UDK 352.075:342.8(497.5:497.6)
https://doi.org/10.18485/fpn_saborp.2025.18.ch7

Aleksandar Kovačević*

Univerzitet u Beogradu
Srbija

Model neposredno biranog gradonačelnika i odnos predstavničkog i izvršnog organa vlasti: uporedna analiza Republike Hrvatske i BiH i potencijalna primena u Republici Srbiji

SAŽETAK

Neposredno birani gradonačelnik predstavlja jedan od potencijalnih modela iz uporedne prakse kada građani na opštim i tajnim izborima biraju gradonačelnika glasajući za određenu ličnost koja poseduje integritet u određenoj lokalnoj zajednici. Ovako izabran gradonačelnik se može označiti kao jaki gradonačelnik, budući da svoj suverenitet crpi direktno od građana. Iako je ovaj sistem znatno popularniji u anglosaksonskom svetu nego u kontinentalnoj

* Naučni saradnik na Univerzitetu u Beogradu – Fakuletu političkih nauka. Kontakt email: aleksandar.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

Evropi, poslednjih godina se beleži porast broja država sa ovim modelom, posebno u novim i krhkim demokratijama. U regionu bivše Jugoslavije ovaj sistem je prisutan u četiri republike (Slovenija, Hrvatska, BiH i Severna Makedonija), dok Srbija i Crna Gora, osim u jednom kratkom periodu, zadržavaju sistem sa posredno biranim, odnosno slabim gradonačelnikom. Jedno od ključnih polja analize jeste odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti u okviru ovog modela. Stoga, osnovno istraživačko pitanje glasi: Da li kohabitacija u modelu neposredno biranog gradonačelnika predstavlja slabost ili prednost ovog modela u pogledu njegove demokratičnosti? Ovaj rad analizira model neposredno biranog gradonačelnika u sistemu lokalne samouprave i odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti. Fokus ovog istraživanja je na uporednoj analizi specifičnih gradova i opština iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, gde se istražuje kako ovaj model oblikuje dinamiku vlasti na lokalnom nivou i poziciju lokalne samouprave u uslovima kohabitacije. Kako je Republika Srbija imala kratko iskustvo sa ovim modelom, u radu se analizira i potencijalni povratak na ovaj model kroz promenu zakonodavstva i ističu izazovi i moguće prednosti koje bi ovakva promena mogla doneti u kontekstu decentralizacije vlasti i jačanja lokalne demokratije.

KLJUČNE REČI: lokalna samouprava; model neposredno biranog gradonačelnika; lokalni izbori; decentralizacija; kohabitacija.

UVOD

Neposredno birani gradonačelnik predstavlja jedan od mogućih modela iz uporedne prakse kada građani na opštim i tajnim izborima biraju gradonačelnika glasajući za određenu ličnost koja poseduje integritet i dignitet u određenoj lokalnoj zajednici. Ovaj model je prisutniji u anglosaksonskom svetu, ali se u poslednje vreme širi i u kontinentalnoj Evropi. Demokratska tranzicija i konsolidacija demokratije u regionu bivše Jugoslavije dovela je do toga da se ovaj model implementira u četiri od šest bivših republika, dok se model slabog gradonačelnika jedino zadržao u Srbiji i Crnoj Gori, osim u jednom kratkom periodu. S obzirom na to da se radi o sistemima sa krhkom demokratijom potrebno je posebno rasvetliti odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti. Ovi odnosi neretko poprimaju oblik kohabitacije, te se otuda nameće i osnovno istraživačko pitanje koje ovde glasi: da li kohabitacija u modelu neposredno biranog gradonačelnika predstavlja slabost ili prednost ovog modela u pogledu njegove demokratičnosti? U ovom radu se predstavljaju osnovne karakteristike modela sa neposredno biranim gradonačelnikom i analiziraju njegove prednosti i mane. Fokus istraživanja je na uporednoj analizi gradova i opština

u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, gde se istražuje kako ovaj model oblikuje dinamiku vlasti na lokalnom nivou i poziciju lokalne samouprave u uslovima kohabitacije. Kako je naša zemlja imala kratko iskustvo sa primenom ovog modela, u radu se analizira i potencijalni povratak na ovaj model kroz promenu zakonodavstva i ističu izazovi i moguće prednosti koje bi ovakva promena donela u kontekstu jačanja lokalne demokratije.

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U UPOREDNOJ PERSPEKTIVI

Pozicija lokalne vlasti u odnosu na centralnu vlast umnogome zavisi od stepena decentralizacije i prihvatanja principa supsidijarnosti. Sistem centralizovane države je do pre nekoliko decenija opravdavan kao efikasan, dok se decentralizacija smatrala iznuđenim i taktičkim ustupkom i potrebom vlasti za većom legitimnošću (Komšić 2019, 148). Decentralizacija ili decentralizovano upravljanje se odnosi na „restrukturiranje ili reorganizaciju autoriteta tako da postoji sistem suodgovornosti između institucija upravljanja na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou u skladu sa principom supsidijarnosti, čime se povećava ukupan kvalitet i efikasnost sistema upravljanja, dok se povećava autoritet i kapaciteti nižih nivoa vlasti. ... Takođe se može očekivati da decentralizacija doprinese ključnim elementima dobrog upravljanja, kao što su povećanje mogućnosti za učešće ljudi u ekonomskim, društvenim i političkim odlukama; pomoć u razvoju kapaciteta ljudi; i unapređenje odgovornosti, transparentnosti i odgovorno postupanje vlade" (UNDP 1997, 4). Decentralizovan sistem lokalne vlasti se vezuje za uređenje odnosa između lokalnih i centralnih vlasti nakon Francuske revolucije, a sam eksperiment decentralizacije vlasti u postrevolucionarnom periodu nije trajao dugo. Pojam decentralizacija je u francuski politički vokabular ušao negde oko 1820. godine (Schmidt 2007, 22). Iz UNDP-ove definicije se jasno vidi da je pojam decentralizacije povezan sa principom supsidijarnosti. Iz tog razloga je neophodno navesti njegovu definiciju koja je sadržana u članu 4. paragrafu 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Ovaj princip podrazumeva da će javne poslove „prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima", dok bi se ustupanje poslova drugom organu vlasti trebalo da zasniva na „proceni obima i prirode zadataka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede (Savet Evrope 1985). Primena principa supsidijarnosti se može označiti kao decentralizacija javnih poslova kojim se afirmišu principi demokratičnosti u smislu otvorenosti i participacije građana i korisnika usluga, funkcionalnosti i fleksibilnosti u smislu kreativnosti u osmišljavanju optimalnog načina obavljanja poslova od strane svih aktera, čime se dodatno afirmiše demokratski tip odnosa u društvu, ali i racionalnosti, tj. efikasnosti i efektivnosti koji označavaju odgovornost u trošenju novca i energije građana (Đorđević 2017, 14).

Decentralizacija vlasti i uvažavanje principa supsidijarnosti nisu dovoljni za pospešivanje položaja lokalne vlasti u odnosu na centralnu vlast. Ovaj položaj umnogome zavisi od položaja lokalnih lidera u odnosu na centralnu vlast, odnosno od stepena njihove nezavisnosti i količine moći koje oni poseduju. Otuda je od velike važnosti posmatrati modele organizacije vlasti na lokalnom nivou. U uporednoj praksi moguće je razlikovati četiri modela organizacije vlasti na lokalnom nivou i to: (1) model jakog gradonačelnika, koji se zasniva na izabranom izvršnom organu kao centralnoj figuri vlasti; (2) komitetski model, koji se zasniva na deljenju izvršne vlasti između političkog lidera i stalnih komiteta; (3) kolektivni model, koji podrazumeva kolektivno upravljanje većem i (4) veće-menadžer model, kada većem upravlja gradonačelnik bez izvršnih ovlašćenja i postavljeni gradski menadžer, koji poseduje izvršna ovlašćenja (Mouritzen&Svara 2002, 55–56). Modeli organizacije vlasti na lokalnom nivou se, pak, mogu svesti na tri oblika. Prvi model je skupština – gradonačelnik, karakterističan za Evropu, u kojem su predstavnička i izvršna vlast jasno odvojene. U ovom modelu gradonačelnik je inokosni izvršni organ koji se bira iz redova skupštine. Druga varijanta ovog modela je gradonačelnik – skupština, gde se gradonačelnik bira neposredno od strane građana. Pojedini autori označavaju ovaj model kao model jakog gradonačelnika. Drugi model je komisijski system, koji poreklo vuče iz Francuske. Osnovni organ vlasti je komision, koji predstavlja kolektivni organ koji u sebi objedinjava predstavničku i izvršnu vlast. Treći model je model gradskog menadžera, koji se vezuje za američke gradove i lokalne vlasti, gde gradski menadžer ima široka ovlašćenja i nadležnosti, ali i institucionalnu i političku nezavisnost od ostalih organa vlasti u gradu (Đorđević 2012a, 91–94).

