности за партиципацију грађана у одлукама о локалним пословима, међутим те могућности се недовољно користе.

Пошто се овај вид управљања веома ретко користи у Србији, покушаћемо да анализирамо о чему грађани могу и имају право да одлучују када су у питању разне области друштвеног живота, а посебно јавне услуге које су за њих од нарочитог значаја. Закон о локалној самоуправи Републике Србије истиче значај грађана за локалну самоуправу јер се наглашава да је „локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе.“³⁶⁰

Пошто је евидентно да се локална самоуправа не може обављати без присуства грађана, потребно им је обезбедити, како нормативна права, тако и неопходне претпоставке за њихово чешће учествовање у доношењу одлука унутар институција локалне власти. То не треба да буде само учешће на изборима већ и кроз многе друге облике консултација и њихове партиципације.

При томе се поставља питање на које све начине грађани могу учествовати у доношењу одлука у управљању локалном заједницом. Прва од њих је „грађанска

³⁶⁰ Закон о локалној самоуправи, Сл. гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2004, Београд 2007., чл. 2.

иницијатива, која представља један вид предлагања Скупштини града да се донесу акти или акт којим ће се уредити одређено питање из надлежности Града, промена Статута града Београда³⁶¹ или других аката значајних за управљање Београдом. Један од циљева грађанске иницијативе може бити и расписивање неког другог облика непосредног одлучивања као што је референдум. Скупштина града је дужна да одржи расправу о предлогу грађана, односно о конкретној грађанској иницијативи и да им достави образложен одговор у року од најдуже 60 дана од дана добијања предлога грађанске иницијативе.

Други, важан облик локалног непосредног одлучивања, јесте збор грађана. Најважнија „улога збора је да расправља и даје предлоге о питањима из надлежности града. Збор се најчешће сазива за мања подручја града, а то подручје је по правилу, подручје месне заједнице. Збор грађана могу сазвати сами грађани а то могу учинити и институције рада са циљем да се размотре одређена питања. На пример расправа о детаљним урбанистичким плановима за поједине делове града. На зборовима грађана се расправља и заузимају се ставови који се упућују Градској управи. Као и у случају грађанске иницијативе, органи Града дужни да у року од шездесет дана од дана одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге грађана, заузму став о њима, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане.“³⁶²

Када је у питању непосредно учешће грађана у одлучивању о локалним јавним пословима, одлучивања на референдуму је одлука са највећом снагом и утицај на органе градске власти. „Референдум Градска скупштина може расписати и на иницијативу најмање 10 % бирача који живе на територији Града. Одлука путем референдума, осим саветодавног који се иначе ретко расписује, донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана са правом изјашњавања на референдуму, у складу са законом. Одлука донета на референдуму, осим на саветодавном референдуму, је обавезна и Скупштина града не може је ставити ван снаге, нити изменама и допунама мењати њену суштину у периоду од најмање годину дана од

³⁶¹ *Статут града Београда, 2007., чл.111.*

³⁶² Исто., чл.118.

дана доношења одлуке“.³⁶³ То најбоље говори колики је значај оваквог непосредног одлучивања грађана. Притом без обзира каква год да је одлука донета на референдуму она мора бити поштована од стране градских власти.

Учешће грађана у одлучивању јавним пословима уређује и Европска повеља о локалној самоуправи. Пошто смо већ напоменули да је најчешћи вид учешћа грађана у власти учешће на локалним изборима, тако нешто прописује и Повеља, у којој се каже да овакво право грађана на изборе не сме да смањи утицај непосредних облика учешћа, где год постоји њихова законска уређеност. Европска повеља указује на одређени број питања која морају бити предмет обавезног референдумског одлучивања као што је питање промене границе територије локалне самоуправе. Европска повеља о локалној самоуправи је тако постала први међународни уговор који је учешће грађана у доношењу одлука дефинисао као право које грађани остварују на локалном нивоу.

Право грађана на учешће у обављању локалних послова представља једно од првих и основних права човека које је регулисано Универзалном декларацијом о правима човека у којој се каже да „свако има право да учествује у управљању својом земљом, непосредно или преко слободно изабраних представника. Такође се напомиње да је воља народа основа државне власти и да она мора бити изражавана на повременим и слободним изборима одговарајућим поступком који обезбеђује слободно гласање.“³⁶⁴

Иако смо на почетку овог дела рада напоменули који се то облици непосредног изјашњавања примењују у Србији, треба рећи и који су то други облици који се јављају у европским државама и у њиховој демократској пракси. Већи број тих врста и класификација учешћа грађана је конципиран тако да представља широк спектар могућности за учешће у вршењу јавне власти. Најважнији и најчешћи облици непосредног учешћа грађана у локалном одлучивању су:

- референдум (у различитим модалитетима), скупштине свих грађана, народна или грађанска иницијатива;

³⁶³ *Статут града Београда, 2007, чл.122.*

³⁶⁴ *Универзална декларација о правима човека, резолуција Генералне скупштине 217 А(III), 1948., чл. 21.*

- зборови грађана, панели и други облици колективних политичких консултација;
- консултације и комуникација путем електронских медија и интернета, учешће у анкетама;
- информисање грађана на иницијативу локалних власти и тражење информација од стране грађана;
- подношење петиција, предлога, представки и притужби грађана, обраћање омбудсману и сличним институцијама;
- упућивање јавне критике органима власти;
- деловање преко интересних група, локалних медија или у оквиру удружења грађана, односно невладиних, хуманитарних, професионалних и других организација грађана;
- неформалне колективне акције, суседске иницијативе, комшијска већа;
- протести, мирна окупљања и демонстрације;
- школски одбори, савети корисника услуга и друга саветодавна тела;
- индивидуални облици учешћа у виду добротворних и филантропских акција;
- организовано прикупљање средстава за заједничке потребе у виду месног самодоприноса;
- организовање допунских услужних делатности (на пример, у области уређења зелених површина или безбедности дела насеља) итд.³⁶⁵

Међутим, оно што у закону остаје нејасно а везује се за предмет одлучивања ових непосредних облика, а нарочито референдума, јесте о ком делокругу послова или процеса се могу доносити одлуке. Очекивано је да постоје питања која никада не могу бити предмет референдумског одлучивања. Таква питања су најчешће она која спадају у надлежност локалних органа власти. Питања која не могу бити постављена грађанима на референдуму у највећој мери се тичу избора, именовања, постављења и разрешења званичника локалне власти, као и доношење појединих аката као што су пословници скупштине, усвајање завршног рачуна општине, вршење надзора над радом јавних предузећа, давање мишљења о републичким актима, покретање поступка за заштиту права локалне самоуправе као и слична питања везана за делокруг послова локалне власти.

³⁶⁵ Милосављевић Богољуб, *Општи правни основ, класификација и значај облика учешћа грађана у управљању на локалном нивоу*, Грађанско учешће на локалном нивоу, СКГО, Београд 2006., стр. 18.

С друге стране, постоје и веома важна питања која могу да буду предмет референдумског одлучивања. У неким државама западне Европе законом је прецизно уређено за која питања се могу расписивати референдуми. У Србији таква опција у закону не постоји али се може претпоставити на шта се референдум може односити, тачније о којим питањима се може одлучивати. Да не буде да референдум нема велику улогу у јединицама локалне самоуправе и да се не бави најважнијим питањима видимо по питањима која могу бити предмет референдумског одлучивања, а која се тичу статута општине и града и других значајнијих правних аката, крупнијих издатака буџета, програма развоја, јавног задуживања општине³⁶⁶ и сличним питањима из делокруга општинске и градске скупштине.

Како непосредно тако и посредно учешће грађана у одлучивању о локалним јавним пословима представља суштину демократије и демократских односа између грађана и локалне власти. Тај однос би требало да постане нераскидива веза између ова два друштвена актера, јер је нужно да се међу њима остварује сарадња и партнерство у управљању локалном самоуправом. Право грађана да учествују у одлучивању о локалним пословима од њиховог животног интереса је општи тренд који се примењује у савременим системима локалне самоуправе и многе земље примењују само различите форме њиховог учешћа. Када је Србија у питању то право се сем избора не остварује у довољној мери, а присутно је и сиромаштво у методама како се ово ангажовање може више примењивати. Проблеми недовољног учешћа грађана у одлучивању о локалним јавним пословима постоје и на страни власти и на страни грађана. Власт по правилу сматра да има легитимитет да самостално и без уплитања других актера усваја локалне политике док грађани немају довољно поверења да њихово веће учешће може да оствари и стварни утицај на рад институција локалних власти. Да би се ови проблеми решавали на бољи начин потребно је стрпљиво стварати неопходне претпоставке, институционалне и практичне, ради превазилажења тих проблема.

Важна претпоставка ка новој пракси која ангажује грађане, јесте потреба да се грађани боље информишу о локалним пословима и активностима локалних органа власти. У том циљу локални органи пре доношења важних одлука треба да чују

³⁶⁶ Милосављевић Богољуб, *Општи правни основ, класификација и значај облика учешћа грађана у управљању на локалном нивоу*, Грађанско учешће на локалном нивоу, СКГО, Београд 2006., стр. 32.

мишљења и ставове грађана, посебно када су у питању одлуке које се тичу њихових свакодневних потреба које град обезбеђује, а нарочито оних које битно утичу на квалитет живота грађана.

Грађане је потребно позивати да као добровољни представници учествују у раду различитих радних група, комисија и саветодавних група које се формирају како би помогле локалним властима да успешније испуњавају обавезе. Грађани на овај начин могу бити веома креативни и од велике помоћи у проналажењу решења за различите проблеме, као и у свакодневном раду локалне самоуправе. Најзад, треба свакако имати у виду да ма колико учешће грађана било од кључног значаја за демократију, реч је о пракси коју није увек лако остварити. За то је по правилу потребно много политичке воље, упорности и опредељености за сталну едукацију, како грађана, тако и званичника, о њиховим међусобним обавезама и правима током процеса развоја демократије³⁶⁷, чиме би се дошло до неопходних знања везаних за несметано функционисање и ефикасно управљање системом управљања локалном самоуправом града Београда.

Када је у питању Град Београд, учешће грађана у иницијативама према градским властима се ретко користи, што осиромашује саму садржину управљања важним градским пословима. Међутим, охрабрују неки позитивни примери који се примењују у појединим градским општинама где се испољава њихово активно учешће, посебно по неким важним питањима као што су: сређивања паркова, дечијих игралишта, музичких и позоришних дворана, спортско-рекреативних терена, улица, уређења и одржавања зграда и други позитивни примери. Наше мишљење је да грађане треба смелије укључивати кроз овакве форме консултовања, јер се на тај начин може унапредити ефикасност решавања градских проблема и унапредити поверење грађана у градске власти.

6. Унапређење избора за градске власти у Београду

Иако бисмо учешће грађана могли да окарактеришемо као најважнији услов развоја демократије у локалној самоуправи и у држави, локални избори су, такође, један од услова демократске локалне самоуправе. Без избора нема ни остваривања

³⁶⁷ Брњаш Звонко, Драшковић Божо, *Грађани и буџетски процес на локалном нивоу*, Политичка ревија година (XXVI) XIII, vol=42, бр 4/2014, Београд 2014., стр. 143.

грађанских слобода. Република Србија је у склопу сета закона везаних за локалну самоуправу, 2007. године донела и Закон о локалним изборима, као важан облик остваривања права грађана на локалну самоуправу.

Закон о локалним изборима уређује избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе. Своје изборно право грађани увек остварују непосредно, тајним гласањем. Пре него што се приступи гласању грађани могу да остварују своја права која се односе на права да преко средстава јавног информисања буду равноправно, благовремено, истинито, непристрасно и потпуно обавештени о изборној кампањи подносилаца изборних листа и кандидатима с изборних листа, као и о другим догађајима значајним за изборе.³⁶⁸

Поред остваривања основних демократских права и слобода грађана, грађани путем избора свој суверенитет преносе на изабране представнике народа. Други разлог за постојање локалних избора јесте избор локалних органа власти. Ово је можда и најважнији услов за индиректно учешће грађана у доношењу одлука у заједници управо због тога што грађани на изборима бирају своје слободно изабране представнике, који ће уместо њих одлучивати о најважнијим локалним питањима. Такође, једна од круцијалнијих важности локалних избора јесте то што избори представљају начин преношења суверенитета грађана на своје представнике који обављају дужности у локалним парламентима. Зато се најчешће за изборе каже да су стожер представничке демократије.

