

*Милица Ж. Цвијовић**
Центар за студије доброг управљања, Београд

МОДЕЛИ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА И ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ (СВЕТСКА ИСКУСТВА И СРБИЈА)

Сажетак

Питањима реформе система локалне самоуправе значајније се приступило кроз доношење нових законских решења (Закон о локалној самоуправи и Закон о локалним изборима) из 2002. и 2007. године којима су уведени другачији системи функционисања и рада локалних самоуправа у односу на период од 1992 до 2000. године, а између осталог и модели локалних изборних система и организације локалне власти који су били у складу са искуствима и решењима развијених европских и светских земаља, што је један од значајних аспеката овог рада. За ових 20-так година пракса је показала одређене слабости локалних изборних система које су се испојиле пре свега у већинском изборном систему до 2000. године, а последњих 10-так година и у пропорционалном изборном систему Истовремено се тражи и одговарајући модел организације локалне власти, практично од увођења вишестраначког система, при чему сваки од модела има своје предности и мане. Не постоји идеални модел локалног изборног система нити организације локалне власти нигде у развијеном свету али се у постојећим законским условима и примереним нашој историји и традицији могу пронаћи решења која ће ублажити већину негативних последица у погледу карактера изборног система и проналажења адекватних одговора на постојеће релације и односе у моделу организовања локалних вла-

* Истраживач сарадник, Центар за студије доброг управљања, Београд

сти између градоначелника, већа, градске управе и скупштине града.

Кључне речи: локална самоуправа, локални изборни системи, модели организације локалне власти, партијска фрагментација, градоначелник, градско веће, градска скупштина.

Постоји велики број дефиниција локалне самоуправе, као и система локалне самоуправе. Драган Суботић одређује локалну самоуправу као локалну власт која има одређени степен слободе, самосталности и материјалних могућности за остваривање својих изворних и уставом гарантованих функција. У локалним заједницама у којима се најчешће остварује локална самоуправа, усклађују се и задовољавају примарни, животни и свакодневни интереси грађана. О тим интересима одлучују само грађани непосредно или преко изабраних представника органа. Због тога се каже да је локална самоуправа једна од најзначајнијих политичких институција.¹⁾ У погледу дефинисања система локалне самоуправе, Радивоје Маринковић одређује систем локалне самоуправе као онај део политичког уређења (подсистем) који чине уставом и законом утврђена врста јединица локалне самоуправе, скуп њихових права и послова, организација органа, систем финансирања и односа локалних и централних органа.²⁾

Савремени систем локалне самоуправе подразумева вертикалну и хоризонталну организацију власти, а то укључује: јединице и нивое локалних самоуправа (број и величина јединица локалних самоуправа, нивои организације локалних самоуправа, односи између различитих нивоа локалних самоуправа); надлежности и начин организације локалних самоуправа (надлежности и послови, врсте органа-извршни и управни, начин избора и особине органа, моделе организације локалне самоуправе и власти, начин одлучивања и контроле); локалне изборне системе и различите моделе (пропорционални, већински, различити мешовити модели); финансирање локалних самоуправа; пружање јавних услуга кроз секторе јавних политика; однос државних органа и органа локалне самоуправе; однос локалне самоуправе и локалног становништва; сарадњу и асоцијације између различитих локалних самоуправа;

1) Драган Суботић, *Реинжењеринг локалне самоуправе* („стари“ и „нови“ закон о локалној самоуправи), Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 14-15

2) Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа-старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 16

правну заштиту локалне самоуправе. Ове карактеристике су полазна основа за утврђивање система локалне самоуправе у Србији у данашње време.

Сви елементи система су од велике важности за нормално функционисање и рад локалних самоуправа, а директна веза нарочито је изражена између одговарујећег модела локалног изборног система и организације локалне власти.

Локални избори су врста изборног процеса којим се бирају представнички органи у јединицама локалне самоуправе. Разликују се од парламентарних и председничких избора према структурним, процесним и садржајним обележјима, али и по политичком утицају и важности. Различите врсте и нивои локалних избора условљени су државним уређењем. У федералним, регионалним и уопште децентрализованим државама разликују се регионални, односно избори у федералним јединицама и локални избори, а у унитарним и централизованим државама избори за централне органе власти и локални избори.³⁾ Ретки су примери конституисања изборних система за које се може тврдити да су резултат пажљивог уређивања на основу историјских, етничких, политичких, културолошких, техничких и других критеријума. Чешћи су примери да се изборни систем бира из два основна разлога. Прво, зато што политички актери немају довољно информација и знања о конвенцама појединих типова изборног система па посежу за „политичком трансплантацијом“ неког изборног модела који се користи као узор. Друго, зато што изборни актери своја знања користе за промоцију оног изборног система који увећава њихове шансе у изборној утакмици, проглашавајући га за „савршени“, „најбољи“, „најдемократичнији“. И један и други приступ није стимулативан за консолидацију демократских установа. Али тежња да се пројектованим изборним системом оствари политичка предност у односу на политичке ривале увек је доминантан фактор у обликовању изборног система-често и пресудан.⁴⁾

Савремена наука о политици познаје два основна становишта о интерактивним процесима између локалних и националних избора. Према првом становишту, између ове две врсте избора не по-

3) Vincent Hoffmann- Martinot, *Local elections in Europe*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona, 1994, p. 105

4) Зоран Лучић, Милан Јовановић, Зоран Стоиљковић, Ђорђе Вуковић, *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2009, стр. 5

стоје значајне разлике јер локални избори представљају само „пуку рефлексију“ националних избора. Друго супротно становиште говори о „предоминантно-нестраначкој“ природи локалних избора, као њиховом главном карактеристиком у којима бирачи вреднују изборне актере на основу њихових ставова према конкретних 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.⁵⁾ Какав ће бити модел изборног система зависи од већег броја фактора, као што су: систем државног уређења, степен развијености политичке културе, нивои децентрализације, карактеристика партијског система, традиције, утицаја и интереса политичких елита, итд. Пракса и наука бележе различите модалитете већинских и пропорционалних локалних изборних система, баш као и разноврне мешовите моделе истих.

ЛОКАЛНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМИ У ЕВРОПИ И СВЕТУ

Локални изборни систем у великој мери директно утиче на одређивање модела организације локалне власти. Различита су европска искуства у овом погледу. Она иду од хармонизованости изборних система на националном и локалном нивоу, у чему предњаче Белгија (пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем) и Ирска (појединачно преносиво гласање са надметањем појединачних кандидата у малим вишемандатним јединицама и расподелом мандата према модификованој Друповој квоти у првом и с поступком преношења гласова у другом поступку).

Велика Британија је важила за пример хармонизованог изборног система. Међутим, у последње време она се може користити као пример дехармонизације изборног права- у Северној Ирској примењује се систем појединачног преносивог гласа; новоконституисани парламенти Шкотске и Велса бирају се по сегментираним изборним моделу, а посланици за Европски парламент по пропорционалном изборном моделу.⁶⁾ На националном нивоу се избори

5) Howard Hamilton, „The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections“, *American Political Science Review*, New York, 1971, (45) 4: 1135-1140

6) Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији-модел за реформу изборног права“, у зборнику: *Београд-демократска метропола*, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 182

одржавају по моделу релативне већине, а на локалном исто тако плус модел преносивог гласања.

У Италији се на локалним изборима (за општине, провинције и регионе) најчешће примењује пропорционални партијски систем са више изборних јединица, са модификацијом Донтовог модела.⁷⁾ У Сједињеним Америчким Државама постоји изузетно велика разноликост изборних система од државе до државе, као и разноврсност модела па тиме и органа власти. Модели избора варирају и присутни су већински, пропорционални и све присутнији мешовити. Занимљиво је да највећи број локалних власти (преко $\frac{3}{4}$) нема партијске изборе, а и када постоје партије оне често немају посебно велики утицај.⁸⁾ У Аустралији и на Новом Зеланду, када су у питању локални избори, углавном су заступљени пропорционални избори, са умерено јаким партијама, са више изборних јединица.

Када су у питању модели избора за градоначелника, такође су разноврсна европска и светска искуства. У Француској се градоначелници бирају посредним путем при чему морају да добију апсолутну већину у првом и другом кругу избора и релативну већину у трећем кругу (мандат градоначелника траје 6 година).

Италија је претходник покрету који се раширио дуж Европе у корист непосредног избора градоначелника.⁹⁾ У општинама у којима живи више од 15.000 становника спроводи се непосредан избор за градоначелника апсолутном већином, а мандат им траје 4 године. Исти модел је заступљен и у Словенији и Румунији са истоветним временом трајања мандата, док је у Немачкој мандат градоначелника од 5-9 година, у зависности од покрајине. Непосредни избори за градоначелника преовлађују и у САД-у, Новом Зеланду, Аустралији, као и у Великој Британији.

Генерално гледајући, у Европи и свету преовлађује пропорционални изборни систем са различитим модалитетима, а заступљеност директног или индиректног избора за градоначелника је у некој равнотежи.

7) Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти-упоредни модели*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 106

8) Jeffrey M. Elliot, Sheikh R. ALI, *The State and Local Government Political Dictionary*, ABC Clio, Santa Barbara, California, Oxford, England, 1988, p. 261

9) Magnier Anick, *Is the Strong Italian Mayor always strong?* Conference on "The Political Executive in Local Government", Odense, 2003, p. 1

Управо због дилеме који је избор за градоначелнике бољи, Конгрес локалних и европских власти је током маја 2004. године усвојио Препоруку број 151 у којој се јасно истичу предности и недостаци непосредно изабраних представника извршне власти. У предности се убрајају: већа легитимност, већа идентификација са грађанима и локалном заједницом, боље управљање и већа стабилност која се постиже кроз јасну поделу власти, брзина административних процедура и одлучивања. Као кључни недостаци истичу се политички застоји, јачање популизма, слабљење утицаја странака и претерана концентрација моћи у рукама једног човека. Политички застоји могу да се испоље између градоначелника и скупштине општине (града) у погледу доношења и реализације буџета, а концентрација моћи једне личности може да доведе до поларизације одлучивања и слабљења улоге скупштине, као и до застоја у развоју страначког система.¹⁰⁾

ЛОКАЛНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМИ У СРБИЈИ ОД 1992. ГОДИНЕ ДО ДАНАС

Већ на почетку транзиције политичким странкама је обезбеђен апсолутни монопол на бављење политиком па је око четири петине грађана Србије остало ван политичког организовања, али ни она партијски организована петина нема готово никаквог утицаја на политику бирократизованих странака.¹¹⁾

Када је Србија у питању, већински изборни систем који је био у три изборна циклуса у Србији (1992, 1996, 2000) истакао је у први план две или три политичке странке и коалиције које су освајале преко 75% свих гласова (Социјалистичка партија Србије, Српска радикална странка, ДЕПОС и ДОС) и одборничких мандата, при чему је принцип пропорционалности био у великој мери угрожен. Оно што је упадљиво јесте да у том временском периоду није било хармонизованости система избора на државном и локалном нивоу, изразито је изражена страначка фрагментација, ослабљен карактер пропорционалности и недовољне заступљености мањих политичких странака.

