UDK 352.075.2:324(497.11)
https://doi.org/10.18485/fpn_saborp.2025.18.ch6

Veran Stančetić*

Univerzitet u Beogradu
Srbija

Neposredno birani gradonačelnik – evropska iskustva i mogućnosti primene u Srbiji

SAŽETAK

U novijoj istoriji Srbije kratko je bio na snazi zakon kojim je predviđen neposredan izbor predsednika opštine, odnosno gradonačelnika. Ovo rešenje je primenjeno samo jednom – na lokalnim izborima 2004. godine. Ubrzo potom zakon je izmenjen i ponovo je uveden posredan izbor gradonačelnika. Kao glavno obrazloženje za ovu promenu navodila se česta disfunkcionalnost lokalne vlasti, jer se dešavalo da skupštinska većina ne podržava gradonačelnika zbog različite partijske pripadnosti.

Ipak, u brojnim evropskim državama gradonačelnik se bira neposredno. Među njima je evidentan veliki broj bivših socijalističkih država u kojima je neposredno birani gradonačelnik percipiran kao instrument jačanja demokratije i čvršćeg povezivanja lokalne vlasti i građana. Odatle proizlazi i osnovno istraživačko pitanje ovog rada: zbog čega je ovaj model uspešno opstao u brojnim evropskim zemljama, ali ne i u Srbiji?

* Vanredni profesor na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka. Kontakt email: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs

Istraživanje se zasniva na komparativnoj analizi evropskih modela izbora gradonačelnika, s posebnim fokusom na iskustva bivših socijalističkih država. Korišćen je komparativni metod i analiza relevantnih zakonskih akata i naučnih izvora. Zaključuje se da model neposredno biranog gradonačelnika, uz određene institucionalne uslove, može doprineti jačanju lokalne demokratije i političke odgovornosti u Srbiji. Predlaže se da ovakav model bude deo šireg paketa reforme lokalne samouprave, koji uključuje i promene u pogledu izvršnih ovlašćenja i institucionalne autonomije lokalne vlasti.

KLJUČNE REČI: lokalna samouprava, demokratija, gradonačelnik, lokalni izbori, Republika Srbija.

UVOD

Početkom dvehiljaditih godina, u Srbiji su otpočete reforme koje je trebalo da dovedu do modernizacije i demokratizacije sistema javnog upravljanja. U okviru tih nastojanja usvojen je Zakon o lokalnoj samoupravi 2002. godine, koji je propisivao neposredan izbor gradonačelnika (predsednika opštine). Samo jednom, tačnije 2004, održani su lokalni izbori po ovom Zakonu, nakon čega je Zakonom iz 2007. ovo rešenje ukinuto, a prethodno ponovo uvedeno. Glavni razlog za vraćanje na staro rešenje bio je pojava disfunkcionalnosti u radu mnogih lokalnih vlasti, izazvana političkim neslaganjima između neposredno biranog gradonačelnika i većine u skupštini. Naime, događalo se da su predsednik opštine / gradonačelnik i skupštinska većina (odbornici) iz suprotstavljenih partija. To je dovodilo do tenzija i smetnji u funkcionisanju lokalne vlasti, uključujući i često pokretanje procedure njegovog opoziva.

Međutim, neposredno birani gradonačelnik nije neuobičajen u evropskoj praksi, naprotiv (Đorđević 2012, 73).[1] Mnoge evropske zemlje, uključujući i bivše socijalističke, uvele su ovaj model kao deo šireg procesa demokratizacije i decentralizacije vlasti. Neposredni izbor gradonačelnika se, u tim zemljama, posmatra kao mehanizam jačanja veze između lokalnih vlasti i građana, smanjenja uticaja etabliranih političkih partija i jačanja političke odgovornosti na lokalnom nivou. 2004. godine Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope usvojio je rezoluciju br. 179, kojom se pozivaju nacionalne delegacije Kongresa i asocijacije lokalnih vlasti da, prilikom kreiranja reformi lokalnih samouprava, razmotre zaključke o sistemu neposredno izabranog izvršnog organa (tj. gradonačelnika) date u preporuci br. 151 (The Congress of Local and Regional Authorities 2004).

1 Izvorno, neposredno birani gradonačelnik je u vezi sa tzv. modelom jakog gradonačelnika, koji je bio tradicionalno dominantan u SAD. Tokom poslednjih decenija sve je češći i u evropskim zemljama.

Ova iskustva iz evropske prakse otvaraju pitanje – zašto je neposredan izbor gradonačelnika prisutan u mnogim zemljama Evrope, dok je u Srbiji ovaj model odbačen nakon kratkog perioda primene?

Shodno tome, osnovni cilj ovog rada je sagledavanje evropskih iskustava u vezi sa neposrednim izborom gradonačelnika i analiza mogućnosti primene tog modela u Srbiji. U prvom delu rada razmatraju se izazovi demokratije i lokalne samouprave, sa posebnim osvrtom na proces jačanja veze između građana i vlasti u bivšim socijalističkim zemljama. Nakon toga, daje se pregled prednosti i nedostataka neposrednog izbora gradonačelnika, baziran na iskustvima evropskih zemalja. Poseban akcenat je na analizi mogućnosti primene ovog modela u Srbiji, sa fokusom na aktuelne političke i institucionalne faktore. U zaključku se razmatraju potencijalni pozitivni efekti uvođenja neposrednog izbora gradonačelnika kao dela šire reforme lokalne samouprave.

Teorijski i metodološki okvir rada zasnovan je na nekoliko ključnih politikoloških kategorija kao što su moć, decentralizacija, demokratski legitimitet i odgovornost. Takođe, s obzirom na temu, rad se oslanja na teoriju lokalne samouprave koja se poslednjih decenija intenzivno razvijala kako na prostoru SAD (Wolman 1996) tako i širom Evrope i sveta (Zvyagintsev 2021). Dodatno teorijsko uporište predstavlja koncept političke odgovornosti i jačanja veze između izabranih vlasti i građana. Korišćen je i komparativni metod kako bi se analizirala iskustva evropskih zemalja koje su uvele neposredno biranog gradonačelnika. Metodološki pristup uključuje analizu izvora poput pravnih dokumenata, akademskih studija i izvoda i odredbi relevantnih zakona.

IZAZOVI LOKALNE DEMOKRATIJE I MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA (PREDNOSTI I NEDOSTACI)

U savremenim demokratskim društvima, lokalna samouprava predstavlja jedan od ključnih stubova demokratskog poretka. Ona omogućava direktniji kontakt između građana i izabranih vlasti, pružajući prostor za izražavanje specifičnih potreba i interesa lokalnih zajednica. Njen značaj se ogleda u brojnim međunarodnim dokumentima, od kojih posebno treba istaći Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine. Uprkos ovome, lokalna samouprava se u praksi često suočava s brojnim izazovima koji se ogledaju u neadekvatnoj raspodeli političke moći, slaboj povezanosti građana sa izabranim predstavnicima i rastućoj centralizaciji vlasti.[2] Ovi problemi su naročito izraženi u državama u tranziciji, kao što su bivše socijalističke zemlje, koje su u procesu demokrati-

2 Ovo je uglavnom karakteristično za krhkije demokratije. Međutim, i u tzv. starim demokratijama ima ovakvih slučajeva. Na primer, britanski autori Flin i Asker u knjizi *Upravljanje javnim sektorom* tvrde sledeće: „Sistem, u poređenju sa drugim evropskim zemljama, daje vrlo malo

zacije i decentralizacije preuzele različite modele upravljanja, uključujući i neposredan izbor gradonačelnika (United Cities and Local Governments 2008).