За успешно организовање изборног процеса важна је улога средстава јавног информисања, која су дужна да у изборној кампањи обезбеде равноправност, благовременост, истинитост, непристрасност и потпуност у обавештавању о свим подносиоцима изборних листа и кандидатима са тих листа, као и о другим догађајима значајним за одржавање и спровођење избора у јединици локалне самоуправе. Кандидати за одборничка места, на које их постављају грађани својим гласањем, бирају се са листа политичких странака, политичких коалиција и листа које предложи групе грађана. Кандидати за одборнике се бирају по пропорционалном изборном систему уз коришћење Д'хонтовог система расподеле мандата.

Изборни систем који данас важи у Србији за локалне органе власти постао је предмет многих расправа, како политичких актера тако и више научних истраживача

³⁶⁸ Закон о локалним изборима, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 34/2010 - одлука УС и 54/2011, Београд 2007., чл. 4.

који се баве системом избора. Као један од проблема који је карактеристичан за локалне изборе је недовољна заинтересованост грађана што се испољава кроз малу излазност на изборе. Разлога за такву појаву је више. Грађани као праву власт доживљавају централне органе власти где сматрају да се на том нивоу доносе главне одлуке и о њиховим кључним животним питањима а потцењује се стварна улога локалне самоуправе. Постоје бројна размишљања како да се унапреди систем избора за одборнике и руководиоце локалних самоуправа и када су у питању општине, градови и Град Београд.

Основна је оцена да треба унапредити локални изборни систем у Србији у наредном периоду и у том циљу се разматра више питања и дају различити предлози. Као прво питање које се поставља јесте то да ли је постојећи изборни систем за локалну самоуправу примерен месту, улози и функцијама које има локална самоуправа у нашој земљи. Друго, да ли он изражава просторне, економске, социјалне, културолошке, интересне, политичке и вредносне разлике између јединица локалне самоуправе у Србији. Треће, да ли су се примењивани изборни модели показали ефикасним, да ли су производили ефекте који су прокламовани изборним реформама, односно да ли су били примерени циљевима локалне политике.³⁶⁹ Да би се донео одређени закључак и покренуле ефикасније промене изборног система потребно је осврнути се на локалне изборе у претходним годинама, нарочито на територији Београда као и значај локалних избора за грађане града Београда.

Локални избори су, хијерархијски гледано, најнижи тип избора. Тако су у свим савременим државама локални избори подређени парламентарним и председничким. Један од разлога таквог закључивања јесте обичан поглед на проценат грађана који учествује на тим изборима. Тако су настала два становишта о међусобном утицају и интеракцији локалних и националних избора.

Прво гледиште третира локалне изборе као „рефлекс националних избора“. Према овом мишљењу, бирачи нису способни да јасно диференцирају понашање на локалном и националном плану, тако да је њихово понашање у изборним процесима у локалној самоуправи само рефлекс изборног понашања на нивоу система у целини. Ово становиште сматра да локалне политике, партије, проблеми и уверења у основи нису важни за одлуку бирача, односно да бирачи и у локалним изборима углавном

³⁶⁹ Јовановић Милан, *Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 173.

изражавају подршку или неповерење националној влади, због чега се оваква тумачења називају национализацијом локалних избора.³⁷⁰

У другом случају се локални избори сматрају процесима у којима се бирачи не понашају искључиво на основу страначке идентификације. Сматра се да је понашање бирача на локалним изборима условљено проблемским оријентацијама и преференцијама кандидата од стране бирача. Грађани гласају за оне кандидате за које процењују да су најспособнији да реше конкретне проблеме у локалној заједници. Једноставније речено, бирачи вреднују изборне актере на основу њихових ставова према конкретним питањима јавних политика, а не крупних друштвених тема. Зато у локалним изборима доминирају питања путева, водовода, канализација, одржавања јавних површина, обданишта и сл., а не теме од националног значаја.³⁷¹

Ниједна локална самоуправа на свету није иста, тако да се и локални избори разликују од државе до државе. Овде се нарочито мисли на њихов утицај на грађане, на учешће грађана, на мишљење грађана да могу нешто променити, на проценат оних који стално гласају и др. Међутим, локалне политике и ефикасност избора у великој мери зависе и од односа локалне заједнице према државној заједници. Тако, однос зависности и самосталности локалне политике и локалних избора према националном плану зависи од читавог низа фактора: државног уређења, степена децентрализације, карактера партијског система³⁷², традиције, економске стабилности државе, социјалних фактора, политичког система и др.

Ипак, толико у савременој теорији има различитих ставова о локалним изборима да нас просто наводи на закључак да се овде свакако не ради о изолованим, самосталним и независним политичким процесима у потпуности, а још мање о копији избора на националном нивоу. И на једну и на другу врсту избора се може утицати помоћу изборног система јер поједини модели другачије утичу на ефикасност избора локалних органа. Поједини избори утичу на јачање партијске идентификације бирача, неки више или мање потенцирају оријентацију на кандидате, односно програме и политичке партије, тако да се приликом избора мора јасно утврдити потенцијални модел локалних избора, нарочито на територији града Београда због своје неупитне сложености и комплексности које тај град носи.

³⁷⁰ Јовановић Милан, *Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 176.

³⁷¹ Исто., стр. 177.

³⁷² Kasarovic Mirjana, *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*, Lokalna politika u Hrvatskoj, FPZ, Zagreb, 2004, str. 70.

Када је у питању избор инокосног органа извршне власти у локалној самоуправи, што је у случају Београда градоначелник града, он се данас бира по пропорционалном изборном систему, односно њега бира скупштина града. Пошто градоначелник Београда има највеће надлежности у локалној заједници, тада и избори добијају на значају и на тај начин утичу и на политички систем локалне самоуправе.

У том смислу износе се одређени аргументи да градоначелник Београда треба да се бира применом већинског, а не пропорционалног система. Циљ непосредног избора инокосног функционера у локалној самоуправи је јачање његове позиције у решењу законских овлашћења, али и у евентуалним кофликтима са представничким телом у локалној заједници, што треба резултирати ефикаснијем раду локалних институција и јасној одговорности за последице локалних политика.³⁷³

Имали смо искуство да је градоначелник Београда биран непосредно од стране грађана на локалним изборима 2004. године, по тадашњем Закону о локалној самоуправи. Проблем је што се овакав систем избора није показао баш најефикаснијим због чега се убрзо дошло до промене изборног система, иако је овај систем локалних избора најдемократскији начин избора у којем се градоначелнику даје пун легитимитет његовом вршењу власти. Дешавало се у неким општинама и градовима у Србији да градоначелник и председник општине не буду из исте партије као и већина у локалној скупштини услед чега је долазило да размимоилажења у доношењу одлука и плановима око решавања неког проблема.

С друге стране, посредан избор градоначелника врше представничка тела у локалној самоуправи. Разумљиво, да би неко био изабран, мора освојити већину гласова представника. Како се представници у локалним представничким телима често бирају пропорционалним изборним системом избор градоначелника претпоставља стварање коалиција како би се постигла апсолутна већина гласова. Тако се на локални ниво преноси политичка матрица власти са националног нивоа где парламентарна коалициона већина бира премијера и владу, што, наравно, не мора увек значити и пресликавање конкретних страначких коалиција са централног на локални ниво, напротив³⁷⁴.

³⁷³ Јовановић Милан, *Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 187

³⁷⁴ Исто, стр. 187.

Овакав систем бирања градоначелника се примењивао на локалним изборима 2008. и 2012. године, где су грађани посредно бирали инокосног органа извршне власти у Граду. Овакав систем се примењује од 2007. године, када је донет актуелни Закон о локалним изборима који уређује овакав начин избора градоначелника а и председника општине. Још увек се константно воде полемике око тога који би систем избора градоначелника био ефикаснији и на који начин би га требало првенствено уредити. Може се рећи да превагу у последње две деценије у Европи носи непосредан начин избора, јер га је прихватила већина еворпских држава.

Пошто смо већ нагласили да је начин избора локалне егзекутиве још увек предмет интересовања науке и многих стручњака, онда морамо размотрити који су то недостаци а које су предности непосредног избора градоначелника.

Препорука бр. 151 Европске повеље о локалној самоуправи предности оваквог система групише у четири поља: већа легитимност, већа идентификација, већа одговорност и боље управљање и већа стабилност. Већа легитимност извршне власти постиже се избором од стране грађана, а не уске групе већника; омогућавање избора између страначких и независних кандидата; осигуравањем јасније поделе власти између представничког тела и егзекутиве; омогућавањем градоначелнику да делује независно од страначких притисака и притисака већника локалног парламента, и јачањем независне позиције скупштине, односно њене контролне функције. Већа идентификација постиже се јачањем корена локалне демократије; повећавањем нивоа свести становништва о концепту локалне самоуправе и идентификације са општином;. Већа одговорност непосредно изабраног градоначелника огледа се у већем укључивању грађана у управљање локалним пословима; охрабривању политичког вођства да отвореније, непосредније укључује грађане у расправу о локалним политикама; излагању градоначелника суду јавности, медија и веће одговорности; Боље управљање и већа стабилност у систему непосредно бираног градоначелника најлакше се постиже јасном поделом власти.³⁷⁵

Аргументи који не иду у прилог непосредно бираног градоначелника такође су груписани у четири сета: политички застоји, претерана концентрација моћи у рукама једне особе, ризик популизма и слабљење странака. Могућност политичког конфликта градоначелника и скупштине, посебно у важним питањима, нпр. буџета,

³⁷⁵ Јовановић Милан, *Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 195.

може повећати ризик од неефикасности и блокаде управљања, а тиме и нестабилности система у целини – аргументи су које Препорука наводи као узроке могућих политичких застоја. Претерана концентрација моћи у рукама једне особе, такође, може донети велике проблеме функционисању локалне самоуправе јер грађани у том случају немају права на своје мишљење и не учествују онолико колико би требало, а некада ни уопште у доношењу одлука. На крају, непосредан избор градоначелника у први план ставља личност, што може слабити позицију политичких странака на локалном нивоу јер њихова улога у изборном надметању слаби, а повратно то може локалне изборе учинити мање политичким,³⁷⁶ што се никако не може допадати јаким политичким странкама које стреме трону у организацији власти и локалним јединицама, а понајмање странкама које су на власти на националном нивоу.

Уколико би био прихваћен непосредан избор градоначелника и одборника, та промена би требала да се верификује променама Закона о локалним изборима и може представљати даље јачање демократског и легитимног система локалне самоуправе у граду Београду. Таква могућност би могла да мотивише више кандидата за градоначелника Београда што би градској локалној заједници могло донети потребну демократичност, непосредност, ближи однос кандидата са грађанима и у већој мери усмерену владавину ка бољем животу грађана а не ка остваривању партијских интереса и управљање по наређењу партије, тачније њеног врха.

Све ово речено доводи до закључка да је реформа изборног система неопходна и да је треба очекивати у наредном периоду. Вероватно ће се приступити и промени Закона о локалним изборима како би се на одговарајући начин, уз постигнути одређени степен сагласности већине друштвених актера стварно ишло у реформу овог система што би укупно могло да унапреди многе вредности демократског процеса, како у општинама и градовима у Србији, тако и у Београду, главном граду наше земље.

³⁷⁶ Јовановић Милан, *Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009., стр. 196.

7. Примена информатичких технологија у управљању Београдом

Модерни менаџмент је данас на почетку 21. века неизоставна компонента сваке управне организације, па тако и територијалних организација, односно локалне самоуправе. Савремене информационе технологије, које добијају на значају све већом применом Интернета, доводе до промена и у начину управљања локалном самоуправом. Појава електронског пословања редефинише улогу појединих субјеката, али нуди и одређене предности и користи. Примена информационих система утиче на ефикасније пословање, успешнији проток информација, контролу трошкова, а тиме и на квалитет пружања услуга.

