

Reforma lokalne samouprave u Srbiji

Bogoljub Milosavljević*

UDK 352.071.2 (497.1)
Pregledni znanstveni rad / review scientific paper
Primljeno / received: 9. 10. 2011.
Prihvaćeno / accepted: 31. 8. 2012.

Izlažu se osnovni smerovi i dometi reforme sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji od kraja 2000. do jeseni 2011. U središtu pažnje su pravni, institucionalni, svojinski, finansijski i drugi srodni aspekti reforme. Reformom su ostvareni značajni rezultati, ali ona još uvek nije dovršena. Posebno su naznačeni pravci dalje reforme.

Ključne reči: lokalna samouprava, opštine i gradovi, grad Beograd, gradske opštine, centralni organi, nadležnosti, finansiranje, organi opština i gradova, nadzor centralnih organa

1. Uvod

Pojam lokalna samouprava vraćen je u pravno-politički sistem Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine (od Drugog svetskog rata do 1990. umesto lokalne samouprave u SFRJ je postojao komunalni sistem, prema kome je opština bila sastavni deo jedinstvenog koncepta državno-partij-

* Prof. dr. sc. Bogoljub Milosavljević, redovni profesor ustavnog i upravnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta Union, Beograd (Full Professor of Constitutional and Administrative Law at the Faculty of Law, Union University, Belgrade, Serbia, e-mail: bogoljubm@yahoo.com)

ske vlasti). Dve godine potom, Ustavom Savezne Republike Jugoslavije (1992) zajemčeno je pravo na lokalnu samoupravu »u skladu sa ustavom republike članice«, ali bez naznake titulara tog prava. Istim aktom je propisano da su u državnoj svojini sve nepokretnosti i druga sredstva koja koriste jedinice lokalne samouprave (JLS). Na temelju te odredbe, Srbija je donela Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije (1995), kojim su JLS lišene svojinskih prava u korist države.

Sve do početka 2001. JLS su imale vrlo skroman krug poslova u sopstvenom delokrugu. Težište njihove uloge bilo je na socijalnom polju, dok je njihova ekonomska i razvojna funkcija bila sasvim zapostavljena. Ni taj skromni delokrug poslova nisu mogle obavljati bez snažnog upliva države. Izbori lokalnih organa nisu bili ni slobodni ni poštteni. Uz to, republički organi su imali u svojim rukama punu vlast odlučivanja o finansijama lokalne samouprave. U uslovima urušavanja ekonomskog sistema i sveopšteg osiromašenja društva, lokalna samouprava je jedva preživljavala na ivici finansijskog minimuma. Ni po drugim svojim obeležjima čitava ta decenija nije bila pogodno vreme za razvoj lokalne samouprave. Umesto najavljene demokratizacije i preko potrebne decentralizacije, odvijala se snažna i neumerena centralizacija svih funkcija vlasti na republičkom nivou, a sva vlast je postepeno prelazila iz nadležnosti državnih organa u ruke uskog kruga ljudi oko Miloševića i njegove porodice. Otvorenim zloupotrebama državne uprave, policije i sudstva, kao i različitim drugim autoritarnim potezima i pritiscima, a naročito izbornim krađama, režim je težio da u potpunosti ostvari kontrolu na lokalnom nivou. Uprkos svemu tome, upravo je na lokalnim izborima već sredinom te decenije postalo jasno da se odvija proces snaženja opozicije i da postoji sve izraženije nezadovoljstvo građana režimom. Konačna pobeda ujedinjene opozicije na saveznim predsedničkim i lokalnim izborima u septembru 2000., a ubrzo i na republičkim parlamentarnim izborima (januara 2001) označila je početak procesa demokratizacije društva i pružila šansu za reformu lokalne samouprave.

Novi politički odlučioi su najpre interventnim merama poboljšali finansijski položaj lokalne samouprave. Na početku 2002. donet je Zakon o lokalnoj samoupravi, kojim je ona dobila prikladniji pravni okvir. Izvorne i poverene nadležnosti su obogaćene novim poslovima, utvrđen je novi sistem finansiranja, uspostavljena su jasnija pravila za odnose lokalne samouprave sa centralnim organima i inovirana je struktura lokalnih organa. Pored neposredno birane odborničke skupštine, uveden je prvi put neposredan izbor gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, a pored ta dva organa predviđeni su opštinsko/gradsko veće i lokalna uprava, kao i

lokalni zaštitnik građana i još neki drugi fakultativni organi. Srbija i Crna Gora su 3. aprila 2003. primljene u Savet Evrope (SE), što je omogućilo učešće predstavnika lokalne samouprave u institucijama te organizacije. Septembra 2004. održani su lokalni izbori na kojima su izabrani odbornici lokalnih skupština i predsednici opština odnosno gradonačelnici.

Ubrzo po sprovedenim lokalnim izborima pokazalo se da u funkcionisanju lokalnih organa postoje ozbiljni problemi. U više od jedne trećine opština i gradova nastala je politička blokada u radu organa, zbog toga što su predsednici opština (gradonačelnici) pripadali jednim, a odbornička većina u skupštini drugim političkim strankama. Ideja o neposrednom izboru predsednika opštine (gradonačelnika) stoga je napuštena već 2006. To je učinjeno u novom Ustavu Republike Srbije (Ustav).

Pored toga što je Ustav utvrdio da se čelnik opštine/grada bira posredno, njegovim odredbama je lokalnoj samoupravi pruženo jedno daleko nespornije utemeljenje. U osnovi, lokalna samouprava je u Ustavu opisana saglasno principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS; 1985). Dobila je i pravo svojine na imovini koja se bliže određuje zakonom. Sredinom 2006. donet je Zakon o finansiranju lokalne samouprave, a naredne godine je ratifikovana EPLS. Na samom kraju 2007. usvojen je novi set zakona o lokalnoj samoupravi.¹ Bitne novine se ogledaju u znatnom uvećanju broja gradova, proširenju nadležnosti JLS i jasnijem definisanju organa JLS. Konačno, posle petogodišnjeg odlaganja, u septembru 2011. donet je Zakon o javnoj svojini, kojim je određena imovina u svojini JLS.

Napredak lokalne samouprave u proteklih desetak godina je veoma primetan. Vredan doprinos tom napretku pružili su programi podrške jačanju lokalne samouprave Evropske unije (EU) i Saveta Evrope, kao i donacije iz većeg broja zemalja. Uprkos ostvarenom napretku, evidentni su i značajni prostori za dalju reformu, naročito u pogledu prenošenja određenih nadležnosti sa države, jačanja uloge JLS u lokalnom ekonomskom razvoju, izgradnje upravnih i materijalnih kapaciteta JLS, uvođenja prikladnijeg izbornog sistema i još nekih pitanja.