Jedan od ključnih izazova savremenih demokratskih sistema jeste kako obezbediti političku odgovornost i transparentnost u procesima donošenja odluka. U tom kontekstu, lokalna samouprava igra ključnu ulogu u decentralizaciji moći i jačanju demokratskog legitimiteta (Environmentally and Socially Sustainable Development Network 1996). Međutim, uprkos načelnim prednostima, mnoge zemlje se suočavaju s problemima niskog nivoa političke participacije na lokalnom nivou, dominacije političkih partija i nedovoljno efikasnog upravljanja (Baybeck 2014).

Lokalni nivoi vlasti se često suočavaju sa istom vrstom političkih izazova koji su prisutni i na nacionalnom nivou, ali u drugačijem obliku. Politička apatija građana, nizak stepen participacije u lokalnim izborima, kao i prekomerna zavisnost lokalnih lidera od centralne vlasti, ograničavaju potencijale demokratije na lokalnom nivou (Bergh 2004).

U mnogim evropskim zemljama, kao odgovor na navedene izazove, uveden je model neposrednog izbora gradonačelnika kao pokušaj da se ojača veza između građana i izabranih vlasti (United Cities and Local Governments 2008, 154). Smatra se da neposredno birani gradonačelnici omogućavaju građanima veći uticaj na lokalnu politiku i pružaju jasniji mehanizam političke odgovornosti. Neposredni izbori podstiču građane da se aktivnije uključe u lokalnu politiku, jer im omogućavaju direktan izbor lidera koji će imati jasna ovlašćenja i odgovornost da realizuje njihove interese.

Ovaj model se posebno često koristi u bivšim socijalističkim državama, gde je jačanje demokratije kroz decentralizaciju i lokalnu samoupravu bio važan korak u procesu tranzicije. U državama kao što su Poljska, Mađarska ili Slovačka, neposredan izbor gradonačelnika posmatran je kao važan korak u procesu demokratizacije (Gendźwiłłm & Swianiewicz 2017, 179–180). U ovim zemljama decentralizacija je bila deo šire strategije smanjenja uticaja bivših autoritarnih struktura i stvaranja dinamičnije i pluralističke političke scene.

Jedan od ključnih teorijskih koncepata koji se odnosi na lokalnu samoupravu jeste decentralizacija i disperzija političke moći. Politička teorija ukazuje na to da koncentracija moći oko nekolicine ljudi (ili čak jednog čoveka) predstavlja pretnju za demokratiju. Sa druge strane, disperzija moći se odnosi na njenu raspodelu između više instanci koje se međusobno kontrolišu, a decentralizacija se može smatrati jednim od njenih oblika, koji podrazumeva prenošenje nadležnosti i odgovornosti sa centralnih na niže, tj. lokalne nivoe vlasti. Ona ima za cilj da smanji koncentraciju političke moći i omogući širu participaciju građana u procesu donošenja odluka. Neposredno birani gradonačelnici su važan deo ovog procesa, jer omogućavaju direktniju kontrolu građana nad

---

autonomije lokalnim vlastima koje centralna vlada, uključujući vlade Velsa i Škotske, kontroliše i finansijski i upravljački". (Flin & Asker 2021, 36)

izvršnom lokalnom vlašću. Pored toga, neposredni izbori jačaju politički legitimitet gradonačelnika, budući da ne zavise od skupštinske većine, već od direktne podrške biračkog tela. Ova legitimnost omogućava gradonačelnicima veći politički autoritet u pregovorima sa centralnom vlašću i drugim političkim akterima, što može doprineti efikasnijem sprovođenju lokalnih politika.

Još jedan važan izazov savremene demokratije, posebno u zemljama u tranziciji, jeste dominacija političkih partija nad lokalnim i nacionalnim institucijama (Kopecky et al. 2012; 2016; Klima 2019). U mnogim državama, uključujući Srbiju, političke partije igraju dominantnu ulogu u formiranju lokalnih vlasti, što često vodi ka politizaciji javne uprave i donošenja odluka na osnovu partijskih interesa, umesto u skladu sa potrebama lokalnih zajednica.

Neposredan izbor gradonačelnika nudi potencijalno rešenje za ovaj problem, jer u načelu umanjuje mogućnost partijskih dogovora i trgovine političkim uticajem. Gradonačelnik koji dolazi na vlast neposrednim izborom direktno je odgovoran građanima, a ne partijskoj hijerarhiji, što smanjuje mogućnost partijskog pritiska na lokalne političke odluke.

Generalno govoreći, model neposredno biranog gradonačelnika može doprineti smanjenju uticaja političkih partija na lokalnu politiku i omogući veću autonomiju lokalnim liderima u upravljanju svojim zajednicama. Međutim, praksa pokazuje da ovo nije uvek slučaj, jer političke partije i dalje mogu imati značajan uticaj kroz stranačku podršku gradonačelničkim kandidatima i kontrolu nad lokalnim skupštinama i finansijskim sredstvima. Dakle, neposredno birani gradonačelnik *per se* ne predstavlja garanciju za ograničavanje preteranog uticaja partijskih centrala i lokalne autonomije, ali može biti značajan korak u tom pravcu ukoliko se obezbede još neki prateći uslovi (o kojima će naknadno biti reči).

Konačno, još jedan važan doprinos neposredno biranih gradonačelnika jeste jačanje veze između građana i izabranih vlasti. U teoriji lokalne demokratije, smatra se da što je veza između lidera i građana neposrednija to je demokratski legitimitet jači. Neposredno birani gradonačelnici imaju obavezu da odgovaraju direktno građanima, što može doprineti većem stepenu transparentnosti i odgovornosti.

Pored načelnih prednosti neposredno biranog gradonačelnika, moguće je identifikovati i nekoliko nedostataka. Oni su koncizno navedeni u već pominjanom dokumentu br. 151 Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti. Prema ovom dokumentu, glavni nedostaci modela neposredno biranog gradonačelnika su: 1. politički zastoji i konflikti između skupštine i gradonačelnika; 2. rizik od personalizacije lokalne vlasti i stvaranja klijentelističkih odnosa; 3. rizik od populizma i 4. gubljenje uticaja političkih partija što destimuliše građane da se politički aktiviraju.

Da li će se i u kojoj meri ispoljiti načelne prednosti i nedostaci modela neposredno biranog gradonačelnika zavisi od konkretnih okolnosti i od kvaliteta pravila i organizacije ukupne lokalne vlasti. Naime, pažljivo kreiranom, tj. adekvatnom regulativom moguće je inhibirati potencijalne nedostatke, a podsticati pozitivne strane ovog modela.