Примена савремених информационих технологија заснива се на употреби информационих система помоћу којих се лакше успоставља контакт са корисницима услуга, обавља оперативни део пословања, олакшава праћење пословних активности, као и извештавање о току пословних процеса. Оно што је свакако значајно јесте то да информациони системи градским властима, али и грађанима, пружају информације неопходне да би се донеле одговарајуће одлуке у односу на планиране активности локалне заједнице, а потом и релевантни извештаји о вршењу послова органа власти града Београда.

Град Београд, као и све остале општине и градови у Србији, би требало у свом управљању да посвете посебну пажњу информационим и комуникационим технологијама (ИКТ), поготово у свим својим управљачким активностима, јер информационе и комуникационе технологије имају велики утицај на локалну и националну конкурентност и олакшано пружање услуга грађанима.

Србија се определила да више користи информационе технологије у пружању јавних услуга грађанима и привреди. У том циљу је усвојена Стратегија развоја електронске управе, коју је донела Влада Републике Србије 2009. године. У Стратегији се каже да „под појмом електронска управа се подразумева примена информационо-комуникационих технологија којом се постиже ефикаснији и ефективнији рад органа управе и ималаца јавних овлашћења у функцији вршења власти, економског раста и смањења терета администрације“.³⁷⁷

³⁷⁷ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2009. до 2013. године, Влада РС, Београд 2009., увод.

Проблем је што се у Србији споро развија овакав начин обављања јавних послова, односно пружање услуга од стране локалних власти. Разлога за такво стање је више а они се испољавају пре свега у томе да још увек: недовољно развијена заједничка рачунарско-комуникациона мрежа; неразвијеност службених евиденција у електронском облику, као језгра података неопходних за развој електронске управе; незаобилазност папирних докумената у готово сваком поступку; недовољна стандардизација и координација развоја информационих система у органима власти; и можда најважније јесте недостатак компетентних кадрова за обављање оваквог начина управљања.

Основна сврха увођења е-управе јесте да се омогући свим корисницима, међу којима су грађани, привредни субјекти и организације, да послове пред органима власти завршавају једноставније, брже и јефтиније. „Грађанима је омогућено да све јавне услуге за које је то погодно, користе посредством интернета и свог личног рачунара, или неког другог кућног или мобилног уређаја. Грађанима је такође омогућено да јавне услуге користе и на класичан начин, али без потребе да обилазе више шалтера, са ефикасном реализацијом услуге, као и са пуним, јасним и на Интернету лако доступним информацијама о услузи. Корисницима је омогућено да јавне услуге користе посредством интернета, са могућношћу електронске размене података између информационих система привредних субјекта и органа власти. ИКТ су дуго присутне у органима власти, али е-управа обухвата више од самих техничких средстава. Е-управа укључује и промену прописа, организације, поступака и начина рада органа власти како би се јавне услуге ефикасније пружале лицима којима су потребне.“³⁷⁸

Као и стварање сваког новог облика управљања, тако и стварање, односно имплементација електронског управљања има своје циљеве, односно разлоге свог постојања. Развијањем визије оваквог начина управљања долазимо до ефикасније локалне градске власти, поготово до ефективнијег и ефикаснијег рада органа Градске управе. Олакшано управљање нас доводи директно и до циљева који се желе постићи овим начином рада и корелацијом између органа локалне власти и грађана.

Циљеви који се желе постићи електронским управљањем су следећи:

- „високо задовољство корисника јавним услугама;

³⁷⁸ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2009. до 2013. године, Влада РС, Београд 2009., II

- сви грађани имају користи од е-управе;
- смањење терета администрације за привредне субјекте и за грађане;
- повећање ефикасности јавне управе употребом ИКТ;
- прекогранична интероперабилност, посебно са земљама ЕУ;
- позитиван утицај на слободу кретања људи, роба, капитала и услуга;
- увећање транспарентности и одговорности кроз иновативну употребу ИКТ;
- јачање партиципације грађана у демократском одлучивању;
- заштита приватности и безбедност.³⁷⁹

Увођење и унапређење електронског управљања је веома комплексно, али су резултати веома охрабрујући. Проблем је у томе што већина грађана у Београду, мисли се углавном на оне грађане са преко 40 година живота, нема услова или не зна како да користи електронику и потребне алате и машине за спровођење електронског начина управљања. Локална самоуправа у већини општина и градова пропагира код грађана овај олакшани вид управљања, али не постоји конкретан одговор од стране грађана, што води и даље великим гужвама и споријим протком информација од значаја за становништво локалне самоуправе. Зато, ако желимо модернију управу у граду Београду, сваки орган треба да за специфичне послове из свог делокруга планира, развија и унапређује информационе системе који те послове чине ефикаснијим, односно да се уводи већи степен аутоматизације у процесе рада.

Од настанка електронског управљања, свако ко је желео да уведе овај систем питао се шта би требало да буду приоритети електронског управљања за грађане. Која документа и које информације треба првенствено пружити грађанима за олакшавање њихових проблема. Тако је и настала листа приоритета електронског управљања која и није баш кратка, већ је настала у складу са потребама грађана.

Тако можемо рећи да су за грађане приоритетне јавне услуге које могу обавити електронским путем следеће: „годишњи порез на доходак грађана (потпун е-сервис у подношењу пријава, плаћању у добијању обавештења о стању пореских обавеза примени пореских закона); услуге тражења запослења при бироима за рад; услуге у вези права из области социјалне заштите; лична документа (пасош и возачка дозвола); регистрација аутомобила (нових, коришћених и увезених); добијање грађевинске

³⁷⁹ *Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2009. до 2013. године*, Влада РС, Београд 2009., чл.1.

дозволе; пријава полицији (нпр. у случају крађе); јавне библиотеке (доступност каталога и алата за претрагу публикација); изводи из матичних књига; пријава на конкурс за високо образовање; обавештење о пресељењу (промена адресе); услуге у вези за здравством (интерактивни савети у вези са доступношћу услуга у различитим болницама; заказивање прегледа у болницама). и др.³⁸⁰

С друге стране приоритетне електронске јавне услуге за предузећа се односе на: социјални допринос за запослене; порез на добит предузећа порез на додату вредност; регистрација новог предузећа; подношење података канцеларијама које се баве статистиком; царинске декларације; дозволе у вези са животном средином и јавне набавке.

Данас скоро да не постоји град или општина у Србији која се не представља грађанима преко интернета или путем коришћења модерних друштвених мрежа. Такав је случај и са градом Београдом и његовим градским општинама. Већина председника градских општина имају отворене налоге на друштвеним мрежама како би им грађани постављали питања поводом решења неких текућих проблема. Суштина доброг управљања, о чему смо већ говорили и које је најпожељније за управљање Градом, јесте правовремено и брзо реаговање градских власти на захтеве грађана. Градске власти знају да су млади данас константно на друштвеним мрежама и интернету и на тај начин покушавају да сазнају све оно што им је потребно да би локална самоуправа функционисала на ефикасан начин. Ту спадају и предлози од стране грађана, као и бројне иницијативе усмерене ка бољој организацији града и градских општина.

Да би локална власт у Београду успешније реализовала електронско управљање, у том циљу треба да створи и одговарајуће претпоставке: технолошке, организационе и управљачке што би могло у значајној мери да повећа ефикасности рада локалних органа и институција као и да примени неке од основних принципа карактеристичних за овакав начин рада.

- први се односи на то да јавни сервис мора бити доступан свим грађанима. Главни предуслов је јефтин и брз приступ интернету. Све што је од јавног значаја мора бити доступно свим грађанима под једнаким условима

³⁸⁰ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2009. до 2013. године, Влада РС, Београд 2009., део IV

- други се односи на поштовање основних људских права и спречавање дискриминације грађана по основу социјалних разлика у погледу прихода, техничких знања, рода, религије, старости, националне припадности и тд.
- трећи принцип се односи на неопходност заштите приватности грађана
- четврти представља сервисе е-управе који треба да користе решења заснована на отвореним стандардима и отвореним форматима
- пети се односи на кохерентност и функционалну јединственост
- шести се односи на аутономију у развоју сваког државног органа или јавне организације
- седми се доноси на флексибилна и модерна информациона и комуникациона решења
- осми се односи на ослањање на национални, домаћи ИКТ сектор и академску истраживачку заједницу.³⁸¹

Све ово би било немогуће остварити без кључних фактора за испуњавање визије електронске управе. Фактори који утичу на електронско управљање су бројни али је њихова улога неопходна за развој ефикаснијег система управљања у граду.

- први фактор је политичка воља као кључни елемент за успостављање електронске управе
- други је лидерство и стратешко планирање
- трећи се односи на кадрове у смислу адекватно обучених државних службеника за коришћење ИКТ и професионалаца у државним органима
- четврти фактор је финансирање јер је неопходно да омогући непрекидни развој електронског управљања
- пети је отпор променама, јер ће увек бити много оних који сматрају да ће електронска управа представљати опасност по њихове тренутне позиције
- шести се односи на слабо образовање становништва и недостатак поверења у електронске јавне услуге³⁸²

³⁸¹ *На путу до електронске управе, најбоље ИКТ праксе у градовима и општинама Србије*, Електронски факултет у Нишу, Београд 2009., стр. 2.

³⁸² *Исто*, стр. 2.

Након свега, најнеопходније је регулисати правни оквир уређења локалне електронске управе, на првом месту усклађивање са европским стандардима е-управе и имплементације тих закона што би довело до веће ефикасности управљачког система локалне самоуправе. Зато је донета и Стратегија о којој смо говорили и која у највећој мери обликује електронско управљање у граду Београду и другим јединицама локалне самоуправе, а посебно значајна би била и употреба електронског потписа за потписивање електронских докумената што је један од услова ефикасног електронског управљања што се обезбеђује Законом о електронском потпису, као и Законом о електронском документу, а чија ће решења имати велику улогу у модернизацији и рационализацији увођења електронске управе.

По свему реченом можемо закључити да је електронска управа у савременом свету потпуно неопходна, такође је нужна јер грађани теже да своје слободно време искористе у сваком тренутку квалитетно, не чекајући у редовима и гужвама да би добили потребан документ или нешто друго што их занима. Живи се брзо и интернет технологија је толико напредовала да нема разлога не искористити све њене предности како би се брже и ефикасније решио неки проблем.

Нарочито је такав случај у великим градовима, као што је Београд, где локална власт у жељи да пружи грађанима боље услуге, потенцира електронско управљање за обављање широког круга послова. Не само власт, већ и разне организације које на тај начин олакшавају своје управљање, постижући неопходну корист и за себе и за грађане. Све је више организација у Београду који функционишу на овај начин. Моћ интернета је толико нарасла последњих година да грађани у сваком тренутку осећају снагу, потребу и значај информационих технологија и система. Присуство интернета је створило такав амбијент у друштву да је постало потпуно неважно где се живи а где ради, јер се те две активности могу вршити и на различитим континентима.

Србији предстоји, као и њеној локалној самоуправи, велика борба за уређивање електронске управе, што се прво односи на техничко и технолошко описмењавање њених грађана а још више и описмењавање њених службеника, који ће познавањем овог система управљања олакшати вршење различитих послова и себи и грађанима. У граду Београду ће се електронско управљање много брже развијати, највише због млађег становништва, увек отвореног и спремног за иновације; због мањка слободног времена; због свуда присутне технологије и покривености

технолозијом целе територије града; због школованијег кадра међу запосленима; због већег знања страних језика што омогућава брже и лакше учење нових процеса, као и други услови који обезбеђују ефикасније управљање. Сви ови услови ће се брзо остварити и лако их је обезбедити, али колико ће се електронско управљање користити у будућности у граду Београду, видећемо у годинама које следе.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Реформа јавне управе и локалне самоуправе као њеног организационог дела питање је којем се данас посвећује велика пажња, како од стране стручне и научне јавности, тако и многих политичких актера са циљем да се држава и њене институције учине ефикаснијим и ефективнијим. Од државе и јавне управе се очекује да уместо класичне власти више служе грађанима у задовољавању њихових животних потреба. Проблем је што не постоји општеприхваћена теорија о реформи јавне управе, па самим тим и локалне самоуправе, већ постоји више модела, приступа и стандарда који се примењују на различите начине у појединим земљама, у зависности од историје, традиције, културе и економске снаге друштва, а посебно од карактеристика политичког система у тим земљама.