U radu se najpre izlaže kratak pregled strukture sistema lokalne samouprave, a zatim se kritički analiziraju pojedini od aspekata reformskih zahvata. Pre toga, treba napomenuti da ne postoji poseban strateški dokument o reformi lokalne samouprave, ali da su glavni smerovi i ciljevi

¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o glavnom gradu, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.

reforme detaljno opisani u Strategiji reforme državne uprave u Republici Srbiji, koju je Vlada usvojila u novembru 2004. Na lokalnu samoupravu u tom se dokumentu odnose poglavlja o teritorijalnoj organizaciji i raspodeli vlasti, decentralizaciji vlasti i fiskalnoj decentralizaciji. U nekim drugim strateškim dokumentima (na primer u Strategiji regulatorne reforme i Strategiji informacionog razvoja) obuhvaćeni su i pojedini aspekti reforme lokalne samouprave. Sa svoje strane, JLS preko svoje asocijacije – Stalne konferencije gradova i opština, redovno adresiraju Vladi svoje zahteve za reformom. Na sadržinu i realizaciju reformskih opredelenja znatan uticaj imaju i zahtevi međunarodnih organizacija, a najpre SE i EU.

2. Struktura sistema lokalne samouprave

Sistem lokalne samouprave i dalje je *jednostepen*. Tokom proteklih dvadesetak godina bilo je zastupnika različitih ideja o regionalizaciji, ali te ideje nisu dobile širu podršku.² Već 1990. ukinute su međuopštinske regionalne zajednice (zajednice opština). Da bi se kako-tako nadomestio nedostatak intermedijalnih organa, tokom 1992. uvedeni su upravni okruzi kao oblik dekoncentracije, u čijim su sedištim područne jedinice ministarstava i drugih organa državne uprave.³ Zakonom o regionalnom razvoju iz 2009. (sa izmenama iz 2010.) ustanovljene su ekonomsko-planske i statističke jedinice tipa regiona, kojih je pet i koje odgovaraju nivou NUTS 2.⁴ Upravni okruzi i regioni nisu oblici teritorijalne decentralizacije, nemaju pravni subjektivitet, niti sopstvene nadležnosti.

Jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd. Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji, *opština* se osniva za područje koje, uz druge kvalitativne kriterijume, ima najmanje 10.000 stanovnika, a izuzetno i za područje sa manje stanovnika. Ukupno je 150 opština. *Grad* se osniva za područje koje ima najmanje 100.000 stanovnika, a izuzetno i za područje sa manjim brojem stanovnika. Do kraja 2007. bilo je svega

² Predlagano je da se Srbija organizuje po modelu regionalne države, da se uvedu regioni kao drugi stepen lokalne samouprave i slično (v. npr. Jovičić, 1996).

³ Upravnih okruga je 29, obuhvataju područja od tri do 12 opština i gradova. Područnim jedinicama državne uprave u okrugu rukovodi načelnik okruga, kog postavlja i razrešava Vlada.

⁴ Franc. Nomenclature d'unités territoriales statistiques. Nivo NUTS 2 predstavlja jedinice od 800.000 do tri miliona stanovnika. Regione čini jedna ili više oblasti koje odgovaraju nivou NUTS 3 (od 150.000 do 800.000 stanovnika).

pet gradova (sa Beogradom), a tada je broj gradova uvećan za 19, tako da ih je sada 24. Od tih 19 novih gradova čak 12 nije imalo 100.000 stanovnika. Gradovi su bili shvaćeni kao nosioci regionalnog razvoja i pojedini regioni su veoma insistirali da barem jedna od njihovih opština dobije taj status. Tim težnjama uglavnom se izašlo u susret. *Grad Beograd* je, kao i ranije, Ustavom definisan kao jedinica lokalne samouprave sa posebnim statusom. Ukupan broj jedinica lokalne samouprave iznosi 174. Uprkos ogromnim međusobnim razlikama, sve jedinice lokalne samouprave se organizuju na isti način i imaju iste nadležnosti. Od tog *monotipskog* modela jedino ima odstupanja u pogledu nešto šireg kruga nadležnosti gradova.

Na račun strukture sistema lokalne samouprave često se iznosi prigovor prema kome su JLS preterano velike (po broju stanovnika i teritoriji), odnosno da su među najvećim osnovnim JLS u Evropi. Takve tvrdnje se potkrepljuju podatkom prema kome prosečna JLS u Srbiji ima oko 50.000 stanovnika i teritoriju od oko 600 km². Međutim, poređenje između JLS daje diferenciranu sliku: od 122 opštine i 23 grada na području centralne Srbije i AP Vojvodine⁵ ukupno je 55 opština koje imaju manje od 20.000 stanovnika (od toga je šest opština sa manje od 10.000 stanovnika), zatim 57 opština ima od 20.000 do 50.000 stanovnika, 20 opština i gradova ima od 50.000 do 100.000 stanovnika i 13 gradova ima više od 100.000 stanovnika (najveći broj stanovnika je u Beogradu – preko 1,5 miliona, Novom Sadu – 300.000 i Nišu – nešto preko 250.000).⁶ Od 122 opštine samo njih 10 ima preko 50.000 stanovnika, tako da bi se moglo zaključiti da su tih 10 opština i svi gradovi natprosečno velike JLS. O njihovoj bi se velični prvenstveno moglo raspravljati. Reformski dokumenti, međutim, ne preporučuju neku vrstu opsežnijih intervencija u pogledu broja JLS, niti isključuju mogućnost manjih korekcija.⁷ Osnovni razlog za takvo opredeljenje jeste to što struktura JLS u Srbiji nije trpela veće promene u doista dugom periodu vremena, odnosno da je ta struktura, uprkos njenim mogućim nedostacima, postala tradicionalnom.⁸ Dodatno, potrebno

⁵ Tj. nisu obuhvaćene opštine (28) i jedan grad (Priština) na teritoriji AP Kosovo i Metohija.

⁶ Svi podaci o broju stanovnika dati su prema popisu iz 2002.

⁷ Pod »manjim korekcijama« misli se na mogućnost osnivanja pojedinih novih opština, a takve inicijative se povremeno daju i potom se procedura po njima odvija saglasno zakonskim rešenjima. Postoji inicijativa za podelu opštine Stara Pazova (67.500 stanovnika) na dve oštine.