10) Recommendation 151 (2004) on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Chapter of Local Self Government

11) Драган Ж. Марковић, „Перспективе демократизације политичких партија“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012, стр. 224

Током 2002. године усвојен је нови Закон о локалним изборима (Сл. гласник РС, бр. 33/02) којим је извршена темељна промена изборног система и његово усаглашавање и хармонизација са изборним системом на националном нивоу. Прешло је се на пропорционални изборни систем, општина је била једна изборна јединица, изборни праг је био 3% важећих гласова, а расподела мандата вршила се према Хер-Нимајеровом методом. Новим законом је, по први пут, уведено директно бирање градоначелника и председника општина који су морали да добију подршку најмање 3% уписаних бирача, а одређени проценат прага излазности није био предвиђен законом.¹²⁾ Овакав изборни систем појачао је фрагментацију страначког система и охрабрио грађане да учествују на изборима (чак 125 листа је освојило одборничке мандате). Основна слабост закона испољила се у погледу нефункционисања локалних самоуправа која се испољава не само у блокади рада скупштина општина већ и кроз опозив председника општина (од 2004. до 2006. године био је покренут опозив у 27 јединица локалне самоуправе).

Новим Законом о локалним изборима (Сл. гласник РС, бр. 129/07) задржан је пропорционални изборни систем, повећан је изборни праг са 3% на 5% са циљем да се смањи политичка фрагментација и мањи број политичких странка пређе изборни цензус, а слободни мандат одборника је постао партијски везани мандат. Уставом Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 83/06) одређено је да извршне органе власти бира скупштина општине, с тим што је остављена уставна могућност да се градоначелници бирају непосредним путем. Ипак, овим законским решењем из 2007. године је уведен исти модел избора и за председнике општина и градоначелнике, дакле, посредним путем. Закон је увео нови институт партијске контроле одборника кроз постојање тзв. „бланко оставки“ која истиче да одборник може да подносиоцу изборне листе преда своју бланко оставку која садржи изјаву одборника да подноси оставку на то место, као и овлашћење да ту оставку подносилац листе преда председнику скупштине општине.

Занимљиво је да се први пут у историји вишестраначког система испољила хармонизованост у погледу парламентарних и локалних избора, а који су одржани током маја 2008. године (пропорционални, једна изборна јединица, 5% изборни праг). Значајни

12) Закон о локалним изборима, Сл. гласник РС, бр.33/02

ефекти у погледу смаивања страначке фрагментације на изборима одржаним током 2008. године нису испунили очекивања.

Чак 127 предлагача освојило је мандате-два више у односу на претходне изборе-77 њих мање од 10, а чак 50 мање од 5 мандата, што сведочи да очекивано редуционо дејство вишег изборног прага није дошло до изражаја, првенствено због различитих коалиција.¹³⁾ Поред тога, задржан је систем „парламентаризације локалних избора“ јер од којих странака је формирана парламентарна већина, најчешће се исто дешавало и на локалном нивоу. Партијски везаним мандатом је у великој мери спречена „трговина“ одборничким мандатима али је слобода деловања одборника сведена на минимум (могућност да се активира бланко оставка уколико одборник гласа супротно ставовима своје странке па чак и уколико дискутује и заступа неко другачије мишљење од ње говори управо томе у прилог).

Изменама и допунама Закона о локалним изборима (Сл. гласник РС, бр. 54/11) уведене су одређене новине као што су: укидање партијског и враћање слободног мандата одборника, као и укидање „бланко“ оставки, додељивање одборничких мандата према редоследу листа кандидата, а не према томе како желе листе предлагача и као трећа новина истиче се законска обавеза да предлагачи изборне листе морају да на свака три кандидата предложе једног мање заступљеног пола. Ова законска решења су примењена на нове локалне изборе који су одржани током маја 2012. године. Не постоје још сређени подаци од броју листа предлагача које су прешли изборни цензус на локалним изборима одржаним током 2012. године али тај број свакако није ништа драстично мањи у односу на изборе одржане током 2004 и 2008. године

Кроз последња три изборна циклуса испољено је неколико заједничких проблема који су се одразили на функционисање локалних самоуправа: гласање за затворене блокиране листе предлагача, неиздиференциран изборни праг за коалиције, примењивање пропорционалног изборног система у којем су општина и град третирани као једна изборна јединица. Идеја могућих решења мора да буде усмерена на смањивање фрагментације бирачког тела, ближи и непосреднији однос кандидата и бирача, равномерну и пропорционалну сразмеру освојених гласова и мандата. Идеална решења не постоје али свакако да се слабости могу ублажити при чему се

13) Милан Јовановић, цитиран рад, стр. 203

мора узети у обзир и избор одговарајућег модела организације локалне власти.

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ У ЕВРОПИ И СВЕТУ

Модел организације локалне власти односи се на врсту и природу органа власти и међусобне аранжмане који се између њих успостављају. У саставни део сваког модела убрајају се начини функционисања и основни принципи којима се руководе органи власти у обављању својих послова. Обавезност аранжмана испољава се у постојању представничких органа власти, а у већини развијених демократија постоје и извршни органи, између којих се успостављају разноврсни типови односа.

Политичке науке дефинишу три модела организације локалне власти: модел градоначелник-веће, комисијски модел и менаџер-веће модел.