Реформа локалне самоуправе посебно наилази на тешкоће у земљама које пролазе или су већ прошле процес транзиције, у којима је деценијама владао једнопартијски монистички политички систем вредности а демократска начела и институције нису довољно дубоко укорене. Социјална структура ових друштава је још увек слабог демократског потенцијала а то се односи и на Србију.

1. У нашем раду на тему „Управљање великим градовима са тежиштем на граду Београду“ пошли смо од више претпоставки. Посебно смо истраживали два питања -нормативне аспекте локалне самоуправе, односно законска решења којима се успостављају одређене институције на нивоу локалних заједница, њихова овлашћења, послови и надлежности и друго, како се ова нормативна решења примењују у пракси. Наш основни закључак, на основу бројних истраживања која смо спровели радом на дисертацији иде у прилог оцени да је реформа локалне самоуправе у Србији више нормативна а недовољно је оживотворена у пракси. Постоје многи проблеми и препреке које треба успешније решити да би локална самоуправа остварила своју основну сврху, задовољавање животних потреба грађана у локалним заједницама.

Укупан истраживачки рад на дисертацији потврђује нашу основну полазну претпоставку, да примена савремених менаџмент приступа локалном самоуправом може унапредити деловање локалне самоуправе, њених институција и организација и остварити боље практичне резултате у свим областима задовољавања заједничких потреба грађана – комунални инфраструктурни

системи, друштвена надградња, локални економски развој и бољи стандард грађана. На основу компаративне анализе различитих искустава у дефинисању статуса великих градова, што је основна тема наше дисертације, посебно у Европи и свету, њихова институционална организација и управљање потврдиле су нашу полазну претпоставку да што се боље управља локалном самоуправом и њеним институцијама то ће резултати бити већи а локални развој свестранији и успешнији. Ова искуства других земаља сматрамо корисним за нашу земљу која се последњих деценија налази у процесу дубоких економских и политичких промена, преласком из социјалистичког у капиталистички систем са бројним позитивним и негативним последицама.

2.Савремено друштво се на почетку 21. века, како на глобалном тако и на националном плану, суочава са многим изазовима и искушењима а њихова основна карактеристика је неизвесност по питању тога куда иде савремени свет. У тим новим околностима посебан је проблем слабљење светских и других међународних институција као што су Уједињене Нације, Европска унија, Светска банка и др. које су деценијама уназад успевале да нађу одговоре на нека тешка искушења прошлих времена и на одређени начин се успешно носе са њима. И савремена наука и струка и бројни политички актери покушавају да нађу одговоре на многа искушења која су данас пре свега глобална.

У првом реду се трага за бољом организацијом друштва на националном плану, али и успешнијем повезивању у ширим оквирима, као што су удруживање и интеграције. Данас смо актери два глобална правца промена у организацији савремених друштава. Први правац је интеграција на међународном плану, где националне државе преносе део сопственог суверенитета, у циљу лакшег остваривања националних и ширих интереса. Други правац је децентрализација постојећих политичких система на принципу супсидијарности, преношење послова и надлежности са централног нивоа на ниже нивое власти, односно на институције локалне самоуправе где су најважније општине, градови и региони. Уз ову глобалну оријентацију у организацији савремених друштава, све већа пажња се посвећује и добром управљању на свим нивоима власти од међународних и националних до локалних. У суштини, трага се за решењима која могу обезбедити бољу владавину, односно добро управљање свим друштвеним институцијама, које остварују потребе од јавног интереса у свим савременим државама.

У том циљу многе међународне организације усвајају различита међународна документа којима се покушава утицати на националне државе, како би унапредиле локалну самоуправу и њено функционисање. По свом утицају посебно се издвајају Европска повеља о локалној самоуправи, принципи ЕУ о добром управљању и Европска повеља о регионалном развоју. Полазећи од начела, стандарда и принципа ових докумената и Србија је 2007. године, по усвајању Устава из 2006. године, дефинисала правно политички оквир за развој локалне самоуправе у нашој земљи и он се данас примењује на свим нивоима са различитим резултатима, проблемима и отвореним питањима.

3. Основне карактеристике локалне самоуправе у Србији данас се испољавају кроз неколико битних показатеља. Уставом из 2006. године грађанима је гарантовано право на локалну самоуправу и оно је остварено формирањем општина, градова и града Београда као јединица локалне самоуправе. У Србији се примењује монотипски модел локалне самоуправе што значи једнаке надлежности за све јединице локалне самоуправе са нешто већим овлашћењима које имају градови у нашој земљи у односу на изворне послове које имају општине.

Србија има укупно 174 јединице локалне самоуправе и то 150 општина и 24 града у које спада и град Београд, као главни град Србије. Новим институционалним оквиром повећане су изворне надлежности локалне самоуправе различитим законима је дефинисано преко 80 послова који се у њима реализују и они се могу поделити у неколико основних група: комунална инфраструктура; друштвена надградња и као нова функција, локални економски развој којем се посвећује све већа пажња.

4. Град је специфична политичка заједница и представља онај ниво власти који се налази између општине и националне државе. На основу компаративне анализе коју смо спровели током рада на дисертацији можемо закључити да се положај градова у европским земљама најчешће регулише законима о локалној самоуправи и Законом о главном граду којем се даје посебан статус. Изучавајући и економски развијене земље и земље у транзицији можемо запазити да се свуда врши децентрализација градова на градске општине, квартаве и четврти полазећи од територије на којој су организовани, броја становника који у њима живе, као и других специфичности. Притом можемо закључити да не постоји јединствен модел децентрализације главних градова већ свака земља у складу са својим историјским

специфичностима, културом и карактеристикама политичког система дефинише одређена институционална решења која се тичу организације и управљања великим градовима.

Када је у питању правни положај главних градова у Европи, статус главног града углавном је признат Уставом већине земаља. У зависности од друштвеног уређења у једној земљи, град може имати и статус федералне јединице док у скоро свим државама на нивоу главног града постоји самоуправна власт што је правило у већини европских земаља. У том смислу посматрано, главни град је најважнија јединица децентрализације власти у свакој држави, има право на самоуправу и већину јавних послова од значаја за градску заједницу по правилу обављају демократски изабрани органи. Наше истраживање потврђује да не постоји јединствен модел у организацији власти главних градова, неке државе посебно регулишу његов статус, док друге то не чине, па главни град потпада под уставна и законска решења која се односе на све институције локалне самоуправе.

Када посматрамо унутрашњу организацију главних градова можемо запазити да скоро свуда у европским градовима најчешће постоје два нивоа власти и то су градска власт и градске општине, департмани, градске четврти и сл. Наши увиди такође потврђују да се у свим главним градовима Европе стално ради на реформи организације и управљања градовима, уводе се нови облици пружања јавних услуга, као што је Е-управа са циљем да грађани своја права и обавезе у градским заједницама могу да остваре на најлакши начин.

5. Када је у питању Србија, град се дефинише као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа па је статус градова у нашој земљи уређен Законом о локалној самоуправи и Законом о главном граду. Основна карактеристика градова у Србији је та да, у просеку као и већина општина у нашој земљи, они имају преко 50.000 становника, тако да у поређењу са европским земљама, јединице локалне самоуправе у Србији спадају међу највеће у Европи, како по броју становника тако и по територији на којој су организоване. Наши увиди у европска савремена решења упућују на закључак да постоје оправдани разлози да се повећају надлежности општина и градова у Србији, а да озбиљно треба размотрити да се приликом даље реформе локалне самоуправе у нашој земљи повећа број јединица локалне самоуправе, које би имале статус градова а

градовима треба доделити нове надлежности којима ће се успешније одговорити на задовољавање животних потреба грађана у локалним заједницама.

6. Главни предмет нашег истраживања јесте статус, организација и управљање Београдом, као главним градом Републике Србије. Наша свеобухватна истраживања главних карактеристика Београда као великог града, затим његов уставни и законски статус, надлежности, организованост и његово деловање, упућују нас на општи закључак да се Београд по многим елементима и на основу бројних чињеница може сврстати у европске метрополе. Правећи компаративну анализу са европским градовима можемо оценити позитивним што Град Београд има посебан статус, утврђен Законом о главном граду, организован у 17 градских општина и што има велику одговорност за задовољавање заједничких потреба за око два милиона људи који данас живе и раде у Београду.

Наши налази потврђују да даљом реформом локалне самоуправе треба унапредити статус Београда, да му треба дати веће надлежности и када су у питању изворни и поверени послови, а посебно створити претпоставке за већу аутономију у остваривању функција које су му изворно додељене. То се посебно односи на питања повећања ефикасности и ефективности градских институција што директно утиче на успешније задовољавање потреба грађана који у њему живе, као и повећање квалитета живота. За то треба створити многе нове претпоставке, пре свега законске, материјалне, финансијске и посебно људске. Управљање људским ресурсима је битна претпоставка успешног остваривања основних функција које Град Београд има. Посебно треба радити на повећању стручних знања, компетентности, одговорности и етичности градске управе.

7. Укупан резултат истраживачког рада на теми потврђује нашу основну хипотезу да је потребно, и да је могуће боље управљати градом Београдом. У том циљу Град Београд, као велику европску метрополу, треба боље организовати у односу на његову садашњу организацију. То се може остварити даљом децентрализацијом града чији би резултат био повећан број општина у Београду, као и давање градским општинама статус јединица локалне самоуправе, уместо садашњег решења, где су оне потпуна креација Статута града, односно слободне воље политичких снага и актера у граду. Такође, треба озбиљно размотрити и питање преношења дела надлежности са нивоа града на градске општине када је реч о пословима који се на том нивоу могу ефикасније и ефективније обавити.

8. Сагласни смо са многим ауторима, да систем избора у Србији за локалну самоуправу треба променити како би се отклониле његове постојеће слабости а омогућила боља представљеност грађана у институцијама градске власти, као и повећање одговорности носилаца главних градских функција у граду. Наше је мишљење да би било корисно да се примени мешовити систем избора за одборнике, који се у значајном обиму примењује у многим европским земљама, где би се један број одборника бирао по пропорционалном изборном систему, а други по већинском систему чиме би се искористиле предности а отклонили недостаци ова два изборна система. Такви предлози би могли унапредити демократске процесе у граду и повећати заинтересованост грађана за ангажовање на локалним пословима и повећање њиховог поверења у градску власт.

9. Градску управу треба рационализовати, деполитизовати и професионализовати. Наше истраживање потврђује, као и истраживања других аутора који се баве функционисањем града Београда, да се бројни исти послови обављају паралелно на више нивоа органа градских институција – Градска управа, јавна предузећа и установе и посебне организације које град формира у одређеним областима друштвеног живота. Наша је оцена да постоји значајан простор да се ти послови више концентришу на једну институцију и тако оствари рационализација градске управе и смањи број запослених у градској администрацији.

Сматрамо да се број запослених може смањити, међутим треба повећати њихову професионалност и одговорност а колико год је могуће треба избећи политизацију градске управе путем запошљавања партијских кадрова независно од њихове професионалне способности. Отвореност јавних конкурса за запошљавање у градској управи, уз пуну транспарентност одлучивања, могао би да за резултат има ефекат који ће повећати ефикасност и ефективност градских служби.

10. У обављање градских послова треба више укључивати грађане путем разних метода консултација и учешћа у дефинисању градских политика које су битне за живот и рад у Београду. Грађане посебно треба укључивати у процес евалуације спровођења градских политика, где грађани могу реално дати значајан допринос, како у повећању квалитета јавних услуга тако и у јачању поверења и ауторитета градских власти.

Градску управу треба даље модернизовати применом нових информационих технологија а посебно повећањем обима и квалитета услуга, даљим развојем електронске управе, где грађани могу уместо на шалтерима, од својих кућа остваривати своја права и извршавати своје обавезе.