NEPOSREDNO BIRANI GRADONAČELNIK U PRAKSI: PREGLED EVROPSKIH ISKUSTAVA

Evropska iskustva pokazuju različite rezultate u primeni ovog modela, pri čemu se ističu različiti izazovi i prednosti koji zavise od političkog i institucionalnog konteksta svake države. Treba napomenuti da se, pored posrednog i neposrednog izbora gradonačelnika, u evropskoj praksi javlja i imenovanje od strane centralne vlasti (Belgija, Holandija, Luksemburg).[3] Takođe postoje i varijacije između posrednog i neposrednog izbora. Na primer, u Portugalu, ali i u nekim opštinama u Španiji ili Švajcarskoj izbor gradonačelnika je formalno gledano posredan (u skupštini), ali sa elementima neposrednosti. Naime, biva izabran kandidat koji je bio nosilac liste koja je osvojila najveći broj glasova.

Kada je reč o „čistom" modelu neposredno biranog gradonačelnika, opcije su izbor sa apsolutnom ili relativnom većinom. Izbori sa apsolutnom većinom su znatno češći, jer u drugom slučaju (što podrazumeva jednokružno glasanje) postoji mnogo veći rizik da gradonačelnik ima slabu poziciju u skupštini (ukoliko većina njenih članova pripada njemu opozicionoj stranci). Ovaj problem se znatno prevenira dvokružnim izborima i apsolutnom većinom, što partijama omogućava da odmere snage u prvom krugu, ali i da stvaraju saveze za drugi krug, što je obično i osnova za kasniju podršku gradonačelniku. Kada je reč o ovoj temi (relativna ili apsolutna većina za izbor gradonačelnika) uočava se tendencija da je u malim opštinama znatno češći izbor sa relativnom, a u većim, po pravilu, sa apsolutnom većinom.

Kada je reč o rasprostranjenosti modela neposrednog i posrednog izbora gradonačelnika može se reći da je neposredno birani gradonačelnik tradicija u SAD, dok je tradicionalni evropski kontinentalni model bio posredno birani gradonačelnik. Međutim, poslednjih nekoliko decenija mnoge evropske zemlje su se odlučile za prelazak na model neposredno biranog gradonačelnika. Danas (2024) su oba modela u kontinentalnoj Evropi otprilike podjednako zastupljena, međutim, uočava se stalan rast broja zemalja koje prelaze sa posrednog na model neposrednog izbora

3 U pitanju su tzv. stare demokratije – monarhije sa dugom tradicijom, pa se postavljenje od strane monarha svodi na ceremoniju. Po pravilu biva imenovan onaj kandidat kojeg predloži lokalna skupština.

Tabela 1. Izbor gradonačelnika u evropskim državama

Način izbora	Države
Neposredno	Albanija, Austrija, Belgija (flamanski region), BiH, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Nemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija
Posredno – postavlja ga skupština	Austrija (neki regioni), Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Irska, Letonija, Litvanija, Crna Gora, Norveška, Srbija, Španija, Švedska
Imenovanje – postavlja ga centralna vlast	Belgija (Brisel, Flandrija), Luksemburg, Holandija

Izvor: Council of European Municipalities and Regions

Nemačka predstavlja jedan od uspešnijih primera primene neposredno biranog gradonačelnika. Iako federalna država sa velikim brojem zakona o lokalnoj samoupravi (sistem lokalne samouprave je u nadležnosti federalnih jedinica – nem. *Land*), tokom devedesetih godina prošlog veka uveden je neposredan izbor gradonačelnika (skoro svi lenderi su uveli model neposrednog izbora). Čitav sistem javnog upravljanja, uključujući i lokalnu samoupravu, zasnovan je na decentralizovanoj strukturi koja omogućava gradonačelnicima značajnu autonomiju u odlučivanju i sprovođenju lokalnih politika. Gradonačelnici imaju velika izvršna ovlašćenja, uključujući nadzor nad lokalnom administracijom i upravljanje budžetom (jak gradonačelnik). Ovaj model omogućava jasnu političku odgovornost, jer građani direktno biraju gradonačelnika i mogu ga smeniti na sledećim izborima ukoliko nisu zadovoljni njegovim radom. Po stručnim analizama i procenama, uvođenje modela neposredno biranog gradonačelnika doprinelo je jačanju građanskog učešća, lokalne autonomije i jasnoći političke odgovornosti u lokalnoj sredini (Wollmann 2014). Važno je istaći i to da ovaj model funkcioniše u okviru dobro razvijenih institucija kontrole i balansa, gde lokalne skupštine zadržavaju važnu ulogu u nadzoru nad radom gradonačelnika.

Poljska je posle pada komunizma prošla kroz opsežnu decentralizaciju (jačanje opština i regionalizacija), koja je uključivala uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika 2002. godine. Ovaj model je prihvaćen kao deo šire reforme lokalne samouprave, sa ciljem da se poveća politička participacija i smanji uticaj centralizovane vlasti. Poljski gradonačelnici su dobili značajna ovlašćenja, uključujući kontrolu nad lokalnim budžetom i javnim resursima, što im omogućava da sprovode nezavisne lokalne politike (model jakog gradonačelnika). Jedan od ključnih razloga za uspeh ovog modela u Poljskoj jeste njegova uloga u jačanju političke odgovornosti i legitimiteta. Neposredno birani gradonačelnici direktno odgovaraju građanima, a ne partijama, što je doprinelo smanjenju političke trgovine u lokalnim skupštinama. Treba napomenuti i to da je lokalni nivo (kao i u mnogim zapadnim evropskim zemljama) emancipovan

od političkih partija na centralnom nivou. Na lokalnim izborima dominiraju nezavisni kandidati, lokalne grupe građana, lokalni pokreti i sl. (Dudzińska 2008). Neposredno birani gradonačelnici su postali čvrsto ukorenjen model u svesti građana Poljske, te je široko prihvaćen i cenjen. Većina Poljaka izbore za gradonačelnike smatra najvažnijim subnacionalnim izborima u zemlji (Gendźwiłłm & Swianiewicz 2017, 187).

Italija je uvela model jakog i neposredno biranog gradonačelnika 1993. godine, kao deo reformi usmerenih na smanjenje korupcije i jačanje transparentnosti u lokalnoj upravi. Pre uvođenja ovog modela, italijanski gradovi i opštine suočavali su se sa čestim promenama u lokalnoj vlasti, što je dovelo do političke nestabilnosti i neefikasnosti upravljanja. Neposredan izbor gradonačelnika omogućio je veću stabilnost, jer gradonačelnici sada služe fiksne mandate i imaju jasnu odgovornost prema biračima. Iskustva Italije pokazuju da neposredno birani gradonačelnici imaju veći legitimitet u biračkom telu, budući da njihova funkcija ne zavisi od političkih koalicija unutar lokalnih skupština. Pored toga, italijanski model jača političku odgovornost jer omogućava građanima direktan uticaj na izbore lokalnih lidera (Garcia Garcia & Sancino 2016). Ipak, postoje i izazovi, poput mogućih sukoba između gradonačelnika i lokalnih većina, posebno u situacijama kada ne postoji politička usklađenost između izvršne i zakonodavne grane vlasti na lokalnom nivou (Sancino & Castellani 2015).