⁸ Na početku 1990-ih u stručnoj i naučnoj javnosti bila je šire prisutna ideja o uvođenju dvostepene lokalne samouprave, koja bi zahtevala male opštine i srednji nivo lokalne

je imati u vidu tendenciju ukрупnjavanja JLS u većem broju evropskih zemalja (Iskustva, 2002), kao i potrebu da one postanu funkcionalno i ekonomski održive zajednice.

Gradske opštine ne smatraju se jedinicama lokalne samouprave. Njihova priroda nije određena ni Ustavom ni zakonom. Moglo bi se reći da predstavljaju teritorijalne jedinice *sui generis*, odnosno da su samoupravne tvorevine iznad nivoa mesne smouprave, a ispod nivoa lokalne samouprave. O njihovom postojanju (osnivanju i ukidanju), granicama, poslovima i organizaciji njihovih organa odlučuje se gradskim statutom. Grad ih može obrazovati, ukoliko to želi. Ima ih u Beogradu (17) i Nišu (pet). Ispod nivoa lokalne samouprave nalaze se još *mesne zajednice*, kojih je oko 3.000 ukupno i koje su definisane kao oblik mesne samouprave, odnosno kao oblik interesnog povezivanja građana.⁹

3. Proširenje izvornih nadležnosti

Zakonima o lokalnoj samoupravi iz 2002. i 2007. ostvareno je znatno proširenje kruga poslova u samoupravnom (izvornom) delokrugu opština i gradova. Poslovi su utvrđeni metodom enumeracije i svi čine obavezni (a ne dobrovoljni) delokrug lokalne samouprave. Rezultati funkcionalne analize pokazuju da se radi o ukupno 80 posebnih poslova/nadležnosti, koji se realizuju obavljanjem 270 funkcija (Milosavljević, Jerinić, 2010; Gec et al., 2011). Prema oblastima, najvažniji poslovi su u planiranju razvoja, lokalnog ekonomskog razvoja, urbanizma i izgradnje, komunalnih delatnosti, zaštite životne sredine, osnovnog obrazovanja, zdravstvene, socijalne i dečje zaštite, trgovine, turizma, ugostiteljstva i zanatstva i drugo. Konkretnije, opštine osnivaju ustanove u oblasti osnovnog obrazovanja (osnovne škole), primarne zdravstvene zaštite (domove zdravlja), dečje i socijalne zaštite i prate i obezbeđuju njihovo funkcionisanje. U oblasti izgradnje objekata, pored donošenja urbanističkih planova, opštine su nadležne za objekte površine do 800 m². U njihovoj nadležnosti su lokalni putevi i ulice, lokalni javni prevoz, auto-taksi prevoz. Najpotpunije nadležnosti postoje u oblasti komunalnih delatnosti (obavljanje i razvoj tih delatnosti,

samouprave (v. Milosavljević, 1990). U novije vreme takve ideje se retko iznose.

⁹ Pored mesnih zajednica, Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđena je mogućnost obrazovanja i »drugih oblika mesne samouprave«, a kao takvi oblici navedeni su »kvart, četvrt i rejon«. Tih drugih oblika u praksi nema.

osnivanje javnih komunalnih preduzeća, davanje koncesija, određivanje cena komunalnih usluga, nadzor). Među novim nadležnostima od naročito značaja su one u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, kao i razvoja javno-privatnog partnerstva (Brdarević, 2009: 295–321; uporedni uvid u: Zlokapa, Damjanović, 2007). Te nadležnosti izraz su težnje da lokalna samouprava preorijentiše svoj profil od socijalne ka ekonomskoj lokalnoj zajednici.

Gradovi imaju iste izvorne nadležnosti kao i opštine, a jedinu razliku čini njihovo pravo da osnivaju komunalnu policiju. To pravo opštine za sada nemaju, ali postoji ideja da se osnivanje iste službe proširi i na opštine.¹⁰ Za razliku od drugih gradova, grad Beograd ima proširene nadležnosti u oblasti vodoprivrede, puteva i medija.

Osnovna zamerka koja se iz opština i gradova upućuje na ostvareni obim decentralizacije svodi se na prigovor da nove nadležnosti nisu kompletne, odnosno da je obavljanje niza novih poslova najčešće samo jednim delom preneseno na nivo lokalne samouprave, dok je u preostalom i bitnom delu zadržano u nadležnosti centralnih organa. Na primer, pravo na određivanje visine lokalnih taksi ili cena komunalnih usluga ne bi, prema stavovima predstavnika lokalne samouprave, trebalo da bude ograničeno propisivanjem maksimalne visine tih taksi i cena od strane državnih organa. S jedne strane, nije sporna činjenica da sektorski zakoni, Vlada i ministarstva često pokazuju težnju da previše detaljno i nepotrebno propisuju način ostvarivanja pojedinih nadležnosti lokalne samouprave, strahujući od »gubitka kontrole«. S druge strane, takođe nije sporna težnja lokalnih vlasti da svoje nadležnosti obavljaju sa što više autonomije i uz što manje kontrole. Pitanje se tako svodi na obim nadzora koji centralni organi vrše nad lokalnom samoupravom. Po svemu sudeći, to pitanje nije adekvatno rešeno (v. *infra*).

Dodatni i ne manje važan prigovor iz lokalne samouprave tiče se nesrazmere između novih nadležnosti i ostvarene fiskalne decentralizacije, tj. tvrdnje da nove nadležnosti nisu praćene prenosom dovoljnih finansijskih sredstava za njihovo obavljanje (v. *infra*).

Pored poslova u izvornoj nadležnosti, u proteklih desetak godina došlo je i do širenja kruga poverenih poslova (poslova državne uprave koje na temelju zakona opštine i gradovi obavljaju kao poverena javna ovlašćenja).

¹⁰ U postupku izrade je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji, kojim se predviđa pravo opština da ustanove komunalnu policiju (stanje u oktobru mesecu 2011. godine).

Dalja decentralizacija u smeru prenošenja novih poslova u izvornu nadležnost lokalne samouprave, kao i širenje kruga poverenih poslova državne uprave, teško se mogu sprovesti u okviru postojećeg koncepta jednostepene i monotipski ustrojene lokalne samouprave. Na takav zaključak ubedljivo upućuju izvršene analize nadležnosti i kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Velik broj opština, ali i jedan broj manjih gradova, ne mogu da uspešno obavljaju ni postojeće nadležnosti i poverene poslove. Po pravilu se radi o malim opštinama (do 20.000, a u nekim slučajevima i do 40.000 stanovnika) i gradovima na nedovoljno razvijenim područjima. Na drugoj strani, postoje opštine i gradovi koji bi bez naročitih teškoća mogli da preuzmu znatan obim novih poslova.