11. Данас се у управљању великим градовима и главним градовима Европе примењују различити приступи, модели и начела управљања. На основу бројних увида које смо имали прилику да остваримо током рада на дисертацији, можемо закључити да је примена принципа стратешког управљања најбољи приступ за унапређење управљања градом Београдом. Београд има стратешки план чија је важност до краја 2016. године, који је рађен по принципима неопходних анализа а пре свега применом SWOT анализе која сагледава снаге, слабости, опасности и шансе за развој нашег главног града. Сматрамо да Београд треба да усвоји нови Стратешки план развоја за наредних пет година у складу са савременим принципима управљања локалним заједницама. У укупном раду на економском и културном развоју Београда треба више примењивати институције јавно-приватног партнерства, будући да је Београд таква средина, која има све неопходне нормативне и реалне претпоставке за веће укључивање приватног сектора у економском, културном и инфраструктурном развоју Београда.

Сматрамо да су нашим укупним налазима и предлозима у великој мери потврђене, како главна хипотеза наше дисертације, тако и посебне хипотезе.

Посматрајући укупно постојећу локалну самоуправу у Србији, са свим предностима и недостацима, посебно су отворена два веома важна питања - финансирање локалне самоуправе и имовина локалне самоуправе која им је гарантована Уставом Републике Србије а још није пренета општинама и градовима, иако је усвојен Закон о јавној својини којим се ово питање јасно решава.

Сматрамо да се последњих година многи послови у држави избављају из надлежности централне власти, а све се више унутар земље посвећује пажња и увиђа значај локалних власти, нарочито онда када говоримо о граду Београду као специфичној јединици локалне самоуправе у законодавном систему Републике Србије. Ипак, сматрамо да град Београд још увек није достигао ниво развијености и ефикасности какав имају најразвијенији европски градови, највише због одсуства локалне традиције и културе, јер још нису у потпуности развијена многа начела

локалне демократије, где би јака децентрализација донела много добра како самој држави тако и њеним грађанима. Зато јака децентрализација данас треба да представља примарни циљ државних власти, ако желе да владају у интересу грађана.

Као један важан део система управљања државом се помиње управа која представља специфичну и сложену друштвену појаву коју су изучавале и изучавају бројне научне дисциплине, правног и ванправног карактера. Локалну самоуправу можемо сматрати можда и најважнијим елементом управе, јер врши бројне управне делатности и једна је од најважнијих носилаца јавних овлашћења. Појам управе у генералном смислу би могли окарактерисати као скуп државних и недржавних органа и организација који обављају управну делатност. Управа је истовремено и један комплексан и вишеслојни систем органа и институција које врше специфичне управне делатности. Зато најчешће кажемо да се управна делатност врши у великом броју организација у области привреде и друштвеним делатностима које су изван система државне управе, а не само у државној управи што самој управи даје огроман значај и важност у систему управљања државом и локалном самоуправом.

С друге стране, унутар управе се налазе њени делови који представљају посебне појмове. Један о најважнијих појмова, који се последњих деценија много проучава јесте појам јавне управе. Можемо рећи да је јавна управа нижи појам од појма управе, и да се чак унутар оваквог једног појма могу одредити различите дефиниције. Напомињемо да се јавна управа, као нормативно дефинисана организациона структура, у многоме разликује од делатности јавне управе, као скупа различитих, сложених и бројних послова и задатака који се обављају у циљу пружања професионалне и стручне подршке Влади у спровођењу политике и реализацији стратегија развоја, исто тако и пружању или обезбеђивању могућности пружања јавних услуга грађанима.

Још један важан појам, а који чини део свеукупног система управе, јесте државна управа. То је сложена и најчешће хијерархијски постављена управна структура која чини “кичмени” стуб сваке државе. Појам „кичмени стуб“ најбоље говори о значају државне управе и о великој одговорности оних који је воде. Јер, сматра се да се држава и њени грађани у сваком тренутку могу ослонити на управне органе и институције, као и на њихове свакодневне делатности, надлежности и овлашћења.

За нас и за наш рад највећу важност има истраживање појма локалне самоуправе, као дела система управе и управљања у држави. У том смислу, локалну самоуправу сматрамо и објашњавамо као заједничко задовољавање животних потреба становништва, насељених на одређеној територији, у којој сви грађани непосредно и равноправно учествују у животу заједнице. У први план сваке локалне самоуправе избијају потребе грађана и ефикасно пружање услуга грађанима од стране локалних власти.

Постоје бројне теорије које различито одређују локалну самоуправу и период њеног настанка. Многи је везују за античко доба, неки за средњи век а поједини сматрају да је период када настаје локална самоуправа везан искључиво за нови век и појаву грађанског, односно цивилног друштва, уз пратећи развој модерних институција, установа и организација на локалном нивоу и у држави.

За савремени развој локалне самоуправе и њен неизмеран значај одговорне су развијене европске државе у којима се локална самоуправа први пут и појављује. Ако обратимо пажњу на ове државе, можемо приметити да се локална самоуправа у већини ових земаља развијала увек у складу са њиховим државним уређењем. То се у највећој мери односи на државни режим или облик власти који је на снази у држави. Оно што је нажалост истина, односи се на то да је локална самоуправа у потпуности била другачија у демократским државама у односу на државе у којима је владао аутократски режим. Систем локалне самоуправе још увек зависи од традиционалних, економских, историјских, социјалних, културних и других прилика. У том смислу, значај, богатство и смисао локалне самоуправе у развијеним земљама још увек зависи од горе наведених прилика.

Иако се током читавог двадесетог века локална самоуправа у Србији споро развијала или се није развијала уопште, морамо се сложити да је самоуправе у Србији свакако морало бити више. Међутим, требало је повући бројне неопходне потезе за њено остваривање. Јер је тада као по неком закону државна власт, односно онај који је чини, у потпуности слободан да креира систем локалне самоуправе. Зато не можемо донети јасне закључке о локалној самоуправи у Србији током претходних векова. Увек је постојао велики број различитих периода и уређења локалне самоуправе у Србији, али ни у једном од ових периода локална самоуправа није успела да се уреди и развије на одговарајући, демократски начин, како је то било у европским земљама.

Локалне власти у већини земаља су у последње две деценије уложиле велики напор да грађанима обезбеде одговарајуће услове за живот, обезбеђењем квалитетних јавних добара и услуга, као што су становање, образовање, снабдевање гасом и електричном енергијом, одговарајућа здравствена политика и многе друге корисне услуге. У последње време многе локалне институције воде бригу о социјално угроженом делу становништва који живи у веома тешким условима, са недостатком могућности да плате цену услуга које су им преко потребне, што је још један од разлога неоходности настанка и опстанка локалне самоуправе у савременим државама.

Можемо се сложити са тим да је локална самоуправа један комплексан појам, ништа мање него што је то држава, и да у свом саставу обухвата готово све особине једне изграђене организације, ефикасне и демократске са свим оним карактеристикама које олакшавају живот оних који су у додиру са њом. Овако како смо описали савремену локалну самоуправу, тако треба и тежити њеном развоју на територији Републике Србије.

У савременој теорији и пракси се јавља нови појам, еквивалент појму управљања, а то је појам менаџмента. Сматрамо да појам менаџмента можемо дефинисати као друштвени процес планирања и развијања стратегије ради остваривања најбољег могућег циља у корист учесника процеса који се одвијају у савременом друштву. Ови процеси се односе и на државу, и на организације, као и на локалне заједнице и грађане који у њој живе.

Када говоримо о менаџменту, најчешће набрајамо и основне његове облике као што су менаџмент државе, менаџмент региона, менаџмент локалне самоуправе и менаџмент великих градова. Сваки од њих је другачији и има своје специфичности које га разликују од осталих облика. У складу са темом рада, нас највише занима појам градског менаџмента и његове карактеристике. Начин управљања градовима, подразумева се, није свуда исти. У различитим државама постоје различити модели градског менаџмента. Пошто у већини градова извршну власт чине градоначелник, градско веће и градска управа, тако постоје и другачији начини њиховог бирања и системи по којима су уређени. У неким системима градоначелник има веће надлежности, док у другим то имају градска већа. Сходно томе се такви модели градског менаџмента и формирају на територији градова.

Најважнији део наслова наше дисертације јесу велики градови. Бројне су контрадикторности око одређења овог појма и услова њиховог настанка. Неке земље велике градове одређују по величини простора на којем се налазе, док друге то раде у односу на број њихових становника. Можемо прихватити одређења и једних и других, али смо се ми у нашем раду више посветити оним градовима који имају преко милион становника, такозваним мегалополисима. У групу тих градова спада и Београд, који је и предмет проучавања ове дисертације.

Управљање великим градовима је комплексан појам и један веома тежак вид руковођења са много специфичности, и великим бројем овлашћења и надлежности којима располажу они који управљају великим градом као јединицом локалне самоуправе. Та овлашћења им дају одређену моћ и важну улогу у политичком животу државе. Зато се за градоначелнике, поготову оне главних градова, каже да по важности своје улоге стају у ред одмах иза председника владе и шефа државе. Због тога сматрамо да управљање градовима мора бити професионално, непристрасно и по могућству политички неутрално, како би се свима пружила једнака шанса и како би се ефикасно остваривало право грађана на локалну самоуправу и учешће у локалним пословима.

Не можемо а да не споменемо велику улогу коју има ЕУ када је у питању развој локалне самоуправе у Србији. Велики број правних аката који су донети од стране Европске уније на прави начин делују на српско законодавство у области локалне самоуправе. Као најважнији документ помиње се Европска повеља о локалној самоуправи коју смо подробно објаснили у овом раду, њене принципе и чланове. Због великог актуелног значаја локалне самоуправе ЕУ је донела и низ других докумената, који су од огромне важности за даљи развој локалног организовања. Углавном су то конвенције, препоруке и резолуције које доприносе ефикасном остваривању права грађана ЕУ и Србије по питању управљања локалном самоуправом.

У овом раду смо покушали да истакнемо основне одлике локалних самоуправа појединих транзиционих земаља и направимо компарацију са системом локалне самоуправе у Републици Србији. Приметили смо, на примеру Пољске, Чешке, Словеније, Мађарске и Бугарске, како су локалне самоуправе у земљама у транзицији веома сличне, и на сличном нивоу развоја. Све ове државе су заједно са Србијом потписнице међународног уговора Европске повеље о

локалној самоуправи, и у складу с тим су уредиле своје законодавство и донеле бројне прописе за несметано и ефикасно функционисање локалне самоуправе. Углавном се разлике проналазе у територијалним организацијама ових држава, међутим остале специфичности локалне самоуправе су скоро истоветне.

Највећи проблем, ипак, у државама у транзицији јесте то што су главни градови много развијенији од других градова и општина у држави. Тај велики контраст између главног града и осталих јединица локалне самоуправе је највећи недостатак оваквог система локалне самоуправе и доводи константно до незадовољства становништва периферних општина и градова. Иако у скоро свим земљама главни град има највећу моћ, постоје државе које нису уставом и законом уредиле посебан стаус главног града. За главни град је најважније да има право на самоуправу, да постоје демократски изабрани органи који ће обављати јавне послове, да има високу аутономију у одлучивању и уставну и законску заштиту у односу на централне нивое власти, што значи да градови самостално управљају пословима који им припадају.

Након дескрипције и компарације локалних самоуправа у различитим државама, приступили смо темељном одређењу и начину управљања локалним јединицама у великим европским градовима, са посебним освртом на Београд уз темељно одређење локалног управљања у Лондону, Паризу, Берлину, Варшави, Будимпешти, Букурешту, Загребу, Сарајеву и Подгорици. Овде су већ приметне разлике између економског, социјалног, културолошког и историјског статуса градова, где у својој снази и потенцијалу предњаче градови развијених земаља у односу на градове бивше Југославије које су биле ратом захваћене и које нису у прошлости много марили за локалну самоуправу и облике управљања у склопу ње. Потребно је много времена да би сви ови градови у транзицији достигли ниво развоја великих европских мегалополиса. Оно што чека ове државе и градове јесте неопходна реформа, како би локална самоуправа достигла виши ниво развоја и искористила свој потпуни капацитет.