U Mađarskoj je neposredan izbor gradonačelnika uveden 1990-ih godina, kao deo šire reforme lokalne samouprave u postkomunističkom periodu. Ovaj model bio je odgovor na potrebu za demokratizacijom lokalnih institucija i jačanjem veze između građana i lokalnih lidera. Mađarski gradonačelnici imaju značajna ovlašćenja u pogledu upravljanja lokalnim resursima i implementacije politika, ali se suočavaju sa izazovima političke centralizacije koju sprovodi vlast na nacionalnom nivou. Iako je neposredan izbor gradonačelnika u početku bio uspešan u jačanju lokalne demokratije, recentne političke promene u Mađarskoj, uključujući sve veći pritisak centralne vlade na lokalne samouprave, dovele su do smanjenja autonomije gradonačelnika. Uprkos tome, model neposrednog izbora i dalje omogućava politički legitimitet na lokalnom nivou, iako je u praksi njegov uticaj ograničen centralizovanim pristupom vlasti (Szabó 2023).

U Albaniji, neposredno birani gradonačelnici su deo šireg procesa demokratizacije i decentralizacije vlasti. Model je uveden kako bi se smanjila centralizacija i povećala politička odgovornost lokalnih lidera prema građanima. Zanimljivo je i to što je albanskim ustavom (član 109) određeno da se gradonačelnici biraju neposredno, što je inače pitanje koje se u drugim evropskim zemljama obično reguliše zakonom. Međutim, izazovi sa kojima se Albanija suočava uključuju političku polarizaciju i prekomernu kontrolu od strane centralne vlasti, što često ograničava stvarnu autonomiju gradonačelnika (Council of Europe 2023).

Sličan obrazac vidljiv je i u Severnoj Makedoniji, neposredan izbor gradonačelnika predstavljao je važan korak u demokratizaciji nakon raspada Jugoslavije, ali je ovaj model suočen s izazovima u vidu političkih tenzija između

lokalnih lidera i centralne vlasti, kao i sa partijskom polarizacijom na lokalnom nivou (Chamber of Local Authorites 2018).

Bugarska je takođe usvojila model neposrednog izbora gradonačelnika kao deo svojih postkomunističkih reformi, s ciljem jačanja lokalne samouprave i demokratije. Gradonačelnici u Bugarskoj imaju značajnu ulogu u lokalnoj vlasti i imaju direktan mandat od građana, ali se i ovde susreću sa problemima političke kontrole i nedostatka finansijske autonomije. Uprkos tome, neposredno birani gradonačelnici u Bugarskoj uspevaju da igraju važnu ulogu u političkom životu, jačajući vezu između građana i vlasti, iako se suočavaju sa izazovima sličnim onima koji postoje i u drugim bivšim socijalističkim državama.

Iako je fokus ovog rada na načinu izbora gradonačelnika, treba pomenuti i širi okvir lokalnih izbora, tj. način izbora odbornika.[4] Ovo je značajno jer se intenzivnija povezanost građana i vlasti može realizovati na različite načine, dakle ne samo kroz neposredan izbor gradonačelnika. S tim u vezi, mogu se identifikovati razlike u sistemima lokalnih samouprava. Naime, i gradonačelnik, i predstavnici, u lokalnoj skupštini mogu se birati direktno ili posredno, te tako postoje različite kombinacije ovih načina izbora (oba segmenta vlasti da se biraju posredno ili neposredno, odnosno kombinacije ova dva rešenja). Tako, na primer, u Švedskoj se gradonačelnici biraju posredno (bira ih lokalna skupština), međutim, neposrednost je prisutna pri izboru lokalnih odbornika. Građani mogu glasati za ponuđeni raspored kandidata na listi tako što prihvataju raspored kandidata koji je predložila partija ili mogu da glasaju za konkretnog kandidata kome daju prednost u odnosu na ostale. U Belgiji, gde gradonačelnici nisu neposredno birani, birači imaju onoliko glasova koliko se lokalnih predstavnika bira. Liste su zatvorene, što znači da birači daju sve svoje glasove jednoj listi, ali imaju opciju da sve glasove dodele jednom kandidatu ili ih raspodele na više njih. U nekim pokrajinama Austrije građani, pored određivanja rasporeda kandidata, mogu neke od njih i eliminisati sa liste. U nekim (ređim) slučajevima birači mogu da dopišu ime kandidata za koga žele da glasaju (Norveška) (Council of Europe 1998).

MOGUĆNOSTI PRIMENE MODELA NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U SRBIJI

U prethodnim odeljcima razmotrene su načelne prednosti i nedostaci modela neposredno biranog gradonačelnika i različiti dometi u praksi. Iz komparacije ova dva aspekta može se zaključiti da su načelne prednosti brojnije od nedostataka, a potencijalni nedostaci se odgovarajućim institucionalnim dizajnom lo-

4 Izborni sistem za lokalne skupštine čini nekoliko pitanja: princip reprezentacije (proporcionalni ili većinski), tip glasačke liste (zatvorena – otvorena), tip glasanja (personalizovano ili glasanje za listu) i način preračunavanja glasova u mandate (izborna formula).

kalne vlasti mogu u značajnoj meri predupredi. Osim toga, ukazano je na značaj ove tematike na nivou Evrope, na šta, između ostalog, ukazuje i pomenuti dokument Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, kao i relevantna akademska literatura. Takođe, evidentno je i to da se sve veći broj evropskih zemalja opredeljuje za model neposredno biranog gradonačelnika. Iako postoje određeni izazovi u vezi sa ovim modelom, on se u praksi pokazao kao funkcionalan, a njegovi efekti se ocenjuju kao pretežno pozitivni.

Ipak, u Republici Srbiji je neposredan izbor gradonačelnika bio kratko na snazi. Primenjen je samo jednom, na lokalnim izborima 2004. godine. Ubrzo je napušten i zamenjen posrednim izborom gradonačelnika putem lokalnih skupština. Glavni argument za povratak na posredni model bio je politički zastoj i disfunkcionalnost lokalnih vlasti, izazvan neslaganjima između neposredno izabranog gradonačelnika i skupštinske većine, naročito kada su te strane bile različitih političkih orijentacija.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine bilo je propisano da predlog za opoziv gradonačelnika, odnosno predsednika skupštine može da podnese: 10% biračkog tela, skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika i Vlada, ukoliko oceni da se povereni poslovi ne obavljaju u skladu sa zakonom. Nakon toga, o ovom predlogu opoziva izjašnjavali bi se građani na isti način kao i na izborima, odnosno neposrednim i tajnim glasanjem. U slučaju da je predlog za opoziv pokrenula skupština opštine, ona bi se raspustila u slučaju da njen predlog o opozivu „ne prođe" na izjašnjavanju građana.