Модел веће-градоначелник је класичан европски модел који извесну предност даје представничком телу у погледу управљања локалном самоуправом, а градоначелник се најчешће налази на челу тог представничког тела. Постоје два основна облика овог модела: јака скупштина-слаб градоначелник и слаба скупштина-јак градоначелник.

У Европи је дуго, као једини модел постојао класичан европски модел организације локалне власти: парламентарни са јаким представничким телом и извршном влашћу која је у мањој или већој мери зависна од представничке (модел скупштина-градоначелник). Са кризом осамдесетих година овај модел је показао бројне слабости, док је амерички модел јаког градоначелника, показао бројне предности. Тај други модел назван градоначелник-веће (скупштина) је почео да се шири и по европским градовима и општинама. Овај модел је, у првом модалитету јаког већа присутан у већини градова Европе (Аустрија, Немачка, Швајцарска, Холандија, Данска, Финска, Норвешка, Шведска, Француска, Италија, Шпанија и Португалија).¹⁴⁾ Међутим и модел са јаким градоначелником доживљава своју експанзију. Овај модел представља

14) Снежана Ђорђевић, „Статут, надлежности и политичка организација градова“, у зборнику: *У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе*, уредници Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007, стр. 42

доминантан начин организације власти америчких градова, али и једног броја европских градова (Немачка, Италија, Велика Британија, Ирска, Словенија, Пољска, Чешка, Словачка, Бугарска, Црна Гора, итд).¹⁵⁾ Овај други облик модела организације локалне власти у први план истиче градоначелника као кључну фигуру и носиоца свеобухватног друштвеног и економског развоја јер је непосредно изабран. За свој рад је одговоран скупштини, која га и контролише али са друге стране располаже и значајним инструментима и надлежностима који му омогућавају да руководи градском управом и извршним органом власти (одбором или већем).

Комисијски модел обједињује у једном радном телу, комисији, и представничку и извршну власти, при чему је сваки члан комисије задужен за одређени ресор или област. Овај модел води порекло од француских градова и то још из средњовековног периода, а данас се делимично одржао у једном броју европских градова (Напуљ, Манчестер, Осло, Рим, Венеција, Ливерпул), као и у једном броју америчких градова средње и мале величине.

Веће-менаџер модел је замишљен да искористи потенцијале и способности менаџера као експерта и професионалца који гарантује квалитет управе умањивањем политичке димензије управљања.¹⁶⁾ Као модел се развио из стратегијског управљања великим компанијама у којима је менаџер централна фигура. Рефлектовано на ниво локалне самоуправе то би значило да се градски менаџер као функционер бира и смењује од стране већа. Поред тога, овим моделом је предвиђено и постојање градоначелника. Највећу примену нашао је у САД-у, Аустралији, Канади, Новом Зеланду, али се све више примењује и у великим европским градовима. Наравно, да би заживео у пракси потребно је да постоји развијена тржишна економија, школовани градски менаџери, висок степен административне и политичке културе.

15) Снежана Ђорђевић, „Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства“, у зборнику: *Београд-демократска метропола*, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 136

16) John Nalbandian, *Professionalism in Local Government*, Jasley Bass Publishers New York, 1991, стр. 241

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ У СРБИЈИ ОД 1992. ГОДИНЕ ДО ДАНАС

Када је Србија у питању, Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи из 1991. године (Сл. гласник РС, бр. 42/91) и Законом о локалној самоуправи из 1999. године (Сл. гласник РС, бр.49/99) уведен је у неком модификованом облику модел веће- градоначелник јер овим законским решењима није била предвиђена функција градоначелника већ су извршни послови обављани од стране Извршног одбора и делимично од стране председника Скупштине општине (у погледу реализовања политике и усвојених одлука Скупштине). У остале органе власти убрајали су се општинска управа и скупштина општине (града). Однос између ових органа није био најбоље дефинисан, нарочито на пољу поделе власти. Скупштина општине била је представнички орган власти која се бирала на непосредним изборима, по систему партијских листа.

Општинска скупштина доноси гласове већином гласова присутних одборника, под условом да седници присуствује већина од укупног броја одборника. Може да организује неограничен број комисија и савета за анализирање и бављење конкретним питањима из своје надлежности. Чланови комисија и савета могу бити и грађани и одборници, али председник сваког од њих мора бити одборник.¹⁷⁾ Слабост овог модела је превелики утицај партијских договора и механизма при избору кадра (што је проблем посебно за места за која стручност треба да буде пресудни критеријум), као и у раду и одлучивању уопште. Начин и модел избора којим се уводи везани мандат у великој мери чини одборнике спутаним и партијским послушницима те тако смањује њихову креативност и(ли) могућност сарадње у одлучивању. Важна слабост овог модела јесте недовољно укључивање професионалних знања, недовољна конкуренција, непостојање тржишног амбијента и развојног модела стратегијског управљања и планирања, а тиме и недовољна ефикасност у реализацији скупштинских одлука и недостатак флексибилности у раду.¹⁸⁾

17) Жељко Шевић, „Локална власт у Југославији“, у зборнику: *Јачање локалне власти*, уредник: Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 418

18) Снежана Ђорђевић, „Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-2000“), у зборнику: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 259