Београд за нас има највећи значај јер је то град у коме живимо и коме желимо несметано остваривање свих његових циљева уз подршку грађана и локалних власти. Београд представља средиште највећег броја друштвених збивања, а посебно га карактерише велики број научних, просветних, културних, економских и услужних капацитета са веома добро развијеном инфраструктуром и

са невероватно великим потенцијалом у области информационих технологија, комуникације, информисања, развоја медија, пружања услуга, приватно-јавних партнерстава и др. Оно због чега град Београд има велики значај јесте његова добра географска позиција, смештена на обали двеју великих река, Саве и Дунава. Због свог геостратешког положаја Београд представља велику саобраћајну раскрсницу која се односи на путнички, железнички, ваздушни и водени транспорт и због тога има добре претпоставке за успешан економски развој.

Посебно смо се осврнули на статус и положај града Београда у домаћем законодавству, ослањајући се на Устав, законе и статут који уређују положај, структуру и надежности града Београда. Од појаве вишестраначја па све до данас, што представља период од око 25 година, систем управљања градом се мењао, а тако се мењао и значај града и његов положај у правном систему Републике Србије. Као држава која је ратификовала ЕПЈС, Србија је свој правни систем ускладила са овом повељом, што се одразило и на град Београд, који поред осталих општина и градова чини јединице локалне самоуправе у РС.

Органи града Београда који управљају градом и који имају највише надлежности деле се, по систему поделе власти, на Скупштину града, градоначелника, Градско веће и Градску управу града Београда, и њихова улога се огледа у обезбеђивању потреба грађана овог великог града и несметан рад свих оних који живе и раде на овом простору.

Оно чему се тренутно највише тежи садржано је у модернизацији свих облика и модела управљања градом ради достизања високог нивоа ефикасности локалних органа власти, па и грађана. Модернизација је највише усмерена ка раду јавних агенција, управљању градским земљиштем, креирању јавно-приватних партнерстава, управљању људским ресурсима, као и улози и напретку функције градског менаџера.

У раду су приказани и неки нови концепти управљања градом садржани у унапређењу институционалног оквира градских власти, у децентрализацији Београда у циљу ефикаснијег обављања локалних послова, у примени принципа доброг управљања на територији града, у повећању ефикасности ефикасности јавних служби града, у неопходности већег и несметаног учешћа грађана у обављању локалних послова, у унапређењу избора за градске власти Београда, у примени информатичких технологија у управљању градом, као и у другим

областима друштвеног живота, које могу допринети очекиваном и убрзаном развоју система управљања на територији града Београда.

Резиме

У докторској дисертацији истражене су све доступне и расположиве анализе и социолошки и политиколошки коментари објављени у вези са управљањем великим градовима. Сва сазнања узета су у обзир у припреми ове дисертације, а у великој мери су оскудна и углавном на нивоу статистичке анализе и дескрипције.

Дисертацију можемо окарактерисати као наш оптимистички покушај да прикажемо колика је спремност свих нас да управљање великим градовима и локалном самоуправом постане примарна грађанска, друштвена и државна активност, као и могућност да нагласимо колико је велика улога грађана у бирању локалне власти. Грађани морају остваривати своја права која су им гарантована уставом како би могли да управљају градовима у којима живе, посредно или непосредно.

Сматрамо да град Београд још увек није достигао ниво развијености и ефикасности какав имају најразвијенији европски градови, првенствено због одсуства локалне традиције и културе, будући да још увек нису у потпуности развијена многа начела локалне демократије по којима би јака децентрализација донела много тога доброг како самој држави тако и њеним грађанима, што се види из дела дисертације у којем се бавимо компарацијом управљања градом Београдом са системом управљања девет великих европских градова.

Као фундаментални предмет истраживања у овом раду наглашавамо организацију, функционалност и ефикасност градских власти у чијем избору грађани непосредно учествују и преко којих одлучују о питањима од значаја за живот и развој града као локалне заједнице. Наша решеност да истражимо ову област управљања јесте тежња ка истраживању структуре, природе и начина функционисања система управљања великим градовима.

Недовољна истраженост управљања великим градовима, представљае додатни подстицај и мотив за научно-истраживачки рад у овој докторској дисертацији. Тежиште дисертације је усмерено на увођење нових модела управљања великим градовима, посебно јавним сервисима у њима, који ће бити засновани на модерним принципима савременог управљања. Стварањем и применом нових модела управљања тежи се, као и увек када је у питању локална самоуправа, задовољавању јавних потреба грађана, привредних и других субјеката друштва.

Summary

In this doctoral dissertation explored all available and accessible analysis and sociological and political comments published in connection with the management of large cities. All findings are taken into account in the preparation of this thesis, and to a large extent are scarce and mostly at the level of statistical analysis and description.

Dissertation can be described as our optimistic attempt to show the willingness of all of us to manage large cities and local government becomes the primary civic, social and state activity, as well as the opportunity to emphasize how great the role of citizens in the election of local authorities. Citizens must exercise their rights that are guaranteed by the constitution to be able to manage the cities in which they live, directly or indirectly.

We believe that the city of Belgrade has not yet reached the level of development and efficiency of cocoa have the most developed European cities, primarily due to the absence of local traditions and culture, as they are not yet fully developed many of the principles of local democracy by which the strong decentralization are a lot of good that the country and its citizens, as evidenced by the work of the dissertation in which we do by comparing the management of the city of Belgrade with the management system of nine major European cities.

As a fundamental research subject in this study emphasize the organization, functionality and efficiency of city government in whose election the citizens participate directly and through which decisions on issues of importance to the life and development of the city as the local community. Our determination to investigate this area governance is a tendency to study the structure, nature and mode of functioning of the management major cities.

Insufficient exploration management major cities, represent an additional encouragement and motivation for scientific research in this doctoral thesis. The focus of the thesis is focused on the introduction of new management models big cities, especially public services in them, which will be based on modern principles of modern management. By creating and applying new management model tends to be, as always when it comes to local government, meeting the public needs of citizens, business and other entities of society

ЛИТЕРАТУРА

- Antić Teodor, *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim evropskim državama*, Politička misao, Vol. XXXIX, Zagreb 2002.
- *Београд у бројкама*, Завод за статистику РС, Београд 2014.
- *Београд у бројкама*, Завод за статистику РС, Београд 2015.,
- Блануша А., Грбић А., *Учешиће грађана у управљању у локалној самоуправи у Републици Србији*, Мегатренд ревија, Београд 2011.
- Bratić Vjekoslav, *Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Evropi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?*, Finansijska teorija i praksa 32 (2), Zagreb 2008.
- Брњаш Звонко, Драшковић Божо, *Грађани и буџетски процес на локалном нивоу*, Политичка ревија година (XXVI) XIII, vol=42, бр 4/2014, Београд 2014.
- Вацић Зоран, *Политички аспекти управљања локалном заједницом, Управљање локалном заједницом*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2000.
- *Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ*
- Вујачић Илија, *Принцип супсидијарности и статус Београда*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009.
- Вујовић Сретен, *Локални, глокални, предузетнички и социоеколошки аспекти савременог града*, Социологија, Београд 2012.
- Вучетић Дејан, *Децентрализација у континенталним правним системима*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2012.
- Вучетић Слободан, *Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009.
- Grochowski Miroslav, Regulska Joanna, *Novo partnerstvo I saradnja: Lokalna samouprava i institucije koje je podržavaju- slučaj Poljske*, Uperedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002.
- Гујаничић Душан, *Положај градоначелника у Србији и Француској*, Политичка ревија бр. 4/2013, Београд 2013..
- Дамјановић Мијат, *Правно-политички оквир децентрализације*, Иницијатива за фискалну децентрализацију, Палго центар, Београд, 2002.

- Динкић Миросинка, *Децентрализација управљања јавним услугама*, Иницијатива за фискалну децентрализацију, Палго центар, Београд, 2002.
- Друмева Емилија, *Локална власт у Бугарској*, Јачање локалне власти, Магна агенда, Београд 2002.
- Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, ФПН, Београд, 2002.
- Ђорђевић Снежана, *Локална самоуправа*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2002
- Ђорђевић Снежана, *Статус, надлежност и политичка организација градова*, У сусрет новом статусу градова у Србији, Палго центар, Београд 2007.
- Ђорђевић Снежана, *Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009.
- Ђорђевић Снежана, *Модел децентрализације у земљама Европске уније*, Национална коалиција за децентрализацију, Београд 2011.
- Ђорђевић Снежана, *Савремене урбане студије*, Факултет политичких наука, Београд 2012.
- Ђуричин Д., Јаношевић С., Каличанин Ђ, *Менаџмент и стратегија*, четврто, прерађено и допуњено издање, Економски факултет Београд, Београд, 2009.
- Ivanišević Stjepan, *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, 1987.
- Ivanišević Stjepan, *Evropska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima*, Zagreb 2008.
- Илић Миле, *Локална самоуправа–најисплативија инвестиција у демократију*, Локална самоуправа- часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2007.
- Илић Миле, *Локална самоуправа у Југославији*, Градина, Ниш, 1996.
- Јанићијевић Н, *Управљање организационим променама*, Економски факултет у Београду, Београд 2007.
- Јовановић Милан, *Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009.
- Јовановић Мића, *Интеркултурални менаџмент*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002.

- Јовановић М., Живковић М., Цветковски Т., *Организационо понашање*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.
- Јовановић Слободан, *О држави, Основи једне правне теорије*, Сабрана дела, БИГЗ-СКЗ, Београд 1990, том 8, стр. 403–404, према Становчић Војислав, Локална и регионална самоуправа у демократској теорији, Зборник Матице српске за друштвене науке, број 106–107, 1999.
- Јовичић Миодраг, *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској*, Савремена администрација, Београд, 1963.
- Јукић Тихомир, Смоде Цвитановић Мојца, Смоквина Марина, *Визије развоја градова почетком 21. века*, Архитектонски Факултет у Загребу, Загреб 2010.
- Касаповић Мирјана, *Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи*, Локална политика у Хрватској, ФПЗ, Загреб, 2004.
- Коман Р., Крај Е., Радлеску М., Станџеску Г., *Локална власт у Румунији*, Јачање локалне власти, Magna agenda, Београд 2002.
- Комшић Јован, *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Novi Sad, 2007.
- Копрић Иван, *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*, Hrvatska javna uprava, god. 9, Zagreb, 2009.
- Копрић И., *Karakteristike sastava lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, Zagreb 2010.
- Крбек Иво, *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1955.
- Кривокапић Борис, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник РС, Београд 2010.
- Кутлешкић Владан, *Основна питања уређења регионалне државе*, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд 2012.
- Ласина Карел, Вајдова Зденка, *Локална самоуправа у Републици Чешкој*, Упоредна искуства локалних самоуправа, Magna agenda, Београд, 2002.
- Лане Јан–Ерик, *Државно управљање*, Мегатренд универзитет, Београд 2012.
- Лилић Стеван, *Регионализација, европска искуства и уставне противречности покрајинске аутономије у Србији*, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд 2012.
- *Локална самоуправа*, бр. 38, СКГО, Београд 2009.

- Lozina Duško, Klarić Mirko, *Dobra uprava kao upravna doktrina u EU*, Pravni vjesnik, god. 28, br. 2, Split 2012.
- Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- Марјановић Јован, *Политичке странке и модерна држава*, Академска мисао, Београд, 2001.
- Марковић Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Марковић Драган, *Од традиционалне ка савременој локалној самоуправи*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Марчетић Г., Гиљевић Т., *Локална самоуправа у Немачкој и Француској*, Хрватска јавна управа, год. 10. бр. 1, Загреб 2010.
- Миленковић Дејан, *Управна делатност и право јавних служби (магистарски рад)*, Правни факултет, Београд, 1998.
- Миленковић Дејан, *Градска управа и службенички систем заслуга*, Београд демократска метропола, ФПН, Београд 2009.
- Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009.
- Милосављевић Богољуб, *Уставноправни аспекти регионализма*, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд 2012.
- Милосављевић Богољуб, *Реформа локалне самоуправе у Србији*, Хрватска компаративна јавна управа, бр. 3., Загреб, 2012.
- Милосављевић Богољуб, *Опити правни основ, класификација и значај облика учешћа грађана у управљању на локалном нивоу*, Грађанско учешће на локалном нивоу, СКГО, Београд 2006.
- Мојсиловић Милош, *Сврха и значај праћења рада локалних органа власти*, Приручник за праћење рада локалне самоуправе, ЦЕСИД, Београд 2008.
- Мујакчић, I. M., *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi*, Hrvatska javna uprava, Zagreb 2010.
- *На путу до електронске управе, најбоље ИКТ праксе у градовима и општинама Србије*, Електронски факултету Нишу, Београд 2009.