Izbori su održani 19. septembra 2004. godine i ispostaviće se da su to jedni od retkih lokalnih izbora (pored onih iz 2024) koji nisu održani istovremeno sa izborima za više nivoe vlasti (izuzev AP Vojvodine, gde su istovremeno održani i pokrajinski izbori). Stoga je i izlaznost bila znatno manja u odnosu na prethodne i predstojeće lokalne izbore. Za izbor predsednika opština izlaznost je iznosila 41,7% (Republički zavod za statistiku 2005).

Ubrzo su u medijima počeli da se pojavljuju izveštaji o problemima u funkcionisanju nekih lokalnih samouprava, prvenstveno iz razloga što su gradonačelnik i skupštinska većina pripadali različitim, često suprotstavljenim partijama. U javnosti se formirao narativ o disfunkcionalnosti ovog modela. „Sistem se pokazao neefikasnim – uprave na desetine gradova blokirao je sukob gradonačelnika i većine u skupštini". (RTS 2013). Već 2007. godine donet je novi zakon kojim je ukinut direktan izbor gradonačelnika, a gotovo sve stranke (i na vlasti i u opoziciji) glasale su za ovo rešenje (Insajder 2024).

Ipak, nedostaju precizni podaci i analize perioda nakon izbora 2004. godine. Ostaje otvoreno pitanje u koliko jedinica lokalnih samouprava su se pojavljivali problemi u funkcionisanju vlasti, šta je bio tačan uzrok, na koji način su se manifestovali i kakve su posledice imali?

Indikativni su i nalazi nekih analiza po kojima su krhkost i nestabilnost lokalnih vlasti bili generalno posledica politički raznorodnih koalicija i stranačkih aspiracija, te sukoba oko raspodele funkcija koji su podsticani i politikom stranačkih centrala, a da je tu situaciju pozicija neposredno biranog gradona-

čelnika dodatno komplikovala. Naime, jedna od najvažnijih posledica lokalnih izbora 2004. godine bila je to što ni u jednoj opštini nijedna stranka nije uspela da osvoji apsolutnu većinu u lokalnoj skupštini, a doprinos tome je svakako dao proporcionalni izborni sistem. Visoka fragmentiranost biračkog tela, koja se preslikala na lokalne skupštine uz nizak stepen političke kulture zasnovane na saradnji, bili su ambijent u kome su sukobi postali učestali do te mere da su potpuno iskompromitovali direktan izbor gradonačelnika da su gotovo sve strane tražile njegovo ukidanje (Mijatović 2016).

Sa ovim u vezi je i pitanje kako je moguće da je u mnogim evropskim državama model neposredno biranog gradonačelnika održiv, a da je u Srbiji ukinut vrlo brzo nakon uvođenja? Ovde se otvara i pitanje stava i interesa političke elite (naročito vladajuće strukture) da li postoji stvarna politička volja za učvršćivanjem demokratskog i decentralizovanog društva i sistema. U tom kontekstu može se pretpostaviti da su iznošeni argumenti za ukidanje neposrednog izbora gradonačelnika bili više formalnog karaktera, a da se u suštini nalazio izostanak političke volje da se sistem dalje demokratizuje, a politička moć disperzira. Povod za ove konstatacije je i to što su se problemi nastali uvođenjem neposredno biranog gradonačelnika mogli rešiti i na druge načine, a ne samo povratkom na prethodni, i danas važeći model. Shodno rečenom, otvara se i pitanje uticaja partijskih aspiracija. Sudeći po većem broju nalaza većinu političkih partija u Srbiji karakterišu oligarhijske tendencije, nizak nivo unutar partijske demokratije, te nastojanje da potpuno kontrolišu političku scenu i javne resurse.[5] Takvim aspiracijama ili tendencijama ne idu u prilog promene izbora u kojima se izabrani funkcioneri više vezuju za izbornu bazu (tj. građane), a emancipuju od političkih partija (tačnije partijskih centrala).

Ovo su takođe važni aspekti za potpunije razumevanje ove problematike, ali će zbog ograničenog prostora u radu nadalje pažnja biti fokusirana na objektivne argumente u pogledu razmatranih modela.

Ključ razumevanja ove problematike jeste jasno razlikovanje modela lokalne vlasti (dakle, ukupne lokalne vlasti, a ne samo kad je reč o izboru gradonačelnika). U literaturi (Đorđević 2012, 75–78) se pravi razlika između dva osnovna modela:

- jaka skupština – slab gradonačelnik i
- jak gradonačelnik – slaba skupština.

Ovoj podeli trebalo bi dodati još jedan model koji je sve važniji u novije vreme kada je stručno znanje sve neophodnije za javno upravljanje, a to je:

- menadžer – skupština model.

---

5 „U političkoj svakodnevici naše partije su, nasuprot proklamacijama, tek negde između liderskog ili oligarhijskog, nedemokratskog i kompetitivno-elitističkog, minimalnog demokratskog modela gde se partijske elite takmiče za podršku partijskih masa čija je uloga svedena na navijanje i aplaudiranje." (Stojiljković & Spasojević 2013, 458)

Ovi modeli su bazirani na jasnom razdvajanju predstavničke i izvršne vlasti.[6] Sva tri modela karakteriše postojanje osnovnih tela (predsednik, skupština), međutim, ono po čemu se razlikuju jesu uloge u ukupnom sistemu vlasti (kod koga je operativna moć, a koje kontrolno telo).[7]

Jedan od važnih indikatora o kom se modelu lokalne vlasti radi jeste izbor gradonačelnika. Ukoliko je neposredan to indicira na sistem jakog predsednika i obratno. Međutim, između načina izbora gradonačelnika i modela lokalne vlasti ne može se staviti znak jednakosti! Ono što gradonačelnika čini jakim nije samo način njegovog izbora, već i niz pratećih rešenja koja mu u praksi omogućuju slobodu delovanja i ograničavaju druge instance da ga opstruiraju, sve dok deluje u skladu sa propisima i usvojenim političkim programom. Ovde je reč o većem broju rešenja čija bi detaljna analiza prevazišla okvire ovog rada. Stoga će pažnja biti posvećena dvama ključnim pitanjima, a to su odnos gradonačelnika i veća i mogućnosti pokretanja njegovog opoziva u skupštini.