Uporedna literatura o lokalnoj samoupravi ne nudi uniformnu listu institucionalnih ovlašćenja ili karakteristika koje su zajedničke neposredno biranim gradonačelnicima. Ovaj model ima dosta zajedničkih karakteristika sa modelom jakog gradonačelnika, ali isto tako posredno birani gradonačelnici mogu biti jaki gradonačelnici. Stoga je neophodno ponuditi ključne karakteristike ovog modela koji su prisutni bez obzira na formalne institucionalne karakteristike različitih sistema. Prva i najočiglednija karakteristika ovog sistema jeste da su oni neposredno birani od strane građana koji žive na teritoriji u kojoj se kandiduju. Druga takođe važna karakteristika jeste da rezultati izbora na vlast dovode jasno prepoznatljivog lidera koji može biti vezan za političku stranku ili, pak, biti nezavisni kandidat, ali je nesumnjivo formalni politički lider u opštinskoj ili gradskoj vlasti. Treća karakteristika se odnosi na sigurnost mandata do sledećih izbora ili barem do aktiviranja postupka opoziva, gde je takođe potrebna saglasnost biračkog tela (Sweeting 2017, 4). Na osnovu pomenutih karakteristika moguće je navesti prednosti i nedostatke ovog modela. Osnovna prednost ovog modela je stvaranje direktne veze između političkog lidera i birača, čime se posledično podiže zainteresovanost javnosti za izbore koja dovodi do veće izlaznosti, čime se podiže legitimitet izabranog predstavnika. Izabrani politički lider može, ali i ne mora biti član političke partije, čime

se privlače kandidati izvan sfere politike, tako da politički lideri mogu postati prepoznatljivi članovi zajednice. Neposredan način izbora koncentriše svu moć odlučivanja na lokalnom nivou u rukama lidera, uz naglasak na odgovornost, jer njihov reizbor zavisi od volje građana na narednim izborima. Sa druge strane, ovom sistemu se zamera preterano fokusiranje na ličnost, razvijanje populizma, izbor neadekvatnih kandidata, odsustvo odgovornosti prema drugim političkim akterima, ravnodušnost prema biračima između izbornih ciklusa i teška smenljivost gradonačelnika. Ove zamerke je moguće predupreditи dobrim zakonskim rešenjima, gde će, između ostalog, navesti minimum kriterijuma za kandidovanje, sistem kontrole i ravnoteže vlasti, posebno u odnosu sa predstavničkim organom vlasti na lokalu, mogućnost opoziva, koji treba da bude potvrđen od strane građana na obaveznom referendum, i niz drugih pravnih instrumenata kojima se ograničava samovolja neposredno izabranog gradonačelnika. Odgovornost gradonačelnika prema građanima, uz mogućnost opoziva od strane građana, dovešće do spuštanja gradonačelnika u bazu zarad traganja za neophodnom podrškom za politiku koju sprovodi, čime se predupređuje potencijalna ravnodušnost prema biračima između dva izborna ciklusa.

Tabela 1. Prednosti i mane neposredno biranih gradonačelnika

Karakteristika sistema	Prednosti	Mane
Direktan izbor političkog lidera od strane građana	Direktna veza između lidera i birača Povećano interesovanje javnosti za izbore Povećana vidljivost lidera Podržava liderstvo na nivou lokalne zajednice Privlači kandidate izvan ustaljenih stranaka	Fokus na ličnost Politika vođena medijima Populizam Potencijalni izbor neadekvatnih kandidata Smanjuje pažnju na osnovna pitanja
Stvara individualnog, prepoznatljivog lidera	Koncentracija moći i autoriteta Olakšava kreiranje „vizije“ Fokus za odgovornost	Preopterećenje pojedinca Malo prostora za različite ili suprotstavljene glasove Odgovornost prema drugim akterima je umanjena
Siguran mandat	Dugoročna perspektiva Jasan proces za zamenu lidera	Ravnodušnost prema biračima između izbora Može biti teško ili nemoguće smeniti gradonačelnika

Izvor: Sweeting (2017, 5)

Neposredno birani gradonačelnik svoju suverenost crpi direktno od građana. Otuda i njegova politička odgovornost prema građanima koji su ga izabrali. Edvard Gleser (engl. Edward Glaeser) ističe da „snaga koja dolazi iz ljudske saradnje je centralna istina iza uspeha civilizacije i primarni razlog zašto gradovi postoje” (Glaeser 2011, 12). Otuda se i rodila ideja da gradovi kao najumreženije i najpovezanije političke asocijacije, koje pre svega definiše njihova

saradnja, pragmatizam, kreativnost i multikulturalizam, učine ono što države ne mogu. Dakle, kako bi Bendžamin R. Barber (engl. Benjamin R. Barber) rekao, neka gradonačelnici vladaju svetom (Barber 2013, 4). Barber dalje ističe da se to zapravo i dešava, jer su gradovi sve više umreženi i sve više sarađuju kroz kulturnu razmenu, trgovinu i komunikaciju. Ove mreže i kooperativni kompleksi koje one predstavljaju omogućuju upravljanje kroz dobrovoljnu saradnju i zajednički konsenzus. Kada bi se taj odnos formalizovao i kada bi zaista gradonačelnici upravljali svetom onda bi više od 3,5 milijardi ljudi, koji žive u urbanim sredinama, kao i mnogi drugi u prigradskim naseljima mogli učestvovati lokalno, a istovremeno sarađivati globalno. Dakle, ovde govorimo o pojmu građanske glokalnosti, koja obećava pragmatizam umesto politike, inovacije umesto ideologije i rešenja umesto suvereniteta (Barber 2013, 5). Smatramo da je ovo viđenje isuviše utopijsko, ali ne možemo prenebregnuti činjenicu da gradonačelnici, posebno u sistemima gde su neposredno birani, dominiraju na lokalnom nivou i da uz dobre menadžerske veštine ostvaruju saradnju sa drugim gradovima i opštinama kroz prekograničnu, interregionalnu ili transnacionalnu saradnju.[1]

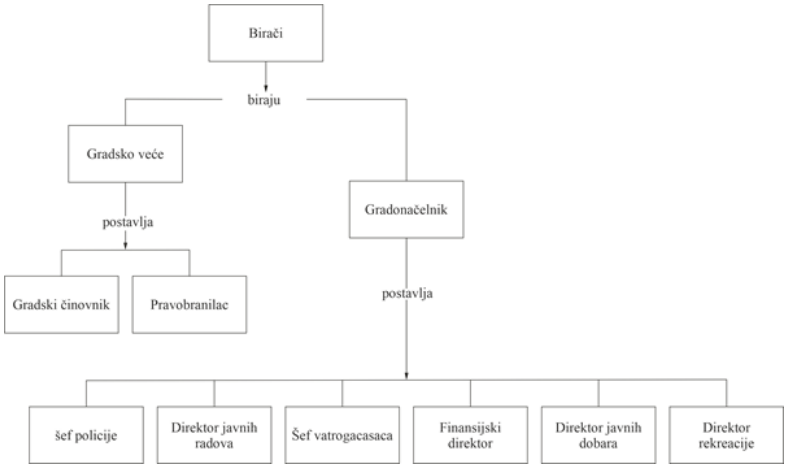
Neposredno birani gradonačelnik, iako inherentan anglosaksonskim zemljama, pronašao je svoju primenu širom Evrope. Pored neposrednog izbora gradonačelnika, u nekim državama je prisutan posredan izbor od strane lokalne skupštine, dok je u nekim državama prisutno i imenovanje od strane nadležnog organa lokalne, regionalne ili centralne vlasti (CEMR 2016). Za potrebe ovog rada posebno ćemo se fokusirati na sisteme sa neposredno biranim gradonačelnikom. Uporedna analiza nedvosmisleno pokazuje da je veliki broj evropskih zemalja[2] preuzeo ovaj model, što se posebno primećuje u postkomunističkim zemljama sa krhkom i mladom demokratijom. Naredno značajno polje naše analize jeste odnos između predstavničke i izvršne vlasti. Komparativna literatura o lokalnoj samoupravi ističe da je jedno od ključnih obeležja modela jakog gradonačelnika pravo imenovanja svih izvršnih funkcionera, tj. integracija svih upravnih organa i pravnih lica čiji je vlasnik ili osnivač jedinica lokalne samouprave pod nadzor gradonačelnika (Podolnjak i Gradašević 2013, 65, prema Zimmerman 1999, 171–177). Stoga je neophodno utvrditi organizacionu strukturu modela neposredno biranog, tj. jakog gradonačelnika. Ova struktura je prikazana na Slici br. 1. U sistemima sa neposredno biranim gradonačelnikom, gde granice u nadležnosti u postavljenju gradskih funkcionera nisu ovako jasno navedene, može da dođe do institucionalne blokade rada lokalne

1 Detaljnije o različitim oblicima međuopštinske saradnje u: (Stančetić 2024).

2 Neposredno birani gradonačelnik je prisutan u sledećim zemljama: Albanija, Austrija (zavisi od regiona), Belgija (Valonija), BiH, Bugarska, Hrvatska, Kipar, S. Makedonija, Gruzija, Nemačka, Grčka, Mađarska (kao član predstavničkog organa), Izrael, Italija, Kosovo*, Litvanija, Moldavija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Turska, Engleska (London) (CEMR 2016).

samouprave. Preduslov za institucionalnu blokadu jeste odnos kohabitacije[3], kada gradonačelnik dolazi iz jedne političke partije, a većinu odbornika u lokalnoj skupštini čine predstavnici druge političke partije. Iako se kohabitacija izvorno odnosi na polupredsednički sistem podele vlasti na centralnom nivou, njeni efekti su i te kako prisutni i na lokalnom nivou vlasti. Neposredno birani gradonačelnik zadržava prerogative koji su mu dati u zakonu i statutu grada, ali istovremeno sprovođenje njegovih odluka i imenovanja zavise od skupštinske većine. Ovakvu kohabitaciju možemo uslovno označiti kao nezdravu. Ukoliko su zakonom jasno definisane granice međusobnih uticaja, možemo reći da postoji zdrav sistem kočnica i ravnoteže vlasti, te je postojanje kohabitacije ovde i poželjno kao preduslov veće demokratičnosti sistema. Kada govorimo o sistemima gde dolazi do međusobne blokade između neposredno biranog gradonačelnika i predstavničke vlasti koje preti da onemogući normalno funkcionisanje lokalne vlasti, onda je sistem kočnice i ravnoteže vlasti postavljen na nezdravim osnovama, te je potrebno načiniti značajne institucionalne promene kako bi se ovaj sistem uravnotežio. U nastavku rada ćemo na osnovu odnosa između predstavničke i izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, sa posebnim osvrtom na zakonska rešenja i eklatantne primere iz prakse, utvrditi prednosti i nedostatke modela sa neposredno biranim gradonačelnikom.