- Орловић Славиша, *Институционални капацитети града Београда – ретроспективно и проспективно*, Београд – демократска метропола, Факултет политичких наука, Београд 2009.
- Павловић Владимир, *Локална самоуправа и процес приступања Србије ЕУ – од посматрача до партнера*, СКГО, Београд 2012.
- Павловић-Крижанић Татијана и Брдаревић Љиљана, *Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, Палго центар, Београд, 2010.
- Пејић Ирена, *Локална самоуправа у европским уставним системима*, Правни факултет у Нишу
- Петери Габор, *Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): добре и лоше стране, Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, Палго центар, Београд, 2010.
- Радојевић Миодраг, *Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Setnikar-Cankar Stanka, Vlaj Stane, Klun Maja, *Decentralizacija: Eksperimenti i reforme lokalna uprava u Sloveniji*, Uppedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002.
- Sheldrake Mark, *Karakteristike i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji*, Uppedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002.
- Schmidt-Eichstaedt Gerd, *Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Nemačkoj*, Uppedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd 2002.
- Симовић Војислав, *Комунални систем и комунална политика*, Научна књига, Београд, 1966.
- Стојановић Бобан, Јовић Никола, *Децентрализација одлучивања у граду Београду – ставови грађана о учинковитости*, Политичка ревија, година (XXVI) XIII, вол=42 Бр. 4 / 2014.
- Суботић Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Суботић Драган, *Управљање у локалној заједници*, ИПС, Београд 2007.
- Суботић Драган, *Реинжењеринг локалне самоуправе*, ИПС, Београд 2008.

- *Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2009. до 2013. године*, Влада РС, Београд 2009. године, увод.
- *Стратегија развоја града Београда, циљеви, концепција и стратешки приоритети одрживог развоја*, Палго центар, Београд 2008.
- Temesi Ištvan, *Lokalna samouprava u Mađarskoj*, Upporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna agenda, Beograd, 2002.
- Флин Норман, *Управљање у јавном сектору*, Мегатренд универзитет, Београд, 2012.
- Хејвуд Ендру, *Политика*, Палго центар, Београд, 2004.
- Crnković Mateja, *Lokalna samouprava u Poljskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010) br. 4., Zagreb 2010.
- Šeparović Inge Perko, *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
- Wittfogel A. Karl, *Orijentalne despotije*, Globus, Zagreb, 1981

Страна литература

- *Administrative Organisation of Romanian Territory*, Romanian National Institute of Statistics, Bucharest 2008.
- Batley Richard, Stoke Gerry, *Local Government in Europe – Trends and Developments*, London, Macmillan, 1991.
- Breuillard Michele, *From Paris to Greater Paris: An Old Project, a New Approach*, HKJU – CCPA, god. 12., br. 1., Zagreb 2012.
- Colebatch Hal K., *Policy*, Open University Press, Buckingham, 2002.
- Copus Colin, *London government: Problems, perspectives and power*, HKJU-CCPA, 2013.
- Dieckmann J., *Verwaltung der grossen Staedte, Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden 1997.
- Hruška E. *Problemi sučasneho urbanizmu*, Bratislava 1966
- Kerley Richard, *Managing in Local Government*, Macmillan 1994
- Lazin Fred, *Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: some Observations*, HKJU – CCPA, Zagreb 2014.

- Leach S., Cass F., *Local Government Reorganisation: The Renew and Its Aftermath*, London 1998.
- *Magyarország közigazgatási helynévkönyve* (Gazetteer of Hungary), Budapest, 2012.
- Protière Guillaume, *The Status of Metropolises in France*, HKJU – CCPA, god.12.(2012.), br. 1.
- *Rezultate definitive ale Recensământului Populației și al Locuintelor*, Institutul national de statistica, Bucuresti 2011.
- Staiculescu Anca Rodica, *Special Status of Bucharest*, HKJU – CCPA, god. Zagreb 2012.
- Tabit Renata, *Towns with County Status in Hungary*, HKJU – CCPA, Zagreb 2012.
- Temesi Istvan, *Special Status of Budapest, the Capital of Hungary*, HKJU – CCPA, Zagreb 2012.

Међународни уговори

- *Европска повеља о регионалној аутономији*, 1997.
- *Европска повеља о регионалној демократији*, 2008.
- *Европска повеља о локалној самоуправи*
- *Европска урбана повеља II, Манифест за нови урбанитет*
- *Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Council of Europe
- *The urban dimension of EU policies-key features of an EU urban agenda*, Brussels, 2014.
- *Универзална декларација о правима човека*, резолуција Генералне скупштине 217 А(III), 1948.

Устави, закони и подзаконски акти

- *Constitution of Romania*
- *Greater London Authority Act*, 1999.
- *Greater Paris Act*, Journal Officiel de la République Française, n°0128, Paris, 2010.
- *Закон о регионалном развоју*, Сл. гласник РС, бр. 51/2009 и 30/2010

- *Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине*, Сл. гласник РС", бр. 99/2009 и 67/2012 - одлука УС.
- *Закон о локалној самоуправи*, Службени гласник РС бр. 129/2007 и 83/2014.
- *Закон о територијалној орагнизацији Републике Србије*, Сл. гласник РС, бр. 129/2007.
- *Закон о финансирању локалне самоуправе*, Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 усклађени дин изн. и 125/2014-усклађени дин. изн.
- *Закон о главном граду*, Сл. гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. Закон)
- *Закон о локалним изборима*, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 34/2010 - одлука УС и 54/2011, Београд 2007
- *Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама*, Службени гласник РС, број 88/11, Београд, 2011
- *Zakon o Gradu Zagrebu*, проčišćени текст закона NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14 на снази од 01.01.2015.
- *Закон о локалној самоуправи ЦГ*, Сл. лист ЦГ, бр. 88/2009.
- *Одлука о Градској управи града Београда*, Службени лист града Београда број 8/2013, Београд 2013.
- *Одлука о обиму средстава за вршење послова града и градских општина и утврђивању прихода који припадају граду, односно градским општинама у 2013. години*, ("Сл. лист града Београда", бр. 65/2012 и 31/2013).
- *Одлука о грађевинском земљишту*, Службени лист града Београда, бр. 20, Београд 2015.
- *Одлука о располагању становима града Београда*, , Београд 2015.
- *Одлука о одређивању зона на територији града Београда*, „Службени лист града Београда, бр. 60/09, 45/10, 54/11 и 78/14, Београд 2014.
- *Предлог закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*, Министарство државне управе и локалне самоуправе
- *Статут града Београда*, 2007.
- *Статут Града Сарајева*, Службене новине Кантона Сарајева, број 34/08, Сарајево 2008.
- *Statut grada Zagreba*, Sl. glasnik Grada Zagreba 19/99.

- *Статут Главног града* ("Службени лист ЦГ-општински прописи", број 28/06).
- *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС бр. 98/2006, Београд 2006.
- *Устав Босне и Херцеговине*, Сарајево 1995.
- *Устав Црне Горе*.
- *Verfassung von Berlin, Das Abgeordnetenhaus von Berlin*, Berlin 1995.

Интернет странице

- <http://sr.wikipedia.org/wiki/Мегалополис>
- http://www.vggs.rs/geodetski_odsek/predmeti_ispiti/spec_PPIU/razno/ppu-4.pdf
- <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/mro/news-release/census-result-shows-increase-in-population-of-london-as-it-tops-8-million/censuslondonnr0712.html>
- <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20100107034016/http://www.london.gov.uk/gla/policing.jsp>
- <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20100107033943/http://www.london.gov.uk/london/links.jsp>
- http://www.mairie1.paris.fr/mairie01/jsp/site/Portal.jsp?page_id=56
- <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/paris-collectivite-territoriale-specifique.html>
- http://www.mairie15.paris.fr/mairie15/jsp/site/Portal.jsp?page_id=45
- [http://www.berlin.de/rubrik/politik-und-verwaltung/.](http://www.berlin.de/rubrik/politik-und-verwaltung/)
- www.um.warszawa.pl/v_syrenka/miasto/dzielnice.htm
- <http://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>
- <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1296783>
- <http://4x6.rs/ukratko-zakon-o-glavnom-gradu/>, Укратко-Закон о главном граду, Центар за активизам, толеранцију и одрживи развој, Београд
- <http://www.optimus.org.rs/onama.php>, датум приступа на сајт 16.11.2015.
- <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1900>

ПРИЛОЗИ

Табела бр. 1 – број становника у градовима

РБ.	Град	Број становника
1.	Лондон	8,278,251
2.	Париз	2,233,818
3.	Берлин	3,500,000
4.	Варшава	1,735,000
5.	Будимпешта	1,700,000
6.	Букурешт	2,000,000
7.	Загреб	790,000
8.	Сарајево	370,000
9.	Подгорица	186,000
10.	Београд	1,640,000

Табела бр. 2 – представничка власт у градовима

РБ.	Град	Представничка власт
1.	Лондон	Градска скупштина
2.	Париз	Градска скупштина
3.	Берлин	Градска скупштина
4.	Варшава	Градско веће
5.	Будимпешта	Генерална скупштина
6.	Букурешт	Главно веће
7.	Загреб	Градска скупштина
8.	Сарајево	Градско веће
9.	Подгорица	Градска скупштина
10.	Београд	Градска скупштина

Табела бр. 3 – дужина мандата представничке власти у градовима

РБ.	Град	Дужина мандата представничке власти
1.	Лондон	4 године
2.	Париз	6 година
3.	Берлин	4 године
4.	Варшава	4 године
5.	Будимпешта	4 године
6.	Букурешт	5 година
7.	Загреб	4 године
8.	Сарајево	4 године
9.	Подгорица	4 године
10.	Београд	4 године

Табела бр. 4 – број одборника у представничким телима

РБ.	Град	Број одборника
1.	Лондон	25
2.	Париз	163
3.	Берлин	130
4.	Варшава	60
5.	Будимпешта	33
6.	Букурешт	55
7.	Загреб	51
8.	Сарајево	28
9.	Подгорица	59
10.	Београд	110

Табела бр. 5 – извршна власт у градовима

РБ.	Град	Извршна власт
1.	Лондон	Градоначелник
2.	Париз	Градоначелник
3.	Берлин	1. Сенат (на чијем челу је градоначелник) и 2. Градска управа
4.	Варшава	Градско поглаварство на челу са градоначелником
5.	Будимпешта	1. Градоначелник и 2. Градско веће
6.	Букурешт	Градоначелник
7.	Загреб	1. Градоначелник и 2. Градско поглаварство
8.	Сарајево	1. Градоначелник и 2. Градски савет (помоћно тело градоначелника)
9.	Подгорица	1. Градоначелник и Савет градоначелника (помоћно тело градоначелника)
10.	Београд	1. Градоначелник и 2. Градско веће

Табела бр. 6 – дужина мандата извршне власти

РБ.	Град	Дужина мандата извршне власти
1.	Лондон	4 године
2.	Париз	6 година
3.	Берлин	4 године
4.	Варшава	4 године
5.	Будимпешта	4 године
6.	Букурешт	5 година
7.	Загреб	4 године
8.	Сарајево	4 године
9.	Подгорица	4 године
10.	Београд	4 године

Табела бр. 7 – начин избора градоначелника

РБ.	Град	Начин избора градоначелника
1.	Лондон	Директан (непосредан)
2.	Париз	Индириектан (посредан)
3.	Берлин	Индириектан (посредан)
4.	Варшава	Директан (непосредан)
5.	Будимпешта	Директан (непосредан)
6.	Букурешт	Директан (непосредан)
7.	Загреб	Директан (непосредан)
8.	Сарајево	Индириектан (посредан)
9.	Подгорица	Индириектан (посредан)
10.	Београд	Индириектан (посредан)