Законом о локалној самоуправи из 2002. године (Сл. гласник РС, бр.9/02) уведен је класичан модел веће-градоначелник са „јаким градоначелником“, а уместо Извршног одбора уведено је Оштинско (Градско) веће као извршни орган власти. Поред тога, законом је омогућено увођење и општинског (градског) менаџера и архитекте. Овим моделом је уведена јаснија подела власти између скупштине, већа и градоначелника али ипак одређени односи и релације нису до краја дефинисани. Институт јаког градоначелника уведен је са намером да се повећа транспарентност у раду органа општине (града), охрабри ефикасност и економичност у раду локалних самоуправа, подстакне већу партиципацију грађана. Надлежности градоначелника су биле јасно одређене (постављање заменика уз сагласност скупштине, издавање наредби за извршење буџета, предлагање чланова већа и председавање састанцима, постављање или разрешавање општинског архитекте и менаџера, итд). Скупштина општине је бирала чланове општинског већа, вршила усвајање аката и буџета, итд. Оваква подела власти је била слична оним у европским локалним самоуправама. Међутим, проблем је настао са увођењем института општинског већа, пре свега у погледу подељености надлежности (предлагање буџета, надгледање послова администрације, помагање у пословима градоначелнику) али и у задржавању претераног утицаја политичких партија на избор чланова овог тела, што је свакако утицало и на подизање система одговорности.

Није било воље да се разреши проблем створен амандманима и партијским интервеницијама још 2002. године, када се општинско веће од тима који поставља и смењује градоначелник (како је дефинисано у предлогу закона) преобратило у орган који поставља скупштина. Све анализе указују да је то био основни избор проблема и да се он најадекватније може решити враћањем градоначелнику права да поставља и смењује свој тим.¹⁹⁾ Ипак, највећа слабост овог модела јесте што није предвидео постојање супремације између председника општине (градоначелника) и скупштине општине (града) јер законодавац није предвидео опцију да уколико скупштинска већина буде долазила из једне политичке странке или коалиције, а градоначелник из друге политичке странке, да то мо-

19) Снежана Ђорђевић, Снежана Стојановић, Александра Весић-Антић, *Покренимо заједнице 5 (Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације)*, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009, стр. 33

же довести до парализе у раду институција, пре свега скупштине, као најважније представничке институције и до увођења привремених мера. Одсуство већег степена административне и политичке културе, снажан утицај политичких партија и неповољна економска и привредна ситуација нису пружиле овом моделу шансу за квалитетнију примену у пракси.

Уставом Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 83/06) и Законом о локалној самоуправи (Сл. гласник РС, бр. 129/07) задржан је модел веће-градоначелник али је овог пута уведен „слаб градоначелник“. Уставом је одређено да скупштине општина бирају извршне органе власти општине, а да се избор извршних органа у градовима и граду Београду уређује законским путем (такође посредним путем).

Овим је на доста необичан начин разрешена дилема да ли ће се председници општина и даље бирати на непосредним изборима или не (тај систем је у Србији био на снази мање од четири године: од 2004. до 2008. године). Свака иницијатива да се то промени мораће да се суочи са сложеном процедуром промене Устава. Није велика тајна да је овако решење део политичке погодбе најзначајнијих политичких странака, у којој је преовладала процена да над председницима општина које су изабрале скупштине општине, странке имају много већи степен контроле него над онима који су мандат добили од грађана на непосредним изборима.²⁰⁾ Новина која је усвојена новим Законом о локалној самоуправи (Сл. гласник РС, бр. 129/07) односи се на враћање органа локалне самоуправе, општинској (градској) управи и увођење јавног конкурса за избор начелника општинске управе и то на период од 5 година. Данас начелника општинске управе поставља општинско веће на основу конкурса, а претходним ЗЛС из 2002. године то је радио председник општине, уз сагласност скупштине општине. Међутим, то свакако није смањило утицај владајућих политичких партија на избор начелника управе јер је то сада у надлежности општинског већа, које је и даље под доминантним утицајем политичких странака. Функција начелника градске (општинске) управе никако није престала да буде политичка јер је у надлежности начелника да поставља и смењује руководиоце унутрашњих организационих јединица, а ду-

20) Душан Васиљевић, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији“, у зборнику: *Модели организације локалне самоуправе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија)*, ПАЛГО Центар, Београд, 2008, стр. 187

жина мандата од 5 година уведена је са намером да се спречи да се одмах после редовног изборног циклуса (после 4 године) именује „лојалан човек“ нове владајуће већине.

Важећи модел организације локалне власти истиче изразито преимућство представничког органа власти (скупштине) у односу на извршне органе (председника општине и веће) што се огледа у погледу карактера изборности већа и градоначелника (посредним путем), а самим тим и под доминантан утицај владајуће већине у локалним парламентима. Због тога су потребне неке промене ради бољег рада локалних самоуправа.

МОГУЋА РЕШЕЊА ЗА ПОБОЉШАЊЕ ЛОКАЛНОГ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА И ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ У СРБИЈИ

Као што је већ напоменуто, једна од основних слабости локалног изборног система је постојање затворених листа код пропорционалног система избора јер оне у први план истичу партијску припадност, а у значајној мери занемарују личне особине и квалитете појединаца. Постојање затворених блокираних листа пружа могућност грађанима да гласају за одређену политичку опцију али не знају име и презиме кандидата за кога гласају и у први план истичу партијску идентификацију кандидата што као последицу изазива апстиненцију бирача. Проблем код затворених листа јесте у томе што се на гласачком листићу налази само име странке, коалиције или групе грађана, као и носиоца листе и првог кандидата на листи. Остали кандидати нису познати код затворених и блокираних листа.

Повећање изборног прага (цензуса) са 3% на 5% није донело очекиване резултате у погледу смањивања партијске идентификације, а са друге стране показало је и умешност тзв. „малих странака или група грађана“ да преко предизборних коалиција и удруживања са већим странкама или већим бројем мањих странака, прескоче изборни цензус.