Slika 1. Model jakog gradonačelnika



Izvor: Đorđević (1998, 157) prema Ammons (1989, 38)

3 Kohabitacija je karakteristična za francuski polupredsednički sistem, gde predsednik i premijer pripadaju suprotstavljenim političkim koalicijama sa različitim programima. Predsednik zadržava ustavne prerogative, dok premijer vodi politiku u skladu sa svojim stavovima što ovaj sistem čini prilično nejasnim i komplikovanim (Poulard 1990, 254).

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Nakon raspada SFRJ države članice su nastavile svoj samostalni put u razvijanju lokalne samouprave. Republika Hrvatska je prvim Ustavom iz 1990. godine garantovala građanima pravo na lokalnu samoupravu.[4] Treba imati u vidu da se u periodu od 1990. do 2014. godine nekoliko puta menjao sistem lokalne samouprave u Hrvatskoj. Do prvih značajnih promena dolazi 2000. godine[5], kada se ukida monotipska lokalna samouprava, tj. kada županije dobijaju status jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave. Ovim reformama otpočeo je proces decentralizacije, koji je ojačan donošenjem novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001), Zakona o izboru članova predstavničkih organa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2001) i Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba (2007). Poslednjim zakonom je po prvi put u Hrvatskoj uveden model neposredno biranog gradonačelnika, tj. izvršnog organa, čime je prekinuta praksa posrednog izbora gradonačelnika (Đorđević 2012b, 432). Poslednja dva zakona integrisana su u Zakon o lokalnim izborima, koji je donesen 2012. godine. Članom 88. pomenutog Zakona propisano je da se izvršni organ bira većinskim izbornim sistemom u kome celo područje opštine, grada, županije i Grada Zagreba čini jednu izbornu jedinicu (Zakon o lokalnim izborima 2012, čl. 88). Zakon propisuje dvokružni većinski system, gde pobedu u prvom krugu odnosi kandidat koji osvoji više od 50% glasova birača koji su izašli na izbore. Zanimljiva odredba ovog Zakona jeste da se izbor zamenika gradonačelnika i župana takođe vrši neposredno (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 40). Uvođenjem neposrednog izbora ukinuta su poglavarstva kao kolektivni izvršni organ biran od strane lokalne skupštine i uvedena neposredno izabrana lokalna vlast. Hrvatska vlada je tada tvrdila da se radi o najfundamentalnijoj promeni u sistemu lokalne samouprave od 1990-ih godina. Novi sistem lokalne samouprave je po prvi put primenjen 2009. Godine, sa redovnim lokalnim izborima, a povećana izlaznost u proseku od 10% nego 2005. godine govorila je u prilog primeni novog sistema izbora izvršnih organa (Podolnjak i Gradašević 2013, 62).

---

4 Jedinice lokalne samouprave, prema Ustavu iz 1990. Godine, bile su opštine, kotari ili gradovi, dok su županije definisane kao jedinice lokalne uprave i samouprave koje se osnivaju radi obavljanja poslova državne uprave (Ustav Republike Hrvatske 1990, čl. 129–130). Stoga, županije u Hrvatskoj u ovom periodu predstavljaju dekoncentrisane oblike države vlasti, a ne jedinice lokalne samouprave.

5 Videti prečišćen tekst Ustava Republike Hrvatske (2014).

Dakako, važno pitanje koje obrađujemo u ovom radu jeste odnos između predstavničke i izvršne vlasti na lokalnom nivou. Stoga nastojimo da utvrdimo da li u Republici Hrvatskoj postoje preduslovi za zdravu kohabitaciju, uz jasne granice u nadležnostima. Usvajanje novog zakona ubrzo je ukazalo na ključni problem ovog sistema. Taj problem su nejasno definisana ovlašćenja, što se na primeru Zagreba manifestovalo u dve situacije: (1) sukob u pogledu imenovanja članova skupština i nadzornih odbora trgovačkih društava čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave i (2) sukobi u pogledu predlaganja i usvajanja gradskog budžeta (Podolnjak i Gradašević 2013, 62). Napominjemo da je do sukoba u pogledu ove dve nadležnosti dolazilo u slučaju kohabitacije, što je, prema jednoj neobjavljenoj analizi GONG-a koja je urađena nakon izbora 2009. Godine, bio slučaj samo u 11 lokalnih samouprava (svega 2%) (Podolnjak i Gradašević 2013, 63). Iako je udeo lokalnih samouprava bio mali, problem svakako nije bio beznačajan jer se najjasnije manifestovao u glavnom gradu. Politički sukob u Zagrebu nastao je nakon unutrašnje podele unutar SDP-a, kada je dugogodišnji gradonačelnik Milan Bandić, kojeg je stranka podržala na prvim neposrednim izborima za gradonačelnika, koje je dobio u drugom krugu, odlučio da se kandiduje za predsednika Hrvatske uprkos protivljenju stranke. Ova odluka dovela je do njegovog isključenja iz SDP-a, čime je izgubio stabilnu većinu u gradskom parlamentu, što je pokrenulo krizu u funkcionisanju lokalne samouprave u Zagrebu (Podolnjak i Gradašević 2013, 63).

Ministarstvo uprave i Hrvatsko udruženje gradova su tokom 2009. izneli suprotne stavove o pravu gradonačelnika na imenovanje. Ministarstvo je tvrdilo da je to u nadležnosti predstavničkog organa, dok je udruženje gradova smatralo da gradonačelnici imaju zakonom utvrđeno pravo na zastupanje jedinice lokalne samouprave (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 42). Udruženje je tvrdilo da je Ministarstvo pogrešno tumačilo zakon, umanjujući ovlašćenja gradonačelnika, koji ima ekskluzivno pravo zastupanja jedinice lokalne samouprave. Pismo u prilog stavu udruženja uputio je tadašnji gradonačelnik Rijeke, Vojko Obersnel. Ipak, treba imati u vidu da gradonačelnici čine skupštinu udruženja, što može presudno uticati na percepciju stavova udruženja (Podolnjak i Gradašević 2013, 64–65). Gradonačelnik Zagreba je 18. decembra 2009. obustavio primenu dva člana gradskog statuta i dva zaključka gradske skupštine koji su regulisali imenovanje predstavnika u skupštinama dva trgovačka društva. Osporeni članovi statuta davali su skupštini pravo da odlučuje o predstavnicima u društvima u vlasništvu grada. Gradonačelnik je, pozivajući se na Zakon o trgovačkim društvima i Zakon o lokalnoj samoupravi, tvrdio da kao zakonski zastupnik grada ima pravo samostalnog odlučivanja o sastavu skupština trgovačkih društava. Štaviše, on je sebe smatrao praktično jedinim članom skupštine ova dva trgovačka društva (Podolnjak i Gradašević 2013, 66).

Sukob na relaciji gradonačelnik – skupština konačno je razrešen odlukom Ustavnog suda Hrvatske. Iako se predstavka odnosila na manji grad Beli Manastir, odluka suda primenjivana je na slične slučajeve. Ustavni sud je u

martu 2010. godine kao neosnovan odbio predlog za pokretanje ocene saglasnosti sa Ustavom i zakonom odredaba statuta grada Belog Manastira koje se odnose na imenovanje i razrešavanje članova odbora javnih ustanova, preduzeća i drugih pravnih lica koje osniva grad i izbore, imenovanje i razrešenja predstavnika grada u skupštinama trgovačkih društava gde se grad pojavljuje kao suvlasnik ili osnivač. Predlagač je smatrala da predstavnički organ jedinice lokalne samouprave nije nadležan da obavlja imenovanja i takođe se pozvala na član 42. Zakona. Ona je posebno istakla da je Ustavni sud nadležan da presudi o ovim spornim pitanjima jer se u praksi dešava da neposredno izabrani gradonačelnici imaju različita ovlašćenja u zavisnosti od pripadnosti političkoj partiji. U obrazloženju odbijanja predloga Ustavni sud se pozvao na opšte odredbe Ustava i Zakona kojim je priznato pravo jedinicama lokalne samouprave da statutima urede unutrašnju strukturu i nadležnosti svojih tela (Ustavni sud RH 2010). Zakon, sa jedne strane, ne propisuje organ nadležan za imenovanje, nego tu oblast prepušta statutima, dok, sa druge, utvrđuje da predstavnički organ bira, imenuje ili razrešava druge osobe izvan kruga članova radnih tela veća, odnosno skupštine. Kako predstavnički organ osniva pomenuta pravna lica, logično je da nadležnost za imenovanja pripada upravo njemu (Podolnjak i Gradašević 2013, 67). Ustavni sud je zaključio da čelnici izvršne vlasti imaju pravo zastupanja jedinice lokalne samouprave prema trećim stranama, sudovima i organima javne vlasti. Međutim, pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se kroz predstavnički organ, kojem zakonodavac daje ovlašćenje da statutom odredi nadležno telo za imenovanja. To može biti i izvršni organ, ali isključivo po odluci predstavničkog. Sud je ocenio da odredbe statuta grada Belog Manastira, u vezi s imenovanjima, nisu protivne zakonu ni Ustavu (Ustavni sud RH 2010).