U praksi se sreću slučajevi lokalne vlasti koji imaju primese oba modela, tj. tendiraju više ka jednom ili drugom, a ključni segment ili indikator za određeni model jeste (ne)postojanje izvršnog veća, način njegovog formiranja i ovlašćenja koja ima. Tačnije, radi se o odnosu dva segmenta izvršne vlasti – gradonačelnika i izvršnog veća. Tako, na primer, u većini francuskih opština gradonačelnika bira skupština opštine (što ukazuje na model slabog gradonačelnika), ali on nema klasično izvršno veće, već svoj kabinet sačinjen od njegovih zamenika i pomoćnika. U Italiji, gradonačelnici se biraju neposredno, što ukazuje na model jakog gradonačelnika. Takođe, postoji i izvršno veće, pa bi se moglo zaključiti da je reč o dvodelnoj izvršnoj vlasti. Međutim, ključnu ulogu u postavljanju članova ovog veća ima upravo gradonačelnik, što ga čini jakim. U Slovačkoj je, pak, formiranje izvršnog veća (*obecná rada*) opcija, a ako se formira više služi kao konsultativno telo gradonačelnika. Mogu se naći i primeri u kojima se gradonačelnik bira neposredno, što je karakteristično za model jakog gradonačelnika, ali, sa druge strane, postoji i jako izvršno veće koje postavlja skupština i koje je karakteristično za modele slabog gradonačelnika. Ovakav slučaj je bio u Srbiji u periodu 2004–2008. godine.

Kada je reč o Srbiji, glavni problem je bio u odnosu gradonačelnika i izvršnog veća, ali i u mogućnosti skupštine da relativno lako pokrene proceduru njegovog opoziva. Suština tog problema je bila to što je Zakonom iz 2002. uveden model neposredno biranog gradonačelnika, dok su ostale karakteristike modela lokalne vlasti ostale nepromenjene (jaka skupština – slab gra-

6 Postoji i komisijski model lokalne vlasti u kome je nosilac vlasti kolektivni organ koji objedinjuje i predstavničku i izvršnu vlast. Danas se retko primenjuje.

7 Ovo su modeli koji se u praksi često prepliću, pa konkretan sistem lokalne vlasti može imati primese oba modela. U čistom modelu jakog gradonačelnika ne postoji klasičan izvršni odbor (tj. izvršno veće), već tim ili kabinet gradonačelnika koji čine njegovi pomoćnici i zamenici.

donačelnik). Time je došlo do kombinacije dva osnovna modela, što se pokazalo kao jedan od glavnih uzroka disfunkcionalnosti jednog broja lokalnih samouprava.

Da je zakonom iz 2002. uveden ne samo neposredno biran gradonačelnik već i model jakog gradonačelnika te disfunkcionalnosti bi bile u najvećoj meri izbegnute. To bi podrazumevalo pravo gradonačelnika da sam postavlja članove izvršnog veća (a ne skupština), kao svoj kabinet, koji bi zajedno sa njim realizovao lokalne odluke i programe. Još jedno moguće rešenje moglo je biti i to da je za pokretanje opoziva gradonačelnika potrebna dvotrećinska većina u skupštini.[8]

Dakle, uspeh uvođenja neposredno biranog gradonačelnika zavisi od pratećih uslova u pogledu organizacije lokalne vlasti, ali i drugih, širih reformskih procesa koji bi mu obezbedili autonomiju, kao što su fiskalna decentralizacija, profesionalizacija uprave i jačanje veze sa građanima. Neki od ovih procesa su kao ciljevi zapisani u zvaničnom dokumentu Vlade Republike Srbije koji se odnosi na reformu sistema lokalne samouprave. Međutim, u njemu se ne pominje promena modela lokalne vlasti, tj. promene u pogledu izbora gradonačelnika i organizacije izvršne vlasti (Službeni glasnik 2018).

PREDLOG REFORMSKOG PAKETA ZA SRBIJU

Aktuelni lokalni izborni sistem u Srbiji karakterišu posredan izbor i gradonačelnika i lokalnih odbornika. Građani glasaju za odbornike zatvorenim i blokiranim izbornim listama. Oni na izborima zapravo odlučuju samo o tome koliko će partije osvojiti mandata u lokalnoj skupštini. O konkretnim kadrovskim rešenjima nosilaca javnih funkcija odlučuju partije, te se tako one nalaze u ulozi svojevrsnog posrednika između građana i njihovih predstavnika. Ovde je od izuzetne važnosti pitanje unutarpartijske demokratije. Naime, ako politička partija donosi odluke o kadrovskim rešenjima, a unutar sebe je autoritarna (a ne demokratska), onda se dovodi u pitanje smisao i svrha lokalnih izbora. U tom slučaju, posredno birani gradonačelnici postaju još slabiji, tj. vezani prvenstveno za partiju i partijske interese umesto da primarno uporište imaju u izbornoj volji građana. Sudeći po brojnim istraživanjima i nalazima, političke partije u Srbiji generalno karakteriše nizak stepen unutar partijske demokratije (Stojanović 2022, 62–80).

Na osnovu do sada rečenog, tj. načelnih prednosti modela neposredno biranog gradonačelnika, evropske prakse, ali i potreba Republike Srbije u pogledu

8 Po Zakonu iz 2002. godine, predlog za opoziv predsednika opštine mogu podneti najmanje 10 procenata biračkog tela, skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika, odnosno Vlada ukoliko oceni da se povereni poslovi ne obavljaju u skladu sa zakonom (Milosavljević 2015, 495).

daljeg razvoja demokratije (uključujući departizaciju, jačanje legitimiteta vlasti, građansku participaciju, jasnije određenje odgovornosti) može se zaključiti da bi model neposredno biranog gradonačelnika dao značajan doprinos ovim ciljevima. Ipak, ovaj model, pored svojih prednosti, sa sobom nosi i određene nedostatke (izazove) koji su se manifestovali i u Srbiji nakon izbora 2004. godine. Međutim, detaljnom analizom potencijalnih problema i adekvatnim reformskim aranžmanom moguće je ove izazove ograničiti.

Dakle, neposredan izbor gradonačelnika *per se* najverovatnije neće dati očekivane efekte ukoliko mu nedostaje stvarna moć i autonomija (jasna ovlašćenja i nadležnosti, dovoljna finansijska sredstva, ljudski resursi i druga operativna sredstva). Drugim rečima, ovaj model postaje delotvoran ukoliko se realizuje kao deo šireg reformskog paketa koji uključuje nekoliko aspekata.

Najpre, to je reforma političkog sistema na lokalnom nivou, tj. promena modela lokalne vlasti. Potrebno je revidirati odnos između izvršne vlasti (gradonačelnika) i lokalnih skupština kako bi se smanjili rizici političkih sukoba i smetnji u lokalnom upravljanju koji su se pokazali kao problem prilikom prethodnog pokušaja primene ovog modela. Stoga je, uz neposrednost izbora, potrebno je uvesti model jakog gradonačelnika, koji bi imao veća izvršna ovlašćenja, uključujući imenovanje članova izvršnog veća. Ovaj model bi omogućio veću kontrolu gradonačelnika nad izvršnim procesima, čime bi se smanjili sukobi sa lokalnim skupštinama.