Табела бр. 8 – дужина мандата градоначелника

РБ.	Град	Дужина мандата градоначелника
1.	Лондон	4 године
2.	Париз	6 година
3.	Берлин	4 године
4.	Варшава	4 године
5.	Будимпешта	4 године
6.	Букурешт	5 година
7.	Загреб	4 године
8.	Сарајево	4 године
9.	Подгорица	4 године
10.	Београд	4 године

Табела бр. 9 – врсте изборних система који се користе за избор одборника

РБ.	Град	Врсте изборних система који се користе за избор одборника
1.	Лондон	Већински и пропорционални
2.	Париз	Пропорционални
3.	Берлин	Пропорционални
4.	Варшава	Пропорционални
5.	Будимпешта	Пропорционални
6.	Букурешт	Пропорционални
7.	Загреб	Пропорционални
8.	Сарајево	Пропорционални
9.	Подгорица	Пропорционални
10.	Београд	Пропорционални

Табела бр. 10 – присуство омбудсмана у раду градских власти

РБ.	Град	Присуство омбудсмана у раду градских власти
1.	Лондон	+
2.	Париз	+
3.	Берлин	+
4.	Варшава	+
5.	Будимпешта	+
6.	Букурешт	+
7.	Загреб	+
8.	Сарајево	+
9.	Подгорица	+
10.	Београд	+

Табела бр. 11 – статус великих градова

РБ.	Град	Статус
1.	Лондон	Град
2.	Париз	1. Општина и 2. Департман
3.	Берлин	1. Град и 2. Држава
4.	Варшава	1. Град и 2. Метрополитенско подруче (округ)
5.	Будимпешта	1. Град и 2. Округ
6.	Букурешт	1. Општина и 2. Округ
7.	Загреб	1. Град и 2. Жупанија
8.	Сарајево	Град
9.	Подгорица	Град
10.	Београд	Град

Табела бр. 12 – унутрашња територијална организација градова

РБ.	Град	Територијална организација
1.	Лондон	Окрузи
2.	Париз	Арондисмани
3.	Берлин	Управне општине
4.	Варшава	Градске општине
5.	Будимпешта	Дистрикти
6.	Букурешт	Сектори
7.	Загреб	Градске четврти
8.	Сарајево	Градске општине
9.	Подгорица	Градске општине
10.	Београд	Градске општине

Табела бр. 13 – број територијалних јединица у градовима

РБ.	Град	Број територијалних јединица
1.	Лондон	Окрузи – 33
2.	Париз	Арондисмани – 20
3.	Берлин	Управне општине – 12
4.	Варшава	Градске општине – 18
5.	Будимпешта	Дистрикти – 23
6.	Букурешт	Сектори – 6
7.	Загреб	Градске четврти – 17
8.	Сарајево	Градске општине – 4
9.	Подгорица	Градске општине – 3
10.	Београд	Градске општине – 17

Табела бр. 14 – врсте избора за локалне власти

РБ.	Град	Врсте избора
1.	Лондон	Партијски избори
2.	Париз	Партијски избори
3.	Берлин	Партијски избори
4.	Варшава	Партијски избори
5.	Будимпешта	Партијски избори
6.	Букурешт	Партијски избори
7.	Загреб	Партијски избори
8.	Сарајево	Партијски избори
9.	Подгорица	Партијски избори
10.	Београд	Партијски избори

Табела бр. 15 – година ратификовања ЕПЈС

РБ.	Град	Година ратификовања ЕПЈС
1.	Лондон (Велика Британија)	1998. године
2.	Париз (Француска)	2002. године
3.	Берлин (Немачка)	1998. године
4.	Варшава (Пољска)	1993. године
5.	Будимпешта (Мађарска)	1994. године
6.	Букурешт (Румунија)	1998. године
7.	Загреб (Хрватска)	1997. године
8.	Сарајево (Босна и Херцеговина)	2002. године
9.	Подгорица (Црна Гора)	2008. године
10.	Београд (Србија)	2007. године

Табела бр. 16 – облици непосредне демократије у земљама бивше СФРЈ

РБ.	Град	Облици непосредне демократије
1.	Загреб	Локални референдум, Месни збор грађана, Петиције, Предлози и Притужбе грађана
2.	Сарајево	Градски референдум, Месни збор грађана, Грађанска иницијатива, Јавне расправе и Поднесак
3.	Подгорица	Иницијатива, Грађанска иницијатива, Збор грађана, Градски референдум, Месни референдум, Петиције, Предлози и Грађанске жалбе
4.	Београд	Референдум, Грађанска иницијатива и Збор грађана

Табела бр. 17 – Правни акти којима се уређује организација градова у земљама бивше СФРЈ

РБ.	Град	Правни акти
1.	Загреб	1. Закон о граду Загребу 2. Статут града Загреба
2.	Сарајево	Статут града Сарајева
3.	Подгорица	Статут главног града
4.	Београд	1. Закон о главном граду 2. Статут града Београда

РЕГИСТАР АУТОРА

- Antić T.: 160,161,164.
- Блануша А., Грбић А.: 26.
- Bratić V.: 159.
- Брњаш З., Драшковић Б.: 330.
- Batley R., Stoke G.:50.
- Breuillard M.: 146.
- Ваџић З.: 31.
- Вујачић И.: 316.
- Вујовић С.: 74.
- Вучетић Д.: 153, 175, 177, 178.
- Вучетић С.: 307, 309.
- Grochowski M., Regulska J.: 101, 104, 108, 112.
- Гујаничић Д.: 147.
- Дамјановић М.: 311.
- Dieckmann J.: 153.
- Динкић М.: 314.
- Друмева Е.: 103, 106, 110, 113.
- Ђорђевић С.: 27, 28, 33, 37, 38, 46, 48, 59, 60, 66, 71, 90, 91, 134, 135, 137, 138, 140, 269, 304, 311.
- Ђуричин Д., Јаношевић С., Каличанин Ђ : 297.
- Ivanišević S.: 17, 75, 141, 142.
- Илић М.:29, 30, 41.
- Јанићијевић Н.: 298.
- Јовановић Милан: 332, 333, 334, 335, 336.
- Јовановић Мића: 53.
- Јовановић М., Живковић М., Цветковски Т.: 53.
- Јовановић С.: 315.
- Јовичић М.: 25.
- Јукић Т., Смоде Цвитановић М., Смоквина М.: 133.

- Касаповић М.: 335.
- Kerley R.: 135.
- Koman P., Krai E., Radulesku M., Stančulesku G.: 174, 178, 179.
- Комшић Ј.: 97, 98.
- Коргић І.: 75, 77, 189, 190.
- Крбек И.: 20.
- Кривокапић Б.: 78.
- Кутлешић В.: 61.
- Laciņa K., Vajdova Z.: 101, 104, 108, 112.
- Laziņ F.: 173, 174, 175.
- Leach S., Cass F.: 134.
- Lane J. E.: 56.
- Лилић С.: 96.
- Lozina D., Klarić M.: 317.
- Маринковић Р.: 26, 27, 35, 40, 45, 47, 48.
- Марјановић Ј.: 56.
- Марковић Д.: 24, 25, 26, 29, 31, 32.
- Марчетић Г., Гиљевић Т.: 139, 140, 149, 150.
- Миленковић Д.: 21, 24, 271, 317.
- Милосављевић Б.: 61, 80, 81, 83, 85, 87, 89, 95, 121, 125, 244, 261, 338, 329.
- Мојсиловић М.: 307.
- Мујакіć, І. М.: 191.
- Орловић С.: 315.
- Павловић В.: 80.
- Павловић-Крижанић Т., Брдаревић Љ.: 290, 291, 295, 296.
- Пејић И.: 91, 93.
- Петери Г.: 289, 290.
- Protière G.: 148.
- Радојевић М.: 244.
- Setnikar-Cankar S., Vlaj S., Klun M.: 102, 106, 109, 113.
- Sheldrake M.: 131.
- Schmidt-Eichstaedt G.: 151.

- Симовић В.: 48.
- Staiculescu Anca R.: 176.
- Стојановић Б., Јовић Н.: 314.
- Суботић Д.: 29, 32, 34, 39, 42, 43, 45, 50, 52, 88.
- Tabit R.: 168.
- Temesi I.: 102, 105, 109, 113, 165, 166, 167, 170, 172.
- Флин Н.: 52.
- Хејвуд Е.: 52.
- Нрушка Е.: 69.
- Crnković M.: 162, 163, 164, 165.
- Colebatch Hal K.: 58.
- Copus C.: 133, 138.
- Šeparović Inge P.: 57.
- Wittfogel A. K.: 66.

РЕГИСТАР СКРАЋЕНИЦА

- АП** – Аутономна покрајина
- БВК** – Београдски водовод и канализација
- ВБ** – Велика Британија
- ГСГБ** - Градска скупштина града Београда
- ГУГБ** – Градска управа града Београда
- ГВГБ** – Градско веће града Београда
- ГГБ** – Градоначелник града Београда
- ГМГБ** – Градски менаџер града Београда
- ГСП** – Градско саобраћајно предузеће
- ГО** – Градска општина
- GLA** - Greater London Authority Act
- GPA** - Greater Paris Act
- ЕПЈС** – Европска повеља о локалној самоуправи
- ЕПРА** – Европска повеља о регионалној аутономији
- ЕПРД** - Европска повеља о регионалној демократији
- ЕУ** – Европска унија
- ЕУП** – Европска урбана повеља
- ЗЛС** – Закон о локалној самоуправи
- ЗТО** – Закон о територијалној организацији
- ЗФЛС** – Закон о финансирању локалне самоуправе
- ЗЛИ** – Закон о локалним изборима
- ЗГГ** – Закон о главном граду
- ЗРР** – Закон о регионалном развоју
- ИКТ** – Информационе и комуникационе технологије

ЖКП – Јавно комунално предузеће

ЈПП – Јавно - приватно партнерство

ЛС – Локална самоуправа

ЉР – Људски ресурси

МЗ – месна заједница

НВО – Невладина организација

РС – Република Србија

САД – Сједињене Америчке Државе

СЕ – Савет Европе

СРЈ – Савезна Република Југославија

СССР – Савез Совјетских Социјалистичких Република

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија

СКГО – Стална конференција градова и општина

СГБ – Статут града Београда

БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Кандидат Андрија Блануша рођен је у Београду 12. новембра 1982. године. На Факултету политичких наука Универзитета у Београду дипломирао је у јануару 2007. године и стекао диплому - дипломирани политиколог. Од децембра 2007. године запослен је на Факултету за државну управу и администрацију, Мегатренд универзитета као сарадник у настави. На Факултету за државну управу и администрацију је уписао мастер студије 2008. године.

Мастер рад под називом „Учешће грађана у управљању у локалној самоуправи у вишестраначкој Србији“ је одбранио децембра 2009. године и стекао диплому дипломирани правник – мастер. На Факултету за државну управу и администрацију је изабран у звање асистента у марту 2011. године.

Истраживач је на пројекту: „Унапређење јавних политика у Србији у функцији побољшања социјалне сигурности грађана и одрживог привредног раста“, којег финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС, број 47004.

У досадашњем научном раду кандидат је објавио више научних радова и то:

- „Учешће грађана у управљању у локалној самоуправи у Републици Србији“, коауторски рад, Мегатренд ревија, Београд 2011.
- „Међународноправни аспекти суверенитета у савремено доба - фактори ограничења“, коауторски рад, ЛЕМИМА конференција, Београд 2013.
- „Право грађана на доношење одлука у Републици Србији – пут ка модерној локалној самоуправи“, коауторски рад, ЛЕМИМА конференција, Београд 2013.
- “Decentralization as a precondition for the development of local democracy”, WSEAS Conference – Advance in fiscal, political and law science, Brashov 2013.
- „The importance of local self-government and citizen participation in modern society” WSEAS Conference – Advance in fiscal, political and law science, 2013