Naredni veliki sukob na relaciji gradonačelnik – gradska skupština odigrao se u vezi ovlašćenja za određivanje merila za naplatu usluga predškolskih ustanova, što je posledično bilo vezano za donošenje odluke o gradskom budžetu. Gradski budžet je, pored Statuta, najvažniji dokument u nadležnosti gradske skupštine. Pravo predlaganja gradskog budžeta predstavničkom organu dodeljeno je izvršnom, dok budžet usvaja predstavnički organ (Zakon o proračunu 2008, čl. 3, tačka 19. i 37). Kohabitacija u lokalnoj samoupravi mogla je dovesti do blokade njenog rada, posebno kroz nedonošenje budžeta. Iako je izvršni organ imao isključivo pravo predlaganja budžeta, nije snosio odgovornost za njegovo nedonošenje. Zakonska odgovornost za nedonošenje budžeta pripadala je predstavničkom organu, koji bi u takvim situacijama mogao biti raspušten. U uslovima kohabitacije, pojedini gradonačelnici su počeli da koriste sasvim novo pravo koje nije bilo regulisano zakonom. Dakle, oni su, usled neslaganja sa amandmanima od predstavničkog organa, svoje predloge povlačili, što je u slučaju opštine Stari Mikanovci rezultiralo raspuštanjem predstavničkog organa. Time se stekao utisak da gradonačelnici mogu svojim povlačenjem predloga budžeta dovesti do raspuštanja legitimno izabranog predstavničkog organa (Podolnjak i Gradašević 2013, 70). U momentu usvajanja budžeta grada

Zagreba nije došlo do sukoba jer je fokus bio na predsedničkoj kampanji, gde su se kao oponenti našla dva kandidata iz redova SDP-a. Međutim, sukob počinje prilikom usvajanja budžeta za 2011. Godinu, kada gradonačelnik predlaže novi način obračuna naknade prema prosečnom dohotku porodice za roditelje dece koja pohađaju predškolske ustanove. Ovaj predlog nije naišao na podršku SDP-a, koji je imao većinu u gradskoj skupštini, ali je strah od mogućeg raspuštanja skupštine od strane HDZ-ove Vlade doveo do usvajanja budžeta uprkos neslaganjima. Istinski sukob otpočeo je u proleće 2011. Godine, kada skupština nije prihvatila gradonačelnikov predlog Odluke o novim cenama usluga predškolskih ustanova, koja se zasnivala na usvojenom budžetu. Gradska skupština je usvojila potpuno drugačiju odluku, a gradonačelnik je obustavio primenu odluke i obavestio nadležno ministarstvo. Skupština je tvrdila da je delovala u skladu sa zakonom i tražila izmene budžeta. Sukob je eskalirao na državni nivo uključivanjem Ministarstva uprave, Ministarstva nauke, prosvete i sporta i Ministarstva finansija, koja su uglavnom podržala pravo skupštine na donošenje odluke, ali su preporučila usklađivanje budžeta i odluke. Iako je sukob mogao dovesti do opoziva gradonačelnika, to nije učinjeno. Problem je rešen krajem 2011. godine, kada je gradonačelnik prihvatio skupštinske amandmane na budžet nakon pobede SDP-a na parlamentarnim izborima (Podolnjak i Gradašević 2013, 70–72).

Iako je problem kohabitacije najviše pogodio SDP, moglo se očekivati da će Vlada SDP-a ići ka slabljenju pozicije izvršnog organa. Ipak, SDP se, sa partnerima, odlučio da već 2012. godine izvrši izmene i dopune ovog Zakona, koje su ojačale poziciju izvršnog organa, te je on postao ekskluzivni predlagač budžeta i data je mogućnost povlačenja predloga budžeta nakon glasanja o amandmanima, ali pre glasanja o budžetu u celini (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 69). Ovim izmenama je uvedena i mogućnost istovremenog raspuštanja predstavničkog organa i razrešenje izvršnog organa ukoliko u zakonom određenom roku ne bude donesen budžet ili odluka o privremenom finansiranju (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 70). Veoma značajna izmena, koja je skoncentrisala dosta moći u ruke izvršnog organa, je pravo da imenuje i razrešava predstavnike jedinice lokalne i regionalne samouprave javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih lica za obavljanje privrednih, društvenih, komunalnih i drugih delatnosti, osim u slučajevima kada je posebnim zakonom drugačije uređeno (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 48). Izmene su dodatno ojačale poziciju izvršnog organa vlasti u lokalnoj i regionalnoj samoupravi Hrvatske. Uz pravo imenovanja načelnika odeljenja lokalne uprave putem javnog konkursa, ove promene učvrstile su izvršni organ kao ključni centar moći u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

Poslednje izmene i dopune zakona dodatno preciziraju prava, obaveze i dužnosti neposredno izabranih izvršnih organa. One preciziraju procedure opoziva izvršnog organa putem referenduma. Referendum može biti raspisan na zahtev 20% birača, uz potvrdu skupštine o ispunjenju uslova, ili na inicijativu

2/3 članova predstavničkog organa, koje takođe mora dvotrećinskom većinom doneti odluku o referendumu. Referendum nije dozvoljen za opoziv samo zamenika gradonačelnika ili župana, niti može biti sproveden u poslednjoj godini njihovog mandata. Može se organizovati najranije šest meseci nakon izbora ili prethodnog referenduma i smatra se uspešnim ako ga podrži većina birača koja čini najmanje jednu trećinu ukupnog broja registrovanih birača (Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 40b. i 40c). Nadležnosti izvršnog organa vlasti, pored gorenavedenih, obuhvataju i: pripremu predloga opštih akata; sprovođenje i osiguravanje izvršenja; usmeravanje i nadzor rada upravnih organa lokalne i regionalne samouprave; upravljanje imovinom lokalne i regionalne samouprave u skladu sa zakonom i statutom; odlučivanje o sticanju i otuđivanju imovine u skladu s relevantnim propisima, kao i obavljanje drugih poslova predviđenih zakonom i statutom (Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 48). Zadržana je nadležnost izvršnog organa da na osnovu javnog konkursa imenuje načelnike upravnih odeljenja koja se osnivaju za upravljanje poslova iz samoupravnog delokruga i poverenih poslova države uprave (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 53). Promenjeni su i uslovi istovremenog raspuštanja izvršnog i predstavničkog organa, tako što su definisana dva razloga opoziva, i to: (1) kada nakon raspuštanja predstavničkog organa, koji nije doneo odluku o raspisivanju obavezujućeg referenduma o opozivu izvršnog organa na predlog 20% birača, novi predstavnički organ ne donese budžet u roku od 90 dana i (2) kada predstavnički organ ne donese budžet u roku od 45 dana od podnošenja predloga od strane izvršnog organa (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 85a). Ovim izmenama je bitno ojačana pozicija gradonačelnika, utvrđen sistem kočnica i ravnoteže između predstavničkog i izvršnog organa vlasti, ali i jasno kažnjena nezdrava kohabitacija koja preti da blokira rad organa lokalne samouprave. Na osnovu svega izrečenog sa sigurnošću se može tvrditi da model neposredno biranog gradonačelnika u dobroj meri odgovara modelu jakog gradonačelnika, kako je to definisano u komparativnoj literaturi o lokalnoj samoupravi.

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Posledice građanskog rata u Bosni i Hercegovini i etnička struktura stanovništva utrli su put razvoju lokalne samouprave nakon okončanja sukoba. Mirovni pregovori u Dejtonu rezultirali su stvaranjem složene države koja se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. U tekstu Ustava Bosne i Hercegovine, koji predstavlja Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, nigde se ne pominje nadležnost Bosne i Hercegovine u pogledu lokalne

samouprave, nego se uređenje lokalne samouprave prepušta entitetima.[6] Stoga, radi razumevanja položaja jedinica lokalne samouprave u BiH potrebno je analizirati entitetske ustave i zakone. Članom 5. Ustava Republike Srpske (RS) navedeno je da se ustavno uređenje RS između ostalog temelji i na lokalnoj samoupravi, a položaj i prava jedinica lokalne samouprave regulišu republički, tj. entitetski organi vlasti (Ustav Republike Srpske 2019, čl. 66). Sa druge strane, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), u odeljku VI – ističe da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini (član 2). Ustavom je definisano da se opštinsko veće (predstavnički organ) i opštinski načelnik biraju na neposrednim, demokratskim i tajnim izborima na celom području opštine na način utvrđen zakonom (Ustav FBiH 2023, Odeljak VI, čl. 3). Time je neposredan izbor načelnika postao obavezujuća kategorija. Ustav uređuje i nadležnosti opštinskog veća i načelnika (čl. 4–6), ali i ističe specifičan položaj gradskih vlasti. Grad se formira kao jedinica lokalne uprave i samouprave u skladu sa federalnim zakonom za područje dve ili više opština koje su teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana.[7] Ustav dalje razrađuje odgovornosti grada i nadležnosti gradskog veća i gradonačelnika. Posebno je zanimljiva činjenica da u Ustavu nedvosmisleno piše da je nadležnost predstavničkog organa izbor gradonačelnika (Ustav FBiH 2023, Odeljak VIa). Kako ćemo se u radu fokusirati na odnos između predstavničke i izvršne vlasti u Republici Srpskoj, ovde ćemo ukratko objasniti način izbora načelnika i gradonačelnika u FBiH.