Mogući izlazi iz takve situacije jesu u: (1) napuštanju monotipskog koncepta pri određivanju nadležnosti (»svima iste nadležnosti«), (2) uvođenju međuopštinskih upravnih struktura i zajedničkih institucija na principu dobrovoljnosti ili obaveznosti i (3) uvođenju srednjeg nivoa lokalne samouprave. Sve tri ideje, iako se jasno nameću kao solucije, još uvek nisu dovoljno okupirale pažnju političara. Kako se čini, za sada najviše podrške, barem u krugu stručnjaka i inostranih donatora, dobija ideja o uvođenju međuopštinskih upravnih struktura (nemački model) i zajedničkih institucija tipa komunalnih preduzeća (na primer regionalne deponije i uređaji za prečišćavanje otpadnih voda).

4. Lokalne finansije i imovina

Sistem finansiranja izvornih i poverenih poslova lokalne samouprave konstruisan je kao mešoviti model, tako da obuhvata tri osnovne vrste prihoda: (1) izvorne javne prihode, (2) ustupljene javne prihode i (3) transferna sredstva iz državnog budžeta. Dodatno, opštinama i gradovima na području autonomne pokrajine određena sredstva obezbeđuje pokrajina za vršenje poverenih poslova iz njene nadležnosti, a može im dodeliti i namenske transfere iz svog budžeta.

Izvorne prihode utvrđuju opštine i gradovi u skladu sa zakonom. U te prihode dolaze: lokalne takse (administrativne takse, komunalne takse i boravišna taksa); naknade (za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta i zaštitu i unapređenje životne sredine); prihodi (od davanja u zakup i na korišćenje imovine i od prodaje stvari, od koncesione naknade, od kamata na sredstva lokalnog budžeta, prihodi po osnovu donacija, samodoprinos a i od delatnosti lokalnih organa); novčane kazne (za prekršaje propisane

lokalnim aktima) i porez na imovinu (osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon).

Ustupljeni prihodi predstavljaju republičke prihode koji se zakonom ustupaju opštinama i gradovima za obavljanje poverenih poslova državne uprave i jačanje lokalnih finansija. Tu dolaze dve kategorije prihoda: ustupljene naknade i ustupljeni porezi. Ustupljene naknade obuhvataju skupinu različitih naknada, kao što su naknade za motorna vozila, zagađivanje životne sredine, korišćenje mineralnih sirovina, izvađeni materijal iz vodotoka, korišćenje voda i šuma i drugo. Opštinama i gradovima pripada i 5% sredstava od uplata po osnovu prodaje kapitala u procesu privatizacije, prema sedištu subjekta privatizacije, kao i 5% sredstava od koncesione naknade. Drugu i po iznosu značajniju kategoriju čine ustupljeni porezi ostvareni na teritoriji opštine i grada, koji se ustupaju u celini ili u određenom procentu, kao što su porez na dohodak građana od poljoprivrede i šumarstva i porez na zarade zaposlenih (80% poreza na zarade pripada svim opštinama i gradovima, osim Beogradu kome pripada 70%), porez na nasleđe i poklon, na prenos apsolutnih prava i još neki drugi.

Uvećanje učešća opština i gradova sredinom 2011. u porezu na zarade sa 40% na 80% (izuzev Beograda čije je učešće određeno na 70%)¹¹ zaslužuje naročiti komentar. Tu ideju je lansirao i sproveo u delo lider političke stranke G17 plus Mladen Dinkić, koji je prethodno napustio mesto u Vladi zbog navodnog neslaganja sa politikom Vlade. Njegova je stranka pritom ostala u vladajućoj koaliciji, a njena tri ministra u Vladi. Potom je oko svoje stranke okupio jedan broj malenih stranaka i regionalnih političkih pokreta, pod imenom Ujedinjeni regioni Srbije. Njihovo glavno zalaganje postalo je navodna decentralizacija, a njena uporišna tačka povećanje udela lokalne samouprave u porezu na zarade. Vladajuća koalicija pristala je na svojevrstu ucenu i usvojila izmene u sistemu finansiranja. Uticaj tih izmena na opštinske i gradske budžete tek bi trebalo da bude vidljiv. Za sada je postalo očigledno da je takva promena imala negativan odraz na državni budžet, koji nema dovoljno priliva sredstava. Manjkovi u bužetu trenutno se popunjavaju dodatnim zaduživanjem u inostranstvu i povećanjem cena energenata.

Transferna sredstva iz državnog budžeta dodeljuju se kao (1) sredstva namenskog karaktera i (2) sredstva nenamenskog karaktera. Prva se dodeljuju za finansiranje tačno određenih funkcija i izdataka lokalne samouprave, a druga za ujednačavanje ekonomskih potencijala (pravo na ova druga sredstva imaju opštine i gradovi koje ostvare ispod 90% prosečnog

¹¹ Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Sl. g. 47/11.

prihoda po stanovniku ostvarenog od ustupljenih poreza). Godišnji iznos nenamenskog transfera iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda. U raspodeli transfera koristi se razvrstavanje opština i gradova prema stepenu razvijenosti na četiri grupe, tako da manje razvijeni dobiju nešto uvećane iznose od onih koji bi im po drugim kriterijumima pripadali.

Uprkos tome što je novi sistem finansiranja znatno ojačao finansijske potencijale lokalne samouprave, njemu se upućuju dve vrste prigovora. Prvima se ukazuje na nepravilnosti u dodeli transfernih sredstava, odnosno na nepoštovanje zakonskih kriterijuma i presudan uticaj politike na dodelu tih sredstava. Takve prigovore iznose opštine i gradovi u kojima je na vlasti neka od opozicionih stranaka.¹² Druga vrsta prigovora potiče od siromašnijih opština i gradova, kojima uspostavljeni sistem ne obezbeđuje dovoljno sredstava.

S tim u vezi, veoma su različiti rezultati koji su u pojedinim opštinama i gradovima tokom protekle decenije postignuti na planu lokalnog ekonomskog razvoja. Samo manji broj opština i gradova imao je dovoljno sposobna rukovodstva koja su mogla da ponude ideje koje bi privukle investitore i da razviju projekte za koje su nudene brojne donacije. Bilo je nažalost i takvih projekata koji su se ugasili po prestanku dotoka sredstava iz donacija (nemogućnost održivosti).