Drugo, trebalo bi razmotriti pitanje opoziva neposredno biranog gradonačelnika. Prva opcija je da mogućnost opoziva ne postoji. Ona podrazumeva da elektorat ne može referendumom smeniti gradonačelnika.[9] Ukoliko bi pak postojala mogućnost opoziva, trebalo bi uvesti strožija pravila (u odnosu na ona iz Zakona iz 2002), koja bi ovu mogućnost tretirala kao izuzetan instrument u situacijama ozbiljne ugroženosti funkcionisanja lokalne vlasti, a sprečavala mogućnost zloupotrebe. Jedan od osnovnih načina jeste neophodnost kvalifikovane (npr. dvotrećinske) većine u lokalnoj skupštini za pokretanje procedure opoziva. Drugi način je podizanje minimalnog procenta broja građana, tj. birača potrebnog za pokretanje ovog instrumenta. Upravo po ovim rešenjima razlikuju se situacija u Srbiji (nakon usvajanja Zakona 2002. godine) i mnogih drugih evropskih zemalja.

Na primer, u Hrvatskoj je propisano da predlog za raspisivanje referenduma za opoziv može predložiti 20% ukupnog broja birača ili dvotrećinska većina predstavničkog tela (tj. lokalne skupštine). Odluka o opozivu je donesena ako se na referendumu za opoziv izjasni većina birača koji su glasali, pod uslovom da je na referendum izašla najmanje jedna trećina ukupnog broja upisanih birača u toj opštini, tj. gradu (član 41 i 42) (Hrvatski sabor 2020).

---

9 Ovo ne znači da ne postoji mogućnost razrešenja, što podrazumeva da neko drugo telo (viša instanca vlasti) može da razreši gradonačelnika kada postupa nezakonito.

U slovenačkom Zakonu o lokalnoj samoupravi nema ovakvih odredbi, tj. nije predviđeno da građani na referendumu mogu da smene gradonačelnika. Umesto toga, gradonačelnika može da razreši samo nacionalni parlament na predlog Vlade, a u slučaju nezakonitog postupanja gradonačelnika. Pre takve odluke parlament mora da upozori gradonačelnika o nezakonitom postupanju i predloži otklanjanje nezakonitosti u odgovarajućem roku. Tek ako se to ne desi parlament donosi odluku o razrešenju. Posmatrano striktno pravno, u ovom slučaju i nije reč o opozivu (engl. *recall*) već o razrešenju (engl. *revocation*). Suštinska razlika je u tome što do opoziva dolazi voljom izborne baze (oni koji glasaju), a razrešenje podrazumeva akt nekog drugog tela (npr. nacionalne skupštine ili vlade) (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law 2019, 9).

U Poljskoj postoji mogućnost opoziva gradonačelnika (mogu ga pokrenuti građani ili kvalifikovana skupštinska većina), međutim, u praksi se ovaj instrument retko primenjivao. U Poljskoj su između 2010. i 2014. godine izbori za opoziv održani u 111 opština (što je tek oko 4,5% od ukupnog broja opština, odnosno gradonačelnika koji su se suočili sa mogućnošću razrešenja). Od tog broja je u 16 slučajeva gradonačelnik zaista smenjen (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law 2019, 9).

Zapravo, kada se sagledaju zakonodavstva evropskih država u pogledu mogućnosti opoziva gradonačelnika, mogu se okvirno identifikovati dva osnovna pristupa, tj. postojanje mehanizama za lokalni opoziv (npr. Hrvatska, Poljska, Slovačka, Rumunija) i nepostojanje ovog mehanizma (npr. Slovenija, Severna Makedonija, Ujedinjeno Kraljevstvo).

Mehanizam opoziva na lokalnom nivou postoji u najmanje 15 zemalja sa različitim stepenom primene u praksi. Po navodima Izveštaja Venecijanske komisije o opozivu gradonačelnika i izabranih lokalnih predstavnika, opoziv se u Evropi retko koristi, iako je poslednjih godina primetno nešto veće interesovanje za ovaj instrument. Takođe, u zaključcima ovog izveštaja se izražava i zabrinutost u pogledu (zlo)upotrebe opoziva, u kontekstu krize predstavničke demokratije. Naime, u zavisnosti od različitih faktora (poput političke kulture) i raznih uticaja, „pa čak i manipulacija od strane vlasti u nekim slučajevima, opoziv može biti instrumentalizovan i korišćen za različite vrste interesa" (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law 2019, 27). Zbog toga se i preporučuje da se opoziv gradonačelnika može posmatrati kao prihvatljiv instrument, ali i kao instrument koji se koristi samo u izuzetnim prilikama, pod uslovom da je vrlo pažljivo regulisan i ako je povezan sa odgovarajućim i efikasnim proceduralnim garancijama koje sprečavaju njegovu zloupotrebu.

Na kraju treba reći da su izneti najvažniji elementi ili faktori koji bi imali uticaj na funkcionalnost i održivost modela neposredno biranog gradonačelnika u Srbiji. Osim toga, postoje i brojni prateći faktori koji mogu da podrže ili osujete ovaj predlog. Oni se odnose na širi kontekst i promene koje bi trebalo da doprinesu emancipaciji lokalnih vlasti od partijskih centrala i demokrati-

zaciji našeg društva i države. U tom smislu, važno je dalje raditi na finansijskoj autonomiji lokalne samouprave (fiskalna decentralizacija), jačanju lokalnih administrativnih kapaciteta (profesionalizacija uprave) i podsticanju participacije građana.

ZAKLJUČAK

Neposredno birani gradonačelnik predstavlja potencijalno rešenje za jačanje lokalne demokratije i političke odgovornosti u Srbiji, ali njegov uspeh zavisi od šireg institucionalnog i političkog okvira. Iskustva evropskih zemalja, naročito bivših socijalističkih država, pokazuju da ovaj model može podstaći ekstenzivniju političku participaciju, doprineti jačanju veze između građana i lokalnih lidera, kao i smanjenju uticaja političkih partija na lokalnu upravu. Ipak, primena modela u Srbiji zahteva pažljivo prilagođavanje specifičnom političkom i institucionalnom kontekstu zemlje.

Dosadašnje iskustvo Srbije sa neposrednim izborom gradonačelnika pokazalo je da, bez adekvatne institucionalne podrške, ovakav model može dovesti do političke disfunkcionalnosti i sukoba između gradonačelnika i lokalnih skupština. Zbog toga, ponovnom primenom ovog modela neophodno je obratiti pažnju na šire redefinisanje sistema lokalne vlasti (naročito odnos izvršne vlasti i skupštine i mogućnosti pokretanja opoziva gradonačelnika). Osim toga, treba imati na umu i šire prateće procese koji bi podržali uspeh ovog modela, kao što su dalje jačanje političke autonomije lokalnih vlasti, fiskalna decentralizacija, unapređenje administrativnih kapaciteta i promocija aktivnog učešća građana u radu lokalnih vlasti.

Dati predlozi mogu biti osnova za reformski paket kojim bi se stvorili uslovi u kojima neposredno birani gradonačelnici mogu efikasno delovati, uz veću autonomiju, odgovornost i kontrolu. Dakle, uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika moglo bi imati dugoročne pozitivne efekte na razvoj demokratije u Srbiji, pod uslovom da se sprovedu prateće reforme neophodne za njegovu institucionalnu stabilnost.