Ustav FBiH, Zakon o principima lokalne samouprave i Izborni zakon FBiH govori o dva modela izbora načelnika, odnosno gradonačelnika. Shodno tome, u opštinama FBiH razvijen je model neposredno biranog načelnika, dok je u gradovima na snazi model posredno biranog gradonačelnika. Praksa je, ipak, potpuno drugačija. Naime, gradonačelnici su u svim gradovima u FBiH, izuzev Sarajeva i Mostara, neposredno izabrani od strane građana. Osnov za neposredan izbor gradonačelnika moguće je pronaći u Izbornom zakonu BiH (2024), koji navodi da se izbor svih organa vlasti vrši na osnovu slobodnih izbora, opšteg i jednakog biračkog prava direktno od birača tajnim glasanjem, osim ako ovim Zakonom nije drugačije određeno (čl. 1.3). Na temelju ovog člana ostavljena je zakonska mogućnost neposrednog izbora načelnika, odnosno gradonačelnika koja se primenjuje u svim gradovima i opštinama u FBiH, izuzev

6 Detaljnije pročitati u odeljku Ustava BiH pod nazivom „Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta" (Ustav BiH, 1995, čl. III).

7 Zakonom o principima lokalne samouprave FBiH je, pored ustavnog određenja grada, definisano da se grad može uspostaviti federalnim zakonom na osnovu sporazuma o spajanju dve ili više opština ili odlukom opštinskog veća ukoliko opština predstavlja urbanu i infrastrukturnu celinu povezanu potrebama stanovništva u kojoj živi najmanje 30.000 stanovnika, odnosno 10.000 stanovnika u gradskom jezgru. Gradom se smatra i sedište kantona i kada ne ispunjava prethodno navedene uslove. Takođe, gradom se može proglasiti i opština od posebnog istorijskog i kulturnog značaja (Zakon o principima lokalne samouprave FBiH 2009, čl. 5).

Sarajeva, što je definisano gorepomenutom odredbom Ustava FBiH, Ustavom Kantona Sarajevo, Statutom grada[8] i Mostara, što je definisano članom 19.7. Izbornog zakona BiH. Ranije je status grada u FBiH imao relativno mali broj jedinica lokalne samouprave, dok je novi Zakon omogućio dodeljivanje statusa grada brojnim opštinama. Nakon dodeljivanja statusa grada, gradovi su zadržali neposredan izbor gradonačelnika u skladu sa članom 4. Zakona FBiH, kojim se definiše izbor načelnika (Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opština u FBiH 2008, čl. 4). Time je izbegnuta primena eksplicitne odredbe Ustava o izboru gradonačelnika od strane predstavničkog organa, što predstavlja ujedno i kršenje te ustavne odredbe. Detaljnim pregledom postupaka pred Ustavnim sudom FBiH zaključili smo da postupak za ocenu ustavnosti ovakvog izbora gradonačelnika u gradovima FBiH nikada nije pokrenut.

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U REPUBLICI SRPSKOJ

Lokalna samouprava u RS se temelji na entitetskom ustavu, Izbornom zakonodavstvu BiH i entitetskim zakonima kojima se reguliše teritorijalna organizacija i lokalna samouprava u RS. Otuda je prvi zakon kojim se reguliše lokalna samouprava donesen još ratne 1994. godine. Ovaj zakon se zvao Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi i važio je do 1999. godine. Valja napomenuti da je prvi zakon napravio diskontinuitet sa komunalnim sistemom kakav je bio u vreme bivše SFRJ. Njime je uveden neposredan izbor predstavničke vlasti i posredan izbor članova i predsednika izvršnog odbora i predsednika opština od strane lokalnog predstavničkog organa. Ključna manjkavost ovog zakona predstavlja mogućnost vlade da razreši članove izvršnog odbora i njihovog predsednika i da postavi svoje funkcionere ukoliko oceni da je njihovim radom povređen ustav ili zakon. Vlada svoju ulogu nije morala da obrazlaže, niti je imala jasno definisan rok do kojeg će postavljeni funkcioneri zamenjivati smenjene lokalne zvaničnike, čime se stiče utisak da se radi o snažnom intervencionizmu centralne na lokalnu vlast, a centralnoj vlasti daju snažna diskreciona ovlašćenja. Državni intervencionizam je ukinut Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine, a ključna novina ovog Zakona je uvođenje modela neposredno biranog načelnika/gradonačelnika koji ima ulogu inokosnog organa i monokratskog rukovodioca koji zastupa jedinicu lokalne samouprave dok se istovremeno nalazi na čelu administracije (opštinske, tj. gradske uprave) (Vranješ 2018, 88). Treći po redu Zakon donesen je 2004. godine. Njime se implementira Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i vrši popri-

8 Ustav Kantona Sarajevo (2017, čl. 4c) i Statut Grada Sarajeva (2023, čl. 43).

lična decentralizacija vlasti kroz prenošenje niza ovlašćenja sa republičkog na lokalni nivo, čime jedinice lokalne samouprave dobijaju normativnu, izvršnu i finansijsku samostalnost. Ovaj zakon je derogiran drugim zakonskim rešenjima, posebno Zakonom o budžetskom sistemu, čime je na mala vrata uveden intervencionizam centralne vlasti na fiskalnu suverenost. Zakon je bio preopširan i opterećen institutima koje bi trebalo urediti drugim zakonima, što je bilo predmet najopširnijih izmena i dopuna zakona iz 2013. godine (Vranješ 2018, 88).

Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi RS donesen je 2016. godine. Donošenje novog zakona bilo je motivisano nedostatkom rešenja u postojećem zakonodavstvu za blokadu rada lokalne samouprave u slučaju neuspešnog opoziva načelnika ili gradonačelnika, odnosno kada izgube poverenje lokalnih skupština. U periodu od 2012. do 2016. godine identifikovano je najmanje šest problema koji su obeležili mandat lokalnih vlasti: (1) promena u skupštinskoj većini u trećini jedinica lokalne samouprave; (2) uspešni i neuspešni referendumi o opozivu načelnika opština; (3) neusvajanje budžeta; (4) nefunkcionisanje skupština usled nepostojanja skupštinske većine, nesaradnje načelnika i skupštine ili odbijanja predsednika skupštine da sazove sednicu; (5) odbijanje primopredaje vlasti od strane razrešenih načelnika i (6) dugotrajni i iscrpljujući sudski sporovi koje su protiv donesenih akata pokretale skupštine i načelnici (Vranješ 2018, 90). Ove zamerke svakako stoje, ali se čini da uglavnom težište krivice na funkcionisanje lokalne samouprave prebacuju na neposredno izabranog gradonačelnika, odnosno načelnika. Ipak, novi zakon, koji je poslednji put menjan i dopunjavan 2021. godine, uvodi izvesne novine u sistem lokalne samouprave. Jedna od njih proširuje definiciju grada, koji se sada može formirati ako opština ima više od 50.000 stanovnika, status razvijene jedinice lokalne samouprave u poslednje tri godine ili stopu zaposlenosti iznad republičkog proseka. Grad dobija šire nadležnosti u odnosu na opštinu, uključujući pravo na pravno zastupanje pred sudovima u imovinsko-pravnim sporovima, naplatu izvornih prihoda, kontrolu naplate i izdavanje zajedničkog računa za usluge javnih preduzeća (Zakon o lokalnoj samoupravi 2021, čl. 10. i 11). Potencijalna blokada rada lokalne samouprave je rešena kroz preciziranje postupka primopredaje dužnosti, koja je definisana članovima od 46 do 50. U slučaju nepoštovanja rokova iz člana 47. (8 dana od potvrde mandata od centralne izborne komisije za načelnike i gradonačelnike i 15 dana od konstituisanja skupštine za ostale funkcionere), nadležni ministar u roku od 3 dana donosi naredbu o primopredaji dužnosti između funkcionera koja se ima izvršiti u roku od 48 sati od objavljivanja u Službenom glasniku (Zakon o lokalnoj samoupravi 2021, čl. 50).