Jedan od najkrupnijih problema predstavljalo je višegodišnje odlaganje rešavanja pitanja lokalne imovine. Pošto je taj problem konačno razrešen donošenjem Zakona o javnoj svojini u septembru 2011.,¹³ trebalo bi očekivati da će opštine i gradovi na trajnijoj osnovi ojačati svoje ekonomske potencijale, pod uslovom da svojom imovinom upravljaju racionalno. S tim u vezi, u jesen 2011. otpočela su i prva emitovanja obveznica lokalnih vlasti (prve emisija obveznica bila je u Novom Sadu).

5. Struktura lokalnih organa vlasti

Najviši predstavnički organ vlasti je skupština opštine/grada, koja je nosilac normativne funkcije i koja bira dva izvršna organa – predsednika op-

¹² Tako su npr. mediji preneli podatke o dodeli posebnih transfera gradu Jagodini, čiji je gradonačelnik (Dragan Marković-Palma) pripadao vladajućoj koaliciji. Dodeljena sredstva utrošena su za plate zaposlenih, ali i za različite »promotivne aktivnosti«, uključujući organizovanje poseta brojnih delegacija poljoprivrednim sajmovima u evropskim metropolama, kupovinu i poklanjanje rasplodnih grla, pa čak i finansiranje petnaestodnevnog boravka neženja starijih od 38 godina i potencijalnih udavača na moru u Grčkoj.

¹³ Javnu svojinu čine tri oblika: državna svojina, pokrajinska svojina i svojina opština i gradova.

štine (u gradu: gradonačelnika) i opštinsko veće (u gradu: gradsko veće). Kao obavezni organi postoje još opštinska/gradska uprava i savet za međunacionalne odnose (u opštinama i gradovima sa mešovitim nacionalnom strukturom). Kao fakultativni organ može se osnovati lokalni zaštitnik građana (ombudsman). Skupština takode osniva javne službe i druge opštinske organe i organizacije, predviđene posebnim zakonima (javno pravobranilaštvo, službe pravne pomoći, centri za socijalni rad, štabovi za vanredne situacije itd.). Oblici neposrednog učešća građana u upravljanju poslovima opštine/grada detaljno su zakonom uređeni (referendum, građanska inicijativa i zborovi građana), ali je njihov uticaj slab.¹⁴

Lokalna skupština je jednodomna, čine je odbornici koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na period od četiri godine. Broj odbornika u skupštini utvrđuje se statutom opštine, u okviru zakonom propisanog minimalnog i maksimalnog broja (u skupštini opštine može biti najmanje 17 i najviše 75 odbornika). U skupštini grada može biti najviše 90 odbornika, dok je Zakonom o glavnom gradu utvrđeno da Skupština grada Beograda ima 110 odbornika. Iz svog sastava skupština bira predsednika skupštine i njegovog zamenika, kao i svoja radna tela. Svaka skupština ima i sekretara skupštine.

Odbornički izbori se sprovode prema Zakonu o lokalnim izborima. U primeni je proporcionalni izborni sistem, identičan izbornom sistemu za parlamentarne državne izbore. Kandidatske liste mogu podnositi političke stranke, koalicije stranaka i grupe građana, a izbori se sprovode u opštini/gradu kao jedinstvenoj izbornoj jedinici. U raspodeli mandata učestvuju liste koje osvoje najmanje 5% glasova, uz primenu pozitivne diskriminacije za liste nacionalnih manjina (za koje ne važi cenzus od 5%). Mandati se raspodeljuju primenom sistema najvećeg količnika. Postojećem izbornom sistemu upućuju se veoma ozbiljni prigovori (v. *infra*). U toku 2011. razrešen je jedan od krupnih problema koji su stvarale tzv. »blanko ostavke«, kako na lokalnom tako i na državnom nivou.¹⁵ Ovaj tipično domaći izum

¹⁴ Prema jednom istraživanju iz 2006., broj održanih lokalnih referenduma i podnetih građanskih inicijativa je izuzetno malen. Više od 72% građana nije u prethodne tri godine prisustvovalo nijednom sastanku posvećenom problemima lokalne zajednice, a više od 65% građana nije potpisalo nijednu peticiju ili inicijativu. Samo 12% građana misli da lokalne vlasti uzimaju u obzir stavove građana prilikom utvrđivanja prioriteta lokalne politike, dok njih 61% u to ne veruje (Milosavljević et al., 2006: 155–156).

¹⁵ »Blanko ostavka« neformalno je uvedena 1990-ih kako bi se sprečila trgovina poslaničkim mandatima. Kandidat za poslanika je pre dobijanja mandata potpisivao svoju ostavku, na kojoj je samo trebalo dodati datum podnošenja. Taj papir se čuvao u partijskoj centrali i ostavka se u ime poslanika podnosila kada on pređe u drugu stranku ili postane neposlušan.

konačno je uklonjen (promenama izbornih zakona) na uporno insistiranje EU, a formalno posle odluke Ustavnog suda Srbije.

Skupština opštine/grada bira iz odborničkog sastava predsednika opštine odnosno gradonačelnika, kome posle izbora prestaje odbornički mandat.¹⁶ Definisan je kao nosilac izvršne funkcije u opštini/gradu. U vršenju te funkcije predstavlja i zastupa opštinu/grad, usklađuje i usmerava rad uprave, donosi određene pojedinačne akte, predlaže sastav opštinskog/gradskog veća i predsedava tom organu i drugo. Naredbodavac je za izvršenje budžeta. Predlaže skupštini svog zamenika, koji se takođe bira iz odborničkog sastava. Može ga razrešiti skupština, većinom glasova svih odbornika. Predsednik opštine, pored svog zamenika, može imati do tri svoja pomoćnika, koje postavlja za pojedine oblasti. Gradonačelnik može imati do pet svojih pomoćnika, a u gradu Beogradu mogu se u svojstvu pomoćnika gradonačelnika postaviti gradski menadžer i gradski arhitekta.

Drugi izvršni organ jeste opštinsko/gradsko veće. Čine ga predsednik opštine i njegov zamenik, odnosno gradonačelnik i njegov zamenik, kao i do 11 biranih članova (u Beogradu 13). Bira ih skupština, takođe na period od četiri godine. Funkcije ovog organa jesu: predlaganje statuta, budžeta i drugih opštih akata koje donosi skupština, vršenje nadzora nad upravom, rešavanje u drugom stepenu u upravnom postupku u upravnim stvarima iz izvornog delokruga opštine/grada, postavljenje i razrešenje načelnika uprave i drugo. Predsednik opštine odnosno gradonačelnik, koji predse-
dava većem, ima i pravo da obustavlja od primene odluke veća ako smatra da nisu saglasne zakonu.