Већински изборни системи који је био заступљен у 3 изборна циклуса од 1992. до 2000. године показао је бројне недостатке и мањкавости па се будућа решења ипак морају тражити у оквиру пропорционалног изборног система или одређеног мешовитог система.

Поставља се питање како и на који начин остварити ближи и непосреднији однос између бирача и кандидата, што је систем затворених блокираних листа прилично удаљио. Дакле, промена изборног система би требала да буде усмерена ка формирању система затворених неблокираних листа у којем би грађани гласали за одређене појединачне кандидате. У том случају би било важно задржати принцип пропорционалности који би се огледао у расподели мандата тако што би се сабрали сви гласови које су добили кандидати једне листе, а подела мандата би се вршила на основу броја гласова који би сваки кандидат освојио. На тај начин би политичке странке морале да истакну своје најбоље кандидате на изборним листама, који су познати и угледни у својим локалним срединама, а не да се, на неки начин, „крију“ иза имена носиоца листе. Непосредност односа између бирача и кандидата би могла да се постигне уколико би се увело и преференцијално гласање у оквиру система затворених неблокираних листа.

Преференцијално гласање је један од начина гласања у већинском систему. Бирачи гласају доделом бодова. Бројем бодова који додељују кандидатима бирачи исказују своје вредновање и одређују њихово место на ранг лист кандидата. Преференцијално гласање има два облика. Први је додела бодова по члановима аритметичког низа (1, 2, 3, 4, 5...N). Други је додела бодова по члановима геометријског низа (1, 2, 4, 8, 16,...N).²¹⁾ Ипак, овај модел нема традицију у нашем изборном локалном систему, мада би из већинског система користио само непосредни избор за кандидате али би производио пропорционалне ефекте. Највећа мана овог модела огледа су у неравномерној заступљености свих делова једне изборне јединице (градских, приградских и сеоских насеља) у погледу расподеле одборничких мандата.

„Метрополизација одборничких мандата“ свакако је један од великих проблема са којима се суочава већина општина и градова у Србији. То значи да је недовољан број одборника из сеоских или руралних делова општина и градова заступљен у скупштинама јединица локалне самоуправе. Просечно гледано, најмање 1/5 становништва скоро сваке општине и града живи у сеоским подручјима. Формирањем мешовитог модела (већинског и пропорционалног) би се могли ублажити негативни ефекти урбанизације.

21) Маријана Пајванчић, *Речник основних појмова и термина о изборима*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2001. стр. 52

Наиме, сеоским месним заједницама би се избори одржавали по већинском изборном систему са релативном већином, а у градским месним заједницама би се могао задржати пропорционални изборни систем са затвореним неблокираним листама у којима би политичке странке, коалиције и групе грађана предлагале кандидате и за које би грађани гласали. Принцип репрезентативности свих подручја општине и града у којима би свака сеоска месна заједница имала свог представника у скупштини општине (града) би био испоштован, баш као и принцип непосредности јер би гласачи могли лако да изаберу најбоље кандидате.

Када је у питању смањивање фрагментације партијског система, чини се да је најбоље решење увођење „персонализованог пропорционалног система“ као мешовитог модела већинског и пропорционалног изборног система. Према овом моделу, половина одборника би се бирала у једномандатним изборним јединицама већинским системом (релативна већина), а друга половина би се бирала по пропорционалном изборном систему са затвореном изборном листом, изборним прагом, са или без могућности преференцијалног гласања, а расподелом мандата по Хер-Нимајеровој формули. На овај начин би се задовољиле тежње грађана за већом непосредношћу и сачувала би се пропорционалност гласова, а омогућило би и задовољење интереса политичких странака која се огледа кроз јасну пропулзивност локалних политичких елита у скупштини општина. Ипак, и овај модел има своје специфичности јер гласачи морају да путем 2 гласа (једном за кандидата, други пут за изборну листу) што може да доведе до активирања феномена поделе гласова, а са друге стране би била потребна и едукација грађана за овакав облик гласања што захтева и време и новац.

Ни модел персонализованог пропорционалног система не може да у значајној мери гарантује смањивање партијске фрагментације. Као једно од решења за ову слабост нашег локалног изборног система могуће је применити у пракси искуства бивших социјалистичких земаља, Чешке, Пољске и Словачке, које су такође имале сличне проблеме који су сада у Србији испољени. Ове земље су увеле тзв. степенести изборни праг који подразумева да се изборни цензус повећава како се повећава број странака у предизборним коалицијама. Тако је у Чешкој цензус за 2 странке које чини предизборну коалицију 7%, а за 3 странке 9%, а 11% за 5 и више странака. Словачка је увела локални изборни цензус од 7% за 2 странке које чине предизборну коалицију и 10% за 4 политичке партије или

групе грађана. Пољска, на пример, има цензус од 5% за појединачне странке и 8% за предизборне коалиције. Генерално гледано, смањивање фрагментације партијског система није само проблем локалних самоуправа код нас, већ се слични проблеми испољавају и на државном нивоу, што показују и последњи резултати парламентарних избора из маја 2012. године у којима је цензус прешло 45 политичких странака, удружења и асоцијација. Опција је свакако и само повећање цензуса за предизборне коалиције са 5% на 7% или одржање од 5% изборног прага за једну политичку странку, плус 2% за првог коалиционог партнера и плус 1% за сваког наредног.