Zakon propisuje nadležnosti gradonačelnika i načelnika i gradske, odnosno opštinske skupštine. Ono što je na samom početku važno pomenuti jeste da gradonačelnik, tj. načelnik ima zamenika koji mu pomaže u obavljanju dužnosti. Prema Zakonu, njega predlaže gradonačelnik, tj. načelnik, a bira i razrešava skupština (Zakon o lokalnoj samoupravi 2021, čl. 55). Izbor gradonačel-

nika je neposredan i građani ga biraju na period od četiri godine (čl. 58), dok je prestanak mandata i njegov opoziv regulisan u Izbornom zakonu RS. Naime, inicijativu za opoziv može pokrenuti jedna trećina odbornika ili 10% birača koji su upisani u birački spisak na teritoriji opštine. Skupština je dužna da sve inicijative o opozivu stavi na dnevni red, dok odluku o pokretanju referenduma donosi većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Konačnu odluku o opozivu donose građani kroz tajno i neposredno izjašnjavanje, a načelniku ili gradonačelniku prestaje mandat ako se za njegov opoziv izjasni natpolovična većina birača koji su izašli na glasanje (Izborni zakon RS 2020, čl. 45, 45a i 48). Razrešenje zamenika gradonačelnika ili načelnika povezano je sa prestankom mandata izvršnog organa, jer 1/3 odbornika u skupštini može predložiti razrešenje zamenika ako je izvršnom organu prestao mandat pre isteka vremena na koji je izabran. Ako je zamenik sprečen da obavlja dužnost ili ako nema zamenika skupština bira vršioca dužnosti zamenika na predlog 1/3 odbornika, koji ima sva ovlašćenja izvršnog organa do izbora novog (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 57). Gradonačelnik ili načelnik ima ključnu ulogu u lokalnoj vlasti, uključujući predlaganje statuta, odluka i drugih opštih akata skupštini. Takođe, izrađuje i podnosi skupštini budžet, finansijski izveštaj, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i druge planske dokumente. On sprovodi lokalnu politiku prema odlukama skupštine, izvršava budžet, donosi odluku o osnivanju gradske ili opštinske uprave, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, te predlaže imenovanje i razrešenje načelnika odeljenja i službi (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 59). Ove nadležnosti su ključne za razumevanje potencijalnih sukoba između izvršne i predstavničke vlasti, naročito u uslovima kohabitacije. Zakon propisuje da odnosi između njih treba da se zasnivaju na međusobnom uvažavanju, saradnji i odgovornosti za svoje nadležnosti i suodgovornosti za funkcionisanje lokalne samouprave. Gradonačelnik je obavezan da redovno informiše skupštinu o sprovođenju politike lokalne samouprave, a skupština je dužna da razmatra predloge akata i izjasni se o njima u rokovima utvrđenim statutom i poslovnikom (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 70. i 71).

Slučaj kohabitacije kao potencijalni problem funkcionisanja lokalne samouprave u RS objasnićemo na primeru grada Banja Luke, administrativnom i političkom centru RS. Do jeseni 2020. godine u ovom lepom gradu na Vrbasu nije bilo značajnijih događaja koji bi mogli narušiti idiličnu poziciju koju je u ovom gradu od 2000. godine imao SNSD. Međutim, na neposrednim izborima za gradonačelnika Banja Luke pobedu je odneo kandidat opozicije, član PDP-a, Draško Stanivuković. SNSD je zadržao dominantnu poziciju u skupštini, formirajući skupštinsku većinu, čime su se stvorili uslovi za kohabitaciju. Kohabitacija nije otpočela sjajno jer je nakon okončanja izbora predsednik SNSD-a i tadašnji član predsedništva BIH iz reda srpskog naroda Milorad Dodik otvoreno zapretio obustavljanjem svih investicija i davanja od strane entiteta prema gradu (Kešmer i Veselinović 2020). Prva značajna institucionalna kriza dogodila se zbog neprihvatanja predloga gradskog budžeta od strane gradske

skupštine. Naime, skupštinska većina predvođena SNSD-om je krajem marta 2021. odbila da prihvati gradonačelnikov predlog budžeta za 2021. Godinu, čime je otpočela blokada grada jer grad nije mogao da vrši isplate. Ova prva kriza je prebrođena konačnim dogovorom o budžetu između skupštinske većine i gradonačelnika, te je budžet usvojen zajedno sa četiri amandmana skupštinske većine (Faktor 2021). Sa usvajanjem budžeta za naredne kalendarske godine se nije kasnilo, dok su rebalansi budžeta usvajani u poslednjem trenutku. Naredni problem koji je pretio da potpuno parališe grad bilo je usvajanje rebalansa budžeta za 2023. godinu. Paradoks je da je budžet grada za 2024. godinu usvojen ranije od usvajanja rebalansa.[9] Grad Banja Luka je ušao u novu godinu bez usvojenog rebalansa budžeta za prethodnu godinu, čime su finansije grada bile blokirane. Stoga je važno pomenuti 15. vanrednu sednicu skupštine Banja Luke, koja je više puta odlagana zbog nedostatka kvoruma. Održavanje ove sednice obeležile su brojne kontroverze, od kojih valja spomenuti pokušaj nastavljanja sednice koji se trebao dogoditi 25. januara. Naime, 18 odbornika, od 31 koliko čini skupština grada, je potpisalo inicijativu da se održi sednica na kojoj bi trebalo da bude izglasan rebalans budžeta, iako je predsednik skupštine odredio 01. februar kao datum održavanja nastavka sednice. Vladajući SNSD je organizovao proteste, dok su protivdiverzione snage Policijske uprave Banja Luka sprečile održavanje sednice Gradske uprave nakon što su primile dojavu o postavljenoj bombi, koja se kasnije pokazala kao lažna. Usledile su međusobne optužbe o odgovornima za slanje anonimne dojave. Stanivuković je optužio predsednika Gradskog odbora SNSD-a, Vlada Đajića, i predsednika skupštine, Ljuba Ninkovića, dok je Đajić optužio Stanivukovićeve saradnike za slanje dojave (Vujatović 2024). Sednica je nastavljena 01. februara, ali zbog nedostatka kvoruma za odlučivanje nije usvojen rebalans budžeta (Stojanović 2024). Vanredna sednica je okončana u martu konačnim usvajanjem rebalansa budžeta (Skupština grada Banja Luka 2024).

Drugi značajan sukob je bio oko imenovanja u gradu. Naime, svako imenovanje od strane gradonačelnika (zamenik gradonačelnika, načelnik odeljenja ili službe[10]), izuzev imenovanja članova gradonačelnikovog kabineta, šefa kabineta, gradskog menadžera i gradskog arhitekte[11], mora da bude potvrđeno od strane skupštine (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 39). Problem oko imenovanja zamenika gradonačelnika i načelnika odeljenja i službi je nedostatak političkog konsenzusa. Stoga se gradonačelnik kretao po veoma klizavom terenu postavljajući tzv. ovlašćene potpisivače. Ova odluka nije pravno utemeljena u zakonodavstvu u RS. Uvertiru za ovaj događaj predstavljalo je razrešenje dotadašnjih načelnika bez imenovanja novih vršilaca dužnosti. Imenovanje

9 (Grad Banja Luka, 2024).

10 Član 55, 56. i 59. Zakona o lokalnoj samoupravi RS.

11 Član 63. Zakona o lokalnoj samoupravi RS.

vršilaca dužnosti bilo je povučeno sa dnevnog reda na predlog gradonačelnika, koji je obrazložio da je potrebno sačekati novu sistematizaciju pre nego što budu predložena imena. U međuvremenu, ulogu vršilaca dužnosti preuzelo je 13 ovlašćenih potpisivača, koji su bili predstavnici svakog odeljenja i koje je gradonačelnik ovlastio da upravljaju tim odeljenjima u tranzicionom periodu (BL Portal 2021). Tri godine od stupanja na dužnost gradonačelnika stigao je i predlog za imenovanje vršioca dužnosti načelnika, a skupština je usvojila predloženi dnevni red sa imenima devet kandidata za načelnike. Podršku odbornika su dobila tri kandidata (ATV 2023), čime su skupština i gradonačelnik i ovaj put propustili da postignu potpuni konsenzus oko imenovanja. Banja Luka je funkcionisala i bez izabranog zamenika gradonačelnika, što predstavlja veliki problem za grad u slučaju prestanka mandata gradonačelnika. Tada bi skupštinska većina morala da izabere vršioca dužnosti gradonačelnika, čime bi u potpunosti zaokružila svoje upravljanje gradom do izbora novog gradonačelnika. Na osnovu svega navedenog bilo bi potrebno pristupiti izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi u RS. Nakon gubitka izbora u BiH, Dodik je otvoreno pretio izmenama zakona koje bi razvlastile neposlušne gradonačelnike i načelnike, mada do tih izmena nije došlo. Smatramo da bi trebalo ići ka povećanju prava i odgovornosti gradonačelnika, te u ovom slučaju bi dobro bilo preuzeti hrvatski model, čime bi se imenovanja prepustila u ruke gradonačelniku nakon sprovedenog javnog konkursa. Takođe, odgovornost za usvajanje budžeta trebala bi biti podeljena između skupštine i gradonačelnika, koji bi mogli biti istovremeno smenjeni odlukom nadležnog tela Vlade.[12] Prema Izbornom zakonu RS, opoziv gradonačelnika predstavlja kontrolni mehanizam koji skupština može zloupotrebiti. Skupštinska većina u uslovima kohabitacije može, na predlog 1/3 odbornika, izglasati opoziv, koji se potom stavlja na izjašnjavanje građanima. Takođe, ako 10% građana zahteva opoziv, a postoji dobra saradnja između skupštine i gradonačelnika, skupština može odbiti predlog za opoziv, čime stiče velika ovlašćenja i ignoriše volju građana. Stoga, za opoziv načelnika i gradonačelnika trebalo bi primeniti pravila iz hrvatskog zakonodavstva.