Bicefalni model izvršne vlasti u opštini/gradu nije u praksi pokazao dobre rezultate. Opštinsko/gradsko veće često je pretvoreno u pomoćni i savetodavni organ čelnika opštine/grada.¹⁷ Tom se rešenju prigovara i neracionalnost, bu-

Uprkos jednoj odluci Ustavnog suda Srbije iz 2003., prema kojoj mandat pripada poslaniku, a ne stranci sa čije je liste izabran, sa tom se praksom nastavilo sve do 2010. Tu je praksu potvrdio i važeći Ustav, u čijem čl. 102/2. stoji: »Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika«. Zatim su »blanko ostavku« preuzeli Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima. Ona je uklonjena iz ova dva zakona, ali navedena ustavna odredba nije izmenjena.

¹⁶ Pristalice modela jake izvršne vlasti, nasuprot izloženom ustavnom i zakonskom rešenju, smatraju da bi čelnici opštine i grada trebalo da budu birani neposredno od građana (v. Pavlović, Orlović, 2009: 133–134).

¹⁷ Po jednom mišljenju, koje izgleda vrlo logičnim, opštinsko/gradsko veće je zadržano »kao produžetak partijskih interesa u izvršnom organu i kao protivteža gradonačelniku« (Đorđević, 2003: 411).

dući da ono rezultira nepotrebnim uvećanjem broja plaćenih lokalnih funkcionera – mahom stranačkog kadra, kojih je ukupno preko 3.000 (predsednik skupštine i njegov zamenik, predsednik opštine odnosno gradonačelnik i njegov zamenik i pomoćnici, članovi opštinskog/gradskog veća).

Savet za međunacionalne odnose obavezno se osniva u opštini/gradu kada pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% ukupnog broja stanovnika ili kad pripadnici svih nacionalnih manjina čine više od 10% ukupnog broja stanovnika. Sastav saveta određuje se odlukom lokalne skupštine, a njegove se odluke donose konsensusom članova. Savet razmatra pitanja koja se tiču ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti. O svojim stavovima obaveštava skupštinu, koja ima obavezu da se o njima izjasni najkasnije u roku od 30 dana. Sve odluke skupštine i izvršnih organa koje se tiču nacionalne ravnopravnosti moraju se prethodno dostaviti na mišljenje ovom telu. Ono ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti lokalnih opštih akata, a pred Upravnim sudom postupak za ocenu saglasnosti lokalnog opšteg akta sa statutom opštine/grada (više u: Bašić, 2006).

Zaštitnik građana u opštini i gradu treba da kontroliše poštovanje prava građana od strane lokalnih organa uprave i službi. Ne može kontrolisati akte i rad skupštine i izvršnih organa, niti povrede prava nastale primenom propisa države i pokrajine. Mada je mogućnost osnivanja ove institucije zakonski ustanovljena još 2002., ona postoji tek u petnaestak opština i gradova. Njeni rezultati i sposobnost kontrole lokalne uprave po pravilu su minimalni.

6. Lokalna uprava i komunalne javne službe

Opštine sa manje od 50.000 stanovnika dužne su po zakonu da svoju upravu organizuju kao jedinstveni organ. Od 122 opštine na području centralne Srbije i AP Vojvodine njih 112 organizuje upravu po ovom modelu. Opštine koje imaju više od 50.000 stanovnika mogu organizovati upravu u više organa, tj. za pojedine oblasti. To isto važi i za gradove, koji su u praksi postupili različito: neki su ipak ostali pri modelu jedinstvene uprave (među njima i Beograd), dok su drugi organizovali od dva do čak 10 organa uprave (najrazuđeniju organizaciju uprave ima grad koji je u isto vreme najsiromašniji). Lokalna uprava može imati područne organe na seoskim područjima (mesne kancelarije). Napomenuto je i da u gradovima od 2010. postoji komunalna policija.

Odluku o organizovanju uprave donosi lokalna skupština, na predlog opštinskog/gradskog veća. Upravom kao jedinstvenim organom rukovodi načelnik uprave, kog postavlja opštinsko/gradsko veće na osnovu javog konkursa. Ukoliko se uprava organizuje u više organa, svakim rukovodi načelnik, koji se postavlja na isti način. Uz saglasnost opštinskog/gradskog veća, načelnik donosi opšti akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Načelnik odgovara za svoj rad i za rad uprave opštinskom/gradskom veću i skupšini (ne i drugom izvršnom organu).

Službenički sistem na lokalnom nivou bio je uređen Zakonom o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. Još je tada procenjeno da taj pravni okvir nije adekvatan i da ga treba zameniti posebnim zakonom o lokalnim službenicima. Koncem septembra 2011. bio je stavljen na javnu raspravu Zakon o službenicima u JLS. Ukupan broj zaposlenih u lokalnoj upravi iznosi oko 24.000, a taj bi broj trebalo da se smanji, mada proces smanjenja ne teče uspešno.¹⁸

Lokalna uprava, pored izvornih poslova, obavlja i znatan obim poverenih upravnih poslova. Opštinskom/gradskom veću stavljeno je u dužnost staranje o izvršavanju poverenih poslova. U pravilu, u takvim poslovima lokalna uprava rešava u prvom stepenu, dok se drugostepeno rešavanje odvija u upravnom okrugu (ili ministarstvima). Tvrdi se da je lokalna uprava kičma upravnog sistema, odnosno da ona (a ne državna uprava) izvršava znatnu većinu svih zakona. Međutim, ne postoje jasno izvedene računice o tome koliko je lokalnih službenika angažovano na poverenim, a koliko na izvornim poslovima.¹⁹

Organizovanje javnih službi predstavlja pravo i dužnost JLS, s tim što se delatnost i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuju zakonom. Umesto osnivanja pojedinih javnih službi, opština/grad može da obavljanje određene delatnosti poveri putem ugovora pravnom ili fizičkom licu (koncesioniranje javne službe). Opština i grad najčešće su osnivači komunalnih javnih preduzeća, dok su koncesioniranje i razvoj javno-privatnih partnerstava za sada slabo zastupljeni. Kada ih osniva, opština i grad ima pravo da imenuje i razrešava direktore i članove upravnog i nadzornog odbora, da daje saglasnost na statute tih preduze-

¹⁸ Decembra 2009. donet je Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, prema kome se ukupan broj zaposlenih maksimira na bazi kriterijuma 4 zaposlena na 1.000 stanovnika (uz mogućnost da se taj broj nešto uveća primenom korektivnih kriterijuma). Rezultati u primeni ovog zakona su vrlo slabi.

¹⁹ Takve bi računice, prema odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, trebalo da budu izvedene prilikom svakog poveravanja poslova, ali se te odredbe ne poštuju.