Што се тиче начина избора за градоначелника, то питање није везано само да за то да ли ће се он бирати посредним или непосредним путем, већ и за одговарајући модел организације локалне власти. Због блокаде локалних самоуправа (27 јединица локалне самоуправе) и страначких политичких интереса, значајни политички фактори су донели уставно решење да се избор председника општина и градоначелника (преко закона) врши посредним путем. Иако је уведено ово решење, то никако није спречило политичке странке да за носиоце листа и кандидате за председнике општина и градоначелнике истичу способне, образоване, угледне и стручне људе у локалним срединама. Таква искуства су забележена у претходна два изборна циклуса (2008. и 2012. године).

Одређени политички програм, идеје и решења се на најбољи начин персонализују путем непосредних избора. Грађанима је далеко лакше да разумеју политичке процесе, институције и односе уколико имају име и презиме човека коме се обраћају за решавање појединих проблема, а то је свакако председник општине или градоначелник. Међутим, уколико би се променио закон о локалној самоуправи и увео непосредан избор за градоначелника не постоје никакве гаранције да се не би поновио исти сценарио са блокадом локалних парламената од пре неколико година. Устав је олакшао могућност увођења непосредног избора за градоначелнике и онда се простим изменама Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду ове промене могу увести. Далеко сложенија ситуација је везана за увођење непосредног избора за председника општине јер је за то потребна промена устава за коју морају да гласају народни посланици.

Према Уставу Републике Србије, иницијативу за промену устава могу да поднесу најмање једна трећина народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. О про-

мени Устава, у овом случају посредног избора председника општина, одлучивала би Народна скупштина Републике Србије и то гласањем за промену од стране најмање две трећина народних посланика.²²⁾ Уколико се погледају програми парламентарних политичких странака, онда се може видети да су се једино Уједињени региони Србије бавили овим питањем. Ова политичка опција се званично залаже за увођење непосредног избора за градоначелника кроз предлог Закона о изборима председника општине и градоначелника који је доступан на њиховој интернет страници.²³⁾ Остале политичке странке су за одржање „статуса quo“ а разлози за тако нешто су партијске процене и интереси да ли баш њихов кандидат може да освоји власт, на подршку чијих бирача може да се рачуна у другом кругу, која је „цена“ подршке у смислу одређених уступака и привилегија и да ли је остварљива, резултати истраживања јавног мњења и остале политичке калкулације. Овом питању се приступа ипак из угла интереса политичких странака, а далеко мање интереса грађана, што је лоша чињеница.

Увођење непосредног избора за градоначелника мора да садржи оштрије услове кандидовања, избора и опозива него што је то сада случај. Чини се да би требало да сваки кандидат скупи најмање од 3-5% укупног броја уписаних бирача, а валидност избора би требао да да виши праг излазности (најмање 40% од укупног броја уписаних бирача). Мандат би у том случају добио онај кандидат који освоји најмање преко 50% од броја изашлих, а ако би ниједан кандидат не испуни ове услове онда би се организовао други круг избора између два кандидата са највише освојених гласова, а победник би био одређен релативном већином. Такође, и код опозива би се могао орочити рок за прикупљање потписа (15-20 дана), уз најмање од 10% уписаних бирача. Тако би се делимично отежала могућност опозивања челних људи али би и даље остала реално изводљива у пракси.

Промене организације локалне власти морају да буду окренуте ка јачању извршне власти, пре свега кроз повећање надлежности градоначелника, нарочито у погледу постављања и смењивања чланова градског већа. Ово радно тело је постало „партијски плен“ које служи за удомљавање партијских кадрова и то је процес који

22) Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 83/06, члан. 203

23) Предлог Закона о изборима председника општине и градоначелника, www.ujedinjeniregionisrbije.rs/o-nama/dokumentacija/

траје годинама. ЗЛС није предвидео увођење одређених критеријума за избор чланова већа (образовање и радно искуство) па се тако често догађа да се постављају недовољно стручни и способни људи. Највећи проблем у функционисању Градског већа јесте то да се разматрањима, усвајањима извештаја, предлозима промена, програмима и стратегијама, приступа без темељне расправе и одлучује се „брзим дизањем руку“. Управо из ових разлога требало би омогућити градоначелнику да поставља и смењује чланове већа који би тако постали део његовог тима. Како би се спречила самовоља градоначелника у виду избора чланова већа, изменама ЗЛС морају да се уведу критеријуми за њихов избор (образовање и радно искуство) и одреде сектори јавних политика који су у надлежности локалних самоуправа. Тако би се јасно одредили послови и број чланова Већа, а са друге стране би престала потреба за постојањем помоћника градоначелника (према ЗЛС у градовима може да буде 5 помоћника) јер би те послове обављали чланови Већа као део тима. Главни послови градоначелника, његовог заменика, и Већа, треба да буду усмерени ка подстицању локално-економског развоја, креирању буџета, финансијском менаџменту, управљању пројектима, као и у побољшању квалитета јавних услуга у сарадњи са Јавним и Јавно-комуналним предузећима и стручним службама у оквиру градске управе.

Као други аспект јачања извршне власти јесте постављање начелника градске управе од стране већа. Код нас је још увек пракса да се за ово радно место тражи искључиво лице са завршеним правним факултетом и одређеним бројем година радног искуства у управи, чији је превасходни посао да брине о спровођењу закона и реализовању одлука. То је заостали концепт реализовања власти над грађанима који је напуштен практично у свакој развијеној земљи света јер је основни задатак сваке локалне самоуправе пружање јавних услуга кроз формиране службе, а не само спровођење прописа и одлука. Због тога је важно променити опсег послова којима располаже начелник градске управе већ би требао и да помаже градоначелнику у области финансијског и пројектног менаџмента. Да би се то остварило потребно је променити одредбу ЗЛС која се односи на то да начелник мора да има завршен правни факултет већ да за то радно место могу да конкуришу и лица са другим факултетима (економски, организационе науке, политичке, итд) и који имају доста знања и искуства у области финансија, менаџмента и управљања.