Trenutni zakonski okvir u RS pokazuje velike manjkavosti u funkcionisanju sistema sa neposredno izabranim gradonačelnikom. Izostanak prava na imenovanje, zajedničke odgovornosti, mogućnosti zloupotrebe opoziva navode nas na zaključak da se gradonačelnik, odnosno načelnik u ovom bosanskohercegovačkom entitetu ne može okarakterisati kao jak, ako imamo u vidu rešenja iz komparativne literature o lokalnoj samoupravi. Smatramo da rešenje nije u ukidanju ovog modela ili smanjivanju nadležnosti načelnika i gradonačelnika, nego upravo u suprotnom, tj. u jačanju ove funkcije u sistemu vlasti i davanju dodatnih prerogativa gradonačelnicima i kontrolnih mehanizama

12 Odgovornost za nedonošenje budžeta u zakonom određenom roku, koji je predložen na način i rokovima i postupku propisanim zakonom, predstavlja jedan od osnova za raspuštanje skupštine u trenutnom zakonodavstvu (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 152).

skupštini, čime bi se uravnotežio odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti, koji u sistemu lokalne samouprave u uslovima kohabitacije *de facto* ne funkcioniše. Kako je situacija na nedavno održanim izborima u pogledu odnosa između gradonačelnika i potencijalne većine u skupštini ostala nepromenjena, ostaje nam da pratimo dešavanja u Banja Luci koja će u narednom periodu uslediti.

POVRATAK NA MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U SRBIJI KAO POTENCIJALNI NAČIN JAČANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Dvadeset godina nakon prvih neposrednih izbora za gradonačelnike i predsednike opština u Srbiji čini nam se da smo i dalje isuviše daleko od jake i funkcionalne lokalne samouprave. Naime, odlična rešenja koja su uvedena Zakonom iz 2002. godine, koja su između ostalog podrazumevala neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine, ukinuta su novim zakonom iz 2007. Ključna novina Zakona iz 2007. godine je bilo ukidanje modela neposredno biranog gradonačelnika. Budućnost modela neposredno biranog gradonačelnika u Srbiji dodatno je ograničena članom 191. Ustava, koji izričito navodi da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine, dok se izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje u skladu sa zakonom (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 191). Iako se može naslutiti možda i pozitivna namera ustavotvorca da ponudi dva modela organizacije vlasti, model posredno biranog i slabog predsednika opštine i model neposredno biranog i potencijalno jakog gradonačelnika u gradovima, smatramo da je prvenstveno ovaj način uređivanja izbora izvršnih organa vlasti u Ustavu u potpunosti nepotreban. Dodatno, ovakva mogućnost odabira može da bude izvor potencijalne diskriminacije opština u odnosu na gradove koje ne bi imale mogućnost razvijanja jakog liderstva i snažnih individua koji bi bili prepoznatljivi u čitavoj državi. Ustavotvorac je, ukoliko je želeo da uredi oblast izbora izvršnih organa, trebalo da izbor izvršnih organa vlasti i u opštinama i u gradovima prepusti na uređenje zakonu. Time bi se stvorila mogućnost eksperimentisanja sa različitim modelima, čime bi se moglo pospešiti funkcionisanje lokalne samouprave.

U javnom diskursu su prisutne debate o vraćanju na model neposredno biranog gradonačelnika. Pregledom zakona u proceduri na sajtu Parlamenta utvrdili smo da su postojale tri takve inicijative, i to 2013. godine od strane poslanika Demokratske stranke, 2014. od strane poslanika URS-a i 2018. od strane poslanika POKS-a.[13] Ponuđena rešenja iz ovih predloga nisu uvrštena u naš Zakon o lokalnoj samoupravi. Razlog za ovo je moguće pronaći u nepostojanju

13 (Narodna skupština Republike Srbije 2024).

političke volje i političkog konsenzusa kako bi se ovo pitanje rešilo. Odabir modela neposredno biranog gradonačelnika bez jasnog preciziranja nadležnosti gradonačelnika u pogledu budžeta i imenovanja gradskih funkcionera umnogome bi otežao funkcionisanje ovog modela u uslovima kohabitacije. Iako je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine omogućio neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine, njegova ključna manjkavost je to što je izbor opštinskog ili gradskog veća ostavio u rukama skupštine, na predlog gradonačelnika ili predsednika opštine. Opštinsko ili gradsko veće utvrđuje predlog budžeta, čime je gradonačelnik ili predsednik opštine bio lišen i ovog ovlašćenja. Gradonačelnik, odnosno predsednik opštine je imao pravo predlaganja postavljenja i razrešenja načelnika opštinske uprave ili načelnika uprave za pojedine oblasti, dok je konačan izbor bio u rukama skupštine (Zakon o lokalnoj samoupravi 2002, čl. 30, 41. i 44). Iako ova rešenja ističu jasan mehanizam kontrole i ravnoteže vlasti u našem sistemu, ne možemo da ne spomenemo činjenicu da nemogućnost gradonačelnika ili predsednika opštine da samostalno izabere tim svojih saradnika predstavlja krucijalnu manjkavost ovog zakona. Dodatna manjkavost ovog sistema u Srbiji su bili uspešni i neuspešni pokušaji opoziva, što je u javnosti stvaralo utisak da sistem nije funkcionalan.

Ukoliko bi se zakonodavac u narednom periodu odlučio da bez izmene Ustava predloži model neposredno biranog gradonačelnika u gradovima u Srbiji, morao bi da u pomenuto zakonodavstvo, pored gradonačelnika, uvede i gradsko veće, čije bi članove imenovao i razrešavao gradonačelnik. Ono bi bilo podeljeno na resore, gde bi svaki većnik bio zadužen za jednu ili više oblasti koje bi u upravnom i stručnom smislu pokrivala Gradska uprava, odnosno gradski sekretari, rukovodioci ustanova, organizacija, službi i javnih preduzeća. Gradonačelnik bi se nalazio na čelu tako reformisanog Gradskog veća. On bi imao pravo imenovanja načelnika Gradske uprave na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Potrebno bi bilo urediti i način njegovog opoziva. Pojedini autori ističu da opoziv gradonačelnika treba poistovetiti sa opozivom predsednika Republike, s obzirom na to da su oni jedini organi vlasti koji su neposredno izabrani. Ovakav način opoziva podrazumevao bi dvotrećinsku većinu u gradskoj skupštini (Jovanović 2009, 213).

ZAKLJUČAK

Model neposredno biranog gradonačelnika predstavlja tekovinu demokratije kada se odlučivanje o izboru najboljeg kandidata koji će predstavljati i upravljati lokalnom samoupravom prepušta građanima. U komparativnoj literaturi o lokalnoj samoupravi, model neposredno biranog gradonačelnika se često označava kao model jakog gradonačelnika, a snaga ovog modela se povezuje sa količinom moći, tj. nadležnosti koje se nalaze u rukama gradonačelnika. U ovim sistemima ulogu predstavničkog organa zadržava skupština, a odnos između ova dva organa vlasti treba da se zasniva na međusobnoj saradnji i

razumevanju. Do sukoba između predstavničkog i izvršnog organa vlasti dolazi u slučajevima kohabitacije, odnosno kada neposredno izabrani gradonačelnik ne uživa podršku u skupštini. Sistemi sa krhkom demokratijom ispoljavaju sve negativne posledice kohabitacije, te u tom slučaju odgovor na naše postavljeno pitanje bi bio da kohabitacija u tim slučajevima narušava demokratičnost sistema lokalne samouprave. Primeri iz analizirane prakse u Zagrebu nakon uvođenja sistema, u Banja Luci u trenutnom periodu nedvosmisleno potvrđuju ovaj zaključak. Međutim, mi ne smemo doneti zaključak da je kohabitacija nužno loša, posebno ako posmatramo države u kojima se lokalna samouprava zasniva na stabilnom sistemu kontrole i ravnoteže predstavničke i izvršne vlasti. Može se reći da je ona ovde čak i poželjna kako bi se prosperitet zajednice zaštitio od samovolje njenih izabranih predstavnika. Reformisan model u Hrvatskoj teži ka stabilnosti uz jasno uravnotežavanje nadležnosti između neposredno izabranog gradonačelnika i gradske skupštine. Otuda je važno precizirati nadležnosti, ali i odgovornosti oba organa vlasti u smislu predlaganja budžeta i imenovanja važnih lokalnih funkcionera. Podeljena odgovornost između ovih organa vlasti u slučaju kada se, recimo, ne usvoji budžet i identične posledice, zatim jasna procedura opoziva koja štiti od samovolje bilo kog od ovih organa, jasne procedure u imenovanju uz obavezne javne konkurse nam se čini kao dobro rešenje za uspostavljanje stabilnog sistema gde se neposredno izabrani gradonačelnik i istinski može označiti kao jak.