ća i da vrši upravni nadzor nad njihovim radom. U javnim komunalnim preduzećima ukupno je oko 25.000 zaposlenih (od čega 18.000 otpada na Beograd).²⁰ Osnovni prigovor koji opštine i gradovi iznose na račun javnih preduzeća jeste taj da su ta preduzeća izmakla njihovoj kontroli i uticaju, odnosno da tu kontrolu i uticaj umesto organa opštine/grada imaju političke stranke. Pošto se slična vrsta prigovora iznosi i za državna javna preduzeća, očigledno je da rešenje ovog problema treba potražiti na državnom nivou.

7. Odnosi sa centralnim organima

Saglasno principima EPLS, nadzor centralnih organa nad izvornim i poverenim poslovima JLS postavljen je različito. U izvornim poslovima postoji samo nadzor ustavnosti i zakonitosti. U vršenju tog nadzora, konstituisano je pet ovlašćenja centralnih organa:

- Raspuštanje skupštine JLS, koje je moguće u tri slučaja (ako skupština ne zaseda duže od tri meseca, ako ne donese statut ili budžet u roku utvrđenom zakonom, ako ne izabere predsednika opštine/gradonačelnika i opštinsko/gradsko veće u roku od mesec dana od svog konstituisanja ili od dana njihovog razrešenja odnosno podnošenja ostavke). Odluku donosi Vlada, a potom predsednik Narodne skupštine raspisuje izbore koji se održavaju u roku od dva meseca. Do konstituisanja nove skupštine tekuće i neodložne poslove iz njenog delokruga obavlja privremeni petočlani organ, koji imenuje Vlada.
- Obustavljanje od izvršenja opšteg akta JLS za koji Vlada smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu. Obustavljanje ima dejstvo do odluke Ustavnog suda, a Vlada je dužna da postupak pred tim sudom pokrene u roku od pet dana od obustavljanja.
- Pokretanje postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti statuta, propisa i drugog opšteg akta JLS. To pravo ima nadležno ministarstvo.

²⁰ Podaci o broju zaposlenih u lokalnoj upravi i lokalnim javnim komunalnim preduzećima su od 31. 12. 2010., a prikupljeni su od strane Upravne inspekcije Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu.

- Predlaganje skupštini JLS da otkloni neusaglašenost njenog opšteg akta sa njenim statutom. To pravo ima ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave. Ako skupština JLS ne postupi po predlogu, ministarstvo pokreće postupak pred Upravnim sudom i predlaže Vladi da obustavi od izvršenja sporni akt do odluke tog suda.
- Predlaganje skupštini JLS da ukine ili poništi pojedinačni akt njenog organa ili službe protiv kog nije obezbeđena sudska zaštita. Ovo pravo ima ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave, a može ga koristiti ako smatra da akt nije saglasan sa zakonom ili drugim državnim ili lokalnim propisom.

Sva izložena nadzorna ovlašćenja u domenu izvornih poslova koncipirana su kao oblici naknadnog (*a posteriori*) nadzora. U tome i jeste njihov glavni nedostatak. Mada se u koncepcijskom smislu takav pristup može braniti slobodom lokalne samouprave, kojoj nije prikladna neka forma stroge prethodne kontrole prefektorijalnog tipa nad svim aktima, svakodnevna praksa pokazuje da postojeći sistem naknadne kontrole nije efikasan. Jedino je zadržana prethodna kontrola nadležnog ministarstva nad delovima statuta i lokalnih odluka kojima se utvrđuju praznici, nazivi delova naseljenih mesta i ulica i trgova. Uz to, postoji detaljnija prethodna kontrola nad donošenjem budžeta i drugih finansijskih akata.²¹

U korist lokalne samouprave ustanovljena su dva pravna sredstva za njenu zaštitu od posezanja centralnih organa. Prvo sredstvo podrazumeva pravo pokretanja postupka pred Ustavnim sudom u kome se može oceniti ustavnost zakona, odnosno ustavnost i zakonitost drugog republičkog i pokrajinskog propisa i opšteg akta, a kojim se po mišljenju JLS povređuju njena prava i položaj. Drugo sredstvo jeste žalba Ustavnom sudu protiv pojedinačnih akata i radnji državnih i pokrajinskih organa, kojima se onemogućava vršenje nadležnosti JLS. Ta se žalba rešava shodnom primenom pravila postupka propisanog za ustavne žalbe građana zbog povreda ljudskih prava.

Za razliku od opisanih odnosa, međusobni odnosi centralnih i lokalnih organa u domenu poverenih poslova imaju drugačiju prirodu. Organi uprave opštine i grada pri obavljanju takvih poslova pod punim su nadzorom centralnih organa, koji obuhvata zakonitost i celishodnost. Postoji čitav

²¹ Detaljnije o sistemu kontrole nad lokalnom samoupravom i preporukama za njeovu dogradnju u: Milosavljević, Vlatković, 2010, a v. i Vlatković, 2008; Vlatković, Đokić, 2009.

niz nadzornih ovlašćenja, uključujući pravo davanja obaveznih instrukcija, nalaganje preduzimanja potrebnih poslova, pravo supstitucije i trajnog oduzimanja poverenog posla, kontrolu zakonitosti opštih akata, kontrolu prvostepenih upravnih akata i drugo. Ta su ovlašćenja propisana Zakonom o državnoj upravi (2005).

8. Umesto zaključka

Mada je reforma lokalne samouprave, prema opštim ocenama, imala uspešniji tok i rezultate od reformi u nekim drugim oblastima, stoji činjenica da određeni zahvati u toj reformi nisu dali očekivane ishode ili da nisu izvedeni do kraja. U nastavku procesa reforme mogu se uslovno razlikovati dva polja aktivnosti, od kojih je prvo zavisno od napretka reformi u političkom, pravnom i ekonomskom sistemu zemlje, a drugo direktno vezano za nivo lokalne samouprave.

U prvom slučaju brojne su slabosti u funkcionisanju lokalne samouprave svojevrstan odraz sličnih slabosti u širim i uslovljavajućim sistemima na nivou zemlje. Otklanjanjem tih drugih slabosti, kakve su, na primer, pogubne posledice partokratije, raširena korupcija ili nedovoljno poštovanje zakona, trebalo bi očekivati da će se stvarati uslovi i za bolje stanje u lokalnoj samoupravi.