Начелник градске управе би требао једном месечно да подноси извештај о раду целокупне администрације градоначелнику и скупштини (приликом сваког заседања), а истовремено би, уз сагласност градоначелника, предлагао мере за побољшање рада администрације. Послови градоначелника и Већа у погледу надлежности буџета (предлагање и наређивање за извршење буџета) би остале исте, али се чини да је потребно ојачати улогу скупштине у виду контролне функције трошења буџетских средстава кроз обавезу подношења тромесечног извештаја о раду градоначелника и његовог тима. Ово решење би требало применити на градове у периоду од 8 година (2 изборна циклуса) и уколико би дало добре резултате онда треба приступити промени Устава и увести га и у општинама.

ЛИТЕРАТУРА

- Anick, Magnier, *Is the Strong Italian Mayor always strong?* Conference on "The Political Executive in Local Government", Odense, 2003.
- Ђорђевић, Снежана, Стојановић, Снежана, Весић-Антић, Александра, *Покренимо заједнице (Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације)*, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009.
- Ђорђевић, Снежана, „Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-2000)“, у зборнику: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
- Ђорђевић, Снежана, „Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства“, у зборнику: *Београд-демократска метропола*, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009.
- Ђорђевић, Снежана, „Статут, надлежности и политичка организација градова“, у зборнику: *У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе*, уредници Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛ-ГО Центар, Београд, 2007.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти-упоредни модели*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штампа, Београд, 2002.
- Elliot, Jeffrey M., ALI, Sheikh R., *The State and Local Government Political Dictionary*, ABC Clío, Santa Barbara, California, Oxford, England, 1988.
- Hamilton, Howard, „The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections“, *American Political Science Review*, New York, (45), 1971.

- Јовановић, Милан, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији- модели за реформу изборног права“, у зборнику: *Београд-демократска метропола*, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009.
- Лучић, Зоран, Јовановић, Милан, Стоилковић, Зоран, Вуковић, Ђорђе, *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2009.
- Martinot-Hoffmann, Vincent, *Local elections in Europe*, Institut de Ciencias Politiques i Sociales, Barcelona, 1994.
- Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа-старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- Nalbandian, John, *Professionalism in Local Government*, Jassey Bass Publishers, New York 1991
- Пајванчић, Маријана, *Речник основних појмова и термина о изборима*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2001.
- Предлог Закона о изборима председника општине и градоначелника, www.ujedinjeniregionisrbije.rs/o-nama/dokumentacija/
- Recommendation 151 (2004) on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self Government
- Суботић, Драган, *Реинжењеринг локалне самоуправе („стари“ и „нови“ закон о локалној самоуправи)*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Шевић, Жељко, „Локална власт у Југославији“, у зборнику: *Јачање локалне власти*, уредник: Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
- Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 83/06
- Васиљевић, Душан, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији“, у зборнику: *Модели организације локалне самоуправе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија)*, ПАЛ-ГО Центар, Београд, 2008.
- Закон о локалним изборима, Сл. гласник РС, бр. 33/02

Milija Cvijovic

**MODELS OF ELECTORAL SYSTEMS AND LOCAL
SELF-GOVERNMENT ORGANIZATIONS
(WORLD EXPERIENCES AND SERBIA)**

Resume

Necessary system solutions that are offered are exclusively directed toward two goals: to satisfy the interests of the citizens and to create the legal conditions so that local self-governments, through its institutions, can provide high quality and efficient public services, and consequently increase, using provided services, level of satisfaction of the citizens. And these are the two segments that are the foundation of modern public management and the principles of the new public-management. Practically, every local electoral system in our country and also anywhere in the world has its advantages and disadvantages, and practice of developed countries is teaching us that which type of local electoral system is going to dominate depends on historical circumstances, political culture level, government forms and social order forms, as well on the interests of the key political factors in the country. In our country weaknesses are manifesting in a way of closed blocked election lists of the proportional election system, party fragmentation, undifferentiated election threshold for the electoral coalitions, the determination of the municipality and the city as a single constituency, parliamentarization of local electoral system. On the other hand, analysis showed that proportional majority election system compared to the plurality voting system has less weaknesses. It is impossible to fix all these defects and install them in a ideal local election system and therefore there are different solutions to reduce these failures (unblocked formation of closed lists in the proportional voting system, the introduction of preferential voting, personalized proportional system, introduction of the gradual election threshold for the coalition election, the introduction of mixed model of choice for local systems because of the local parliamentary electoral system). The choice of the concept of local government organizations also depends on the historical, traditional and social circumstances of the state organization and degree of the system decentralization. Changes that had overtaken all developed countries

in the world were reflected in the functioning of local governments in which they became initiators and holders of local economic development of their communities, and they also started giving better services to the citizens. Therefore, the introduction of the council-mayor model showed the best results in european countries and choice whether are better direct or indirect mayor elections is divided when we talk about developed countries. In our country the introduction of directly elected mayors being able to set and appointed council members and the head of administration achieves a clearer separation of powers, better define the competencies that are intertwined and directly determines the field of responsibility of the representative and executive bodies. Beside that, the mayor and his team are able to be more operative at work for overall development of the local community. On the other hand, the control mechanism of executive authority should be delegated to the municipal assembly, particularly in a way of implementation of decisions and resolutions and methods of budget spending.

Keywords: local self-government, local elections systems, models of local government organizations, party fragmentation, mayor, city council, city assembly.