Implementacija ovog modela u Srbiji podrazumevala bi promenu više zakonskih akata, uključujući Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o lokalnim izborima, ali i propisa koji uređuju odnos lokalne skupštine i izvršne vlasti. Takođe, uspešna primena zahteva jasnu redistribuciju nadležnosti i ulogu izvršnog veća, kao i redefinisanje mehanizama opoziva gradonačelnika.

Među glavnim preprekama mogli bi se identifikovati politički interesi etabliranih stranaka, koje bi mogle pružiti otpor zbog straha od gubitka kontrole nad lokalnim vlastima. S obzirom na centralizovanu prirodu partijske moći u Srbiji, kako se navodi u relevantnoj literaturi, moguće je očekivati protivljenje većine stranaka, posebno onih koje dominiraju u skupštinama. S druge strane, reformu bi najverovatnije podržali nezavisni kandidati, lokalne građanske ini-

cijative i deo stručne javnosti, koji zagovaraju veću lokalnu autonomiju i demokratizaciju procesa odlučivanja. U tom kontekstu, ključno je izgraditi širu društvenu koaliciju za reformu, koja bi uključila nevladine organizacije, akademsku zajednicu i građanske pokrete.

Osim toga, za uspešnu implementaciju modela neposredno biranog gradonačelnika bila bi potrebna njegova integracija u strukturisani proces oblikovanja javne politike. To podrazumeva artikulisanje problema kroz analizu postojećeg stanja, formulaciju i evaluaciju alternativnih institucionalnih rešenja, izradu strateških dokumenata (*policypaper*), kao i sprovođenje aktivnosti javnog zagovaranja u cilju mobilizacije podrške relevantnih aktera i informisanja šire javnosti.

LITERATURA

Baybeck, Brady. 2014. "Local Political Participation". In *The Oxford handbook of state and local government*, Ed. Donald P. Haider-Markel, 95–109. Oxford: Oxford University Press.

Bergh, Sylvia. 2004. „Democratic decentralisation and local participation: A review of recent research". *Development in Practice*, 14(6): 780–790.

Chamber of Local Authorities. 2018. *Observation of municipal elections in 'The former Yugoslav Republic of Macedonia'* (15 October 2017). Strasbourg: Chamber of Local Authorities – 34th Congress Session. https://rm.coe.int/20180328-speech-karim-van-overmeire-macedonia/1680799c52.

Council of European Municipalities and Regions. n.d. *Local and regional government in Europe – Structures and competences.*

Council of Europe. 1998. *Electoral systems and voting procedures at local level: Local and regional authorities in Europe, No. 68.*

Council of Europe. 2023. *Local Elections in Albania (14 May 2023)*. https://rm.coe.int/cpl-2023-45-04-en-local-elections-in-albania-14-may-2023-rapporteur-st/1680acf472.

Council of Europe, European Commission for Democracy through Law. 2019. Report on the recall of mayors and local elected representatives, opinion No. 910/2017.

Dudzińska Agnieszka. 2008. "Non-party lists in local election in Poland." In *Farewell to the party model?*, Ed. Marion Reiser i Everhard Holtmann, 105–126. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Đorđević, Snežana. 2012. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Čigoja štampa i FPN.

Environmentally and Socially Sustainable Development Network. 1996. *Participation and Local Government*, Social Development Notes 27388. https://documents1.worldbank.org/curated/en/ 739171468779103295/pdf/273880sdn280see0also0018203.pdf

Flin, Norman & Alberto Asker. 2021. *Upravljanje javnim sektorom*. Beograd: Dosije studio.

García García, María Jesús & Alessandro Sancino. 2016. "Directly elected mayors vs. council appointed mayors – which effects on local government systems?: A comparison between Italy and Spain". In *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, Ed. Ugur Sadioglu and Kadir Dede, 288–303. Hershey, PA: IGI Global Scientific Publishing.

Gendźwiłłm, Adam & Paweł Swianiewicz. 2017. "Breeding grounds for local independents, bonus for incumbents: directly elected mayors in Poland". In *Directly elected mayors in urban governance – impact and practice*, Ed. David Sweeting, 179–200. Bristol, UK: Policy Press

Hrvatski sabor. 2020. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, 144/20.

Insajder. 2024. *I prelomni i zamagljeni: Istorija lokalnih izbora u Srbiji*. https://www.insajder.net/teme/i-prelomni-i-zamagljeni-istorija-lokalnih-izbora-u-srbiji-video

Klíma, Michal. 2019. *Informal politics in post-communist Europe: Political parties, clientelism and state capture*. Abingdon, UK: Routledge.

Kopecký, Petr, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Francisco Panizza, Gerardo Scherlis, Christian Schuster & Maria Spirova. 2016. "Party patronage in contemporary democracies. Results from an expert survey in 22 countries from five regions". *European Journal of Political Research*, 55(2): 416–431.

Kopecký, Petr, Peter Mair & Maria Spirova (Eds.). 2012. *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Mijatović, Marko. 2016. *Lokalni izbori u Republici Srbiji nakon obnove višestranačkog sistema 1990–2015*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.

Milosavljević, Bogoljub. 2015. *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*. Beograd: SKGO.

Republički zavod za statistiku. 2005. *Izbori 2004 – konačni rezultati*. Beograd: RZS

RTS. 2013. *Direktan izbor gradonačelnika, za i protiv*. https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/1395284/ direktan-izbor-gradonacelnika-za-i-protiv.html

Sancino, Alessandro & Lorenzo Castellani. 2015. "New development: Directly elected mayors in Italy – creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership". *Public Money & Management*, 36(2): 153–156.

Službeni glasnik. 2018. *Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine*. Beograd: Službeni glasnik RS 30/18.

Stojanović, Boban Ž. 2022. *Uticaj političkih partija na formiranje lokalnih izvršnih vlasti u Srbiji od 2008. do 2016. godine*. Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Stojiljković, Zoran & Dušan Spasojević. 2013. „Programske pozicije i unutarstranački odnosi stranaka u Srbiji". U *(Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija u Srbiji*, ur. Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević i Gordana Pilipović, 441–462. Beograd: Konrad Adenauer fondacija.

Szabó, Balázs. 2023. *Municipal elections in Budapest in the authoritarian era*. Local Expertise Center, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnejim. Jerzego Regulskiego. https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ENGLISH/MUNICIPAL_ELECTIONS_IN_BUDAPEST_(1).pdf.

The Congress of Local and Regional Authorities. 2004. *Recommendation 151 (2004) on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government*. https://rm.coe.int/advantages-and-disadvantages-of-directly-elected-local-executive-in-th/16-80719e88.

United Cities and Local Governments. 2008. *Decentralization and local democracy in the world*. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf

Zvyagintsev, Maxim. 2021. *Local self-government: History, theory and practice of social and governance development*. Our Knowledge Publishing.

Wollmann, Hellmut. 2014. "The directly-elected mayor in the German Länder—introduction, implementation and impact". *Public Money & Management*, 34(5): 331–337.

Wolman, Harold. 1996. "Theories of local democracy in the United States". In *Rethinking Local Democracy*, Ed. Desmond King and Gerry Stoker, 158–173. London: Palgrave.