Zadaci koje bi trebalo preduzeti neposredno na nivou lokalne samouprave već su delimično naznačeni. Nekoliko je ključnih zadataka:

- (1) Upotpunjavanje nadležnosti JLS u oblastima koje predstavljaju njihov osnovni delokrug (*core function*). Bolju opciju predstavlja proširenje nadležnosti koje su pretežnog i suštinskog karaktera za ostvarivanje temeljnog koncepta lokalne samouprave nego nesistematično širenje nadležnosti po principu »od svega pomalo, a ničega dovoljno«.
- (2) Osposobljavanje JLS za kvalitetno i potpuno obavljanje osnovnih funkcija. One bi trebalo da imaju dovoljne finansijske, tehničke i kadrovske kapacitete da obave svoje nadležnosti.
- (3) Uvođenje međuopštinskih administrativnih struktura, bilo na bazi ugovornog modela koji bi centralna vlast podržala podsticajnim merama ili na bazi zakonske obaveze.
- (4) Kreiranje prikladnijeg izbornog sistema za izbor odbornika lokalnih skupština. Taj bi sistem mogao biti neka od kombinacija

proporcionalnog i većinskog izbornog sistema, tako da građani biraju po jednog odbornika u malim izbornim jedinicama.²²

- (5) Uvođenje jednog umesto dva izvršna organa. Rasprave o tom pitanju kreću se u smeru postojanja samo jednog inokosnog izvršnog organa, a razilaze se na pitanju da li on treba da bude biran posredno ili neposredno. Međutim, ako bi se prihvatila ideja o »jakom« gradonačelniku i »bipolarnoj demokratskoj legitimaciji«, taj bi model trebalo pomiriti sa potrebom da takav gradonačelnik deluje odgovorno, ali bez odlučujućeg upliva volje većine u lokalnom predstavničkom telu (Kasapović, 2003: 103–105).
- (6) Jačanje oblika neposrednog učešća građana i oblika mesne samouprave. Postoje neiskorišćeni prostori za jačanje neposrednog učešća građana u upravljanju poslovima lokalne zajednice. Tom je pitanju posvećen i poseban Protokol uz EPLS, koji se nalazi u fazi potpisivanja.
- (7) Nadzor centralnih organa nad lokalnom samoupravom trebalo bi ojačati, naročito kroz uvođenje oblika prethodnog nadzora.
- (8) Uvođenje sistema zasluga i profesionalizacija lokalne uprave, uz iskorenjivanje rasprostranjene prakse zapošljavanja po partijskoj pripadnosti, svakako moraju biti među prioritetnim zadacima reforme.
- (9) Konačno, zanemarenom pitanju obuke lokalnih službenika neophodno je da znatno veću pažnju posvete centralni organi. Očigledno je da sama lokalna samouprava nije u stanju da programira i organizuje kvalitetnu obuku, pa bi tim pitanjem morali da se hitno pozabave nadležno ministarstvo za lokalnu samoupravu i asocijacija lokalne samouprave – Stalna konferencija gradova i opština.

Literatura

Bašić, G. (2006) Vodič kroz rad opštinskih saveta za međunacionalne odnose. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština

²² Jedan takav model bio je pripremljen i ponuđen Vladi 2009. Međutim, jedna manja stranka – koalicioni partner u Vladi, sprečila je prihvatanje tog modela zato što je on insistirao na ukidanju tzv. nevezanih kandidatskih listi (tj. prava podnosioca kandidatskih listi da mandate dodeljuju nezavisno od redosleda kandidata na listi). To pitanje ipak je rešeno 2011. tako što su promenama u izbornom zakonodavstvu, zajedno sa ukidanjem »blanko ostavki«, ukinute i nevezane kandidatske liste.

- Brdarević, Lj. (2009) Pružanje i unapređenje javnih usluga u gradu. U: V. Pavlović, S. Orlović (ur.) Beograd: demokratska metropola. Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka
- Đorđević, S. (2003) Renesansa lokalne vlasti: uporedni modeli. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa
- Gec, A., V. Rakić, K. Rihter, E. Frakasini (2011) Funkcionalna analiza u 15 jedinica lokalne samouprave. MSP IPA 2007 – Program podrške opštinama, www.msp-ipa2007.org
- Iskustva (2002) Uporedna iskustva lokalnih samouprava. Zbornik radova. Beograd: Magna agenda
- Jovičić, M. (1996) Regionalna država: ustavnopravna studija. Beograd: Vajat
- Kasapović, M. (2003) Izborni leksikon. Zagreb: Politička kultura
- Milosavljević, B. (1990) Osnovni elementi za novi model lokalne samouprave. Naša zakonitost br. 11–12: 1296–1304
- Milosavljević, B. (2009) Sistem lokalne samouprave u Srbiji, drugo izdanje. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština
- Milosavljević, B. et al. (2006) Citizen Participation at the Local Level: analysis of the legal framework and policies in Serbia and other European countries: research of the current situation. Belgrade: Standing Conference of Towns and Municipalities
- Milosavljević, B., J. Jerinić (2010) Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji. MSP IPA 2007 – Program podrške opštinama, www.msp-ipa2007.org
- Milosavljević, B., M. Vlatković (2010) Analitički pregled zakonodavstva o upravnom i finansijskom nadzoru lokalne samouprave u Srbiji. Program za jačanje lokalne samouprave u Srbiji – Faza II (zajednički program Evropske komisije i Saveta Evrope)
- Pavlović, V., S. Orlović (ur.) Beograd: demokratska metropola. Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka
- Vlatković, M. (2008) Pravo lokalne samouprave. Banja Luka: Besjeda
- Vlatković, M., B. Đokić (2009) Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi. Beograd: Službeni glasnik
- Zlokapa, Z., D. Damjanović, D. (2007) Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija. Beograd: Palgo centar

Pravni izvori

- Ustav Republike Srbije (2006)
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985)
- Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS 129/07

- Zakon o glavnom gradu, Sl. g. 129/07
Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Sl. g. 129/07
Zakon o lokalnim izborima, Sl. g. 129/07, 36/11
Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. g. 62/06, 47/11
Zakon o javnoj svojini, Sl. g. 72/11
Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji (2004)

REFORM OF SERBIAN SELF-GOVERNMENT

Summary

The author presents basic directions and the range of the local self-government system reform in Serbia in the period 2000–2011. The focus is on the legal, institutional, property, financial and other related reform aspects. The reform has accomplished significant results, but it has not been completed yet. Further reform steps are particularly emphasised in the paper. Serbia ratified the European Charter of Local Self-Government at the end of 2007. Constitutional amendments of 2006, several laws about local self-government adopted in 2007, and the Law on Public Property of 2011 are the basis of the most important changes in the Serbian local self-government system.

Key words: local self-government, municipalities and towns, the City of Belgrade, municipalities within cities and large towns, central bodies, competences, financing, municipal and town bodies, supervision over local self-government