Sistem neposredno izabranog gradonačelnika u našoj zemlji imao je slične nedostatke kao hrvatski na početku i aktuelni u Republici Srpskoj. Kako bi pospešio funkcionisanje lokalne samouprave, naš zakonodavac je rešio da ukine neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine. Bilo je sličnih namera i u slučaju Hrvatske i Republike Srpske, ali se srećom od njih odustalo. Smatramo da je za jačanje lokalne samouprave u Srbiji potrebno vratiti se modelu neposredno biranog gradonačelnika, s' tim da je ovaj put neophodno pojačati njegova ovlašćenja, posebno u oblastima koje su identifikovane kao problem. Dakle, neposredno izabrani gradonačelnik u Srbiji bi trebalo da ima ovlašćenje predlaganja budžeta, dok bi odgovornost u slučaju neusvajanja budžeta delili gradonačelnik i skupština, što bi ih primoralo da sarađuju. Drugo, gradonačelnik bi imao ekskluzivno pravo imenovanja članova gradskog veća kojim bi upravljao, što znači da bi imao mogućnost odabira svojih saradnika. Ostaje otvoreno pitanje izbora zamenika, odnosno dilema da li da ga bira skupštinska većina i da na taj način ima upliv u poslove gradonačelnika ili izbor zamenika prepustiti građanima, kao što je to slučaj u Hrvatskoj. Smatramo da neposredno izabrani zamenik gradonačelnika svakako uživa veći legitimitet, no trebalo bi ostaviti prostora za postizanje konsenzusa po ovom pitanju. Naposletku, opoziv gradonačelnika kao važan instrument njegove kontrole trebalo bi prepustiti građanima na referendumu. Jedno od mogućih rešenja moglo bi biti uvođenje stepenovanog broja potpisa za raspisivanje referenduma, pri čemu bi broj potrebnih potpisa proporcionalno zavisio od broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave. Postojanje kvalifikovane većine u

skupštini za odluku o opozivu je preterano ukoliko postoji obavezujući referendum. Takođe, kako bi se predupredila stalna procedura opoziva, smatramo da bi dobro rešenje bilo da opoziv bude zabranjen u prvoj i poslednjoj godini mandata, s' tim da bi se referendum za opoziv gradonačelnika mogao raspisati jednom u godinu dana. Takvim rešenjem bi mogućnost predlaganja opoziva bils svedena na minimum od dva. Takođe, dodatni mehanizam kontrole opoziva bi bio sličan onom u Hrvatskoj, te bi za uspešnost referenduma trebalo da izađe barem 1/3 ukupnog biračkog tela. Ovim merama bi se uredili odnosi između predstavničke i izvršne vlasti, koji bi se zasnivali na saradnji i međusobnom uvažavanju. Time bi se stvorili uslovi da kohabitacija postane poželjan instrument demokratske kontrole vlasti i sprečila eventualna samovolja nekog od organa vlasti. Na taj način sistem bi se učinio transparentnim i demokratskim i podigla bi se njegova funkcionalnost i sprečile blokade lokalne samouprave, što je ključna boljka modela sa neposredno biranim gradonačelnikom.

LITERATURA

ATV. 2023. „Banjaluka dobila v.d. načelnike odjeljenja". *ATV* 05. jul. https://bit.ly/3CF00BB.

Barber, Benjamin. 2013. *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities.* New Haven & London: Yale University Press.

BL Portal. 2021. „Mimo zakona: Kako je Stanivuković našao zamjene za načelnike odjeljenja". *BL Portal*, 14. januar. https://bit.ly/3AQ4Hb8.

CEMR. 2016. *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences.* Brussels: CEMR.

Đorđević, Snežana. 1998. *Preduzetničko upravljanje gradom – city manager model.* Beograd: Čigoja štampa.

Đorđević, Snežana. 2012a. *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi.* Beograd: FPN i Čigoja štampa.

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

Đorđević, Snežana. 2017. *Primena principa supsidijarnosti u Srbiji.* Beograd: FPN.

Faktor. 2021. „Usvojen budžet Grada Banje Luke za 2021. u iznosu od 149,77 miliona KM". *Faktor*, 15. april. https://bit.ly/3YtTg24.

Glaeser, Edward. L. 2011. *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier.* New York: Penguin Books.

Grad Banja Luka. 2024. *Budžet grada*. Pristupljeno 16. oktobra. https://shorturl.at/U8yTP

Izborni zakon BiH. 2024. *Službeni glasnik BiH*, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008,

37/2008, 32/2010, 48/2011 – odluka US, 63/2011 – odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – odluka US, 41/2020, 38/2022, 51/2022, 67/2022, 24/2024 i 24/2024 – ispravka.

Izborni zakon RS. 2020. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 34/2002, 35/2003, 24/2004, 101/2004 – dr. zakon, 19/2005, 24/2012, 94/2012 – odluka Ustavnog Suda BiH, 109/2012, 45/2018 i 18/2020 od 13.03.2020.

Jovanović, Milan. 2009. „Izborni sistem lokalne samouprave u Srbiji: modeli za reformu izbornog prava". U *Beograd, demokratska metropola*, ur. Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, 169-215. Beograd: Fakultet političkih nauka i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.

Kešmer, Meliha i Gojko Veselinović. 2020. Poraženi Dodik prijeti Banjoj Luci. *Radio Slobodna Evropa*, 16. novembar. https://bit.ly/4eKW1l8.

Komšić, Jovan. 2019. *Demokratija i dobra (samo) uprava*. Beograd: Dan Graf.

Milinković, Igor i Jens Woelk. 2023. „Opštine u Bosni i Hercegovini". U *Građani, ustav, Europa: Rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH*, ur. Maja Sahadžic, Damir Banović, Dražen Barabarić i Goran Marković, 109–114. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Mouritzen, Poul Eric i James H. Svara. 2002. *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Narodna skupština Republike Srbije. 2024. „Zakoni u proceduri". Pristupljeno 16. oktobra 2024. https://bit.ly/3NrqpVC.

Podolnjak, Robert i Đorđe Gardašević. 2013. „Neposredno izabrani gradonačelnik i problem kohabitacije". *Revus*, 20: 61–78. doi: 10.4000/revus.2707.

Poulard, Jean V. 1990. "The French double executive and the experience of cohabitation". *Political Science Quarterly*, 105(2): 243–267. doi: 10.2307/2151025.

Savet Evrope. 1985. „Evropska povelja o lokalnoj samoupravi". *European Treaty Series*, no. 122.

Schmidt, Vivien. A. 1990. *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization.* Cambridge: Cambridge University Press.

Skupština grada Banja Luka. 2024. „Odluka o usvajanju Rebalansa budžeta Grada Banja Luka za 2023. godinu". *Skupština grada Banja Luka*, br. 22-013-186123.

Stančetić, Veran. 2024. *Lokalna samouprava i međuopštinska saradnja u Evropi* (u štampi). Beograd: FPN.

Statut Grada Sarajeva. 2023. *Službene novine Kantona Sarajevo* 7.

Stojanović, Aleksandar. 2024. „Nastavljena sjednica: U sali 15 odbornika, nedovoljno za usvajanje". *Banjaluka.net.* 01. februar. https://bit.ly/3Yp5vwt.

Sweeting, David. (Ed.). 2017. *Directly elected mayors in urban governance: Impact and practice.* Bristol: Policy Press.

UNDP. 1997. *Decentralized governance programme: Strengthening capacity for people-centered development.* New York: Bureau for Development Policy.

Ustav BiH. 1995. Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. *Sl. glasnik BiH*, br. 25/2009 – Amandman I.

Ustav FBiH. 2023. *Sl. novine FBiH*, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II-XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispr., 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX, 79/2022 – Amandmani CX–CXXX, 80/2022 – ispr. i 31/2023 – Amandman CXXXI.

Ustav Kantona Sarajevo. 2017. *Sl. novine Kantona Sarajevo* 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI-XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII.

Ustav Republike Hrvatske. 1990. *Narodne novine* 56.

Ustav Republike Hrvatske. 2014. *Narodne novine* 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Ustav Republike Srbije. 2006. *Sl. glasnik RS* 98.

Ustav Republike Srpske. 2019. *Sl. glasnik RS* 21/1992 – prečišćen tekst, 28/1994 – Amandmani XXVI–XLIII, 8/1996 – Amandmani XLIV–LI, 13/1996 – Amandman LII, 15/1996 – ispr., 16/1996 – Amandman LIII, 21/1996 – Amandmani LIV–LXV, 21/2002 – Amandmani LXVI–XCII, 26/2002 – ispr., 30/2002 – ispr., 31/2002 – Amandmani XCIII–XCVIII, 69/2002 – Amandmani XCIX–CIII, 31/2003 – Amandmani CIV i CV, 98/2003 – Amandmani CVI–CXII, 115/2005 – Amandman CXIV, 117/2005 – Amandmani CXV–CXXI i 48/2011 – Amandman CXXII i *Sl. glasnik BiH* 73/2019 – odluka US BiH.

Ustavni sud RH. 2010. „Rješenje Ustavnog suda RH br. U-II-38101/2009 od 17.03.2010". *Narodne novine* 36.

Vranješ, Nevenko. 2018. „Novi zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj – izazovi i očekivanja". U *(Re)konstrukcija društvene stvarnosti – zbornik radova*, ur. Aleksandra Vranješ, Vesna Šućur Janjetović i Željko Budimir, 85-97. Banja Luka: FPN.

Vujatović, Đorđe. 2024. „Tajna sjednica, evakuacija zbog bombe, međusobne optužbe o lažnoj dojavi". *Federalna.* 25. januar. https://bit.ly/4eGRRtw.

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2020. *Narodne novine* 123/17, 98/19 i 144/20.

Zakon o lokalnim izborima. 2012. *Narodne novine* 144.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2013. *Narodne novine* 19.

Zakon o lokalnoj samoupravi. 2002. *Sl. glasnik Republike Srbije* 9.

Zakon o lokalnoj samoupravi. 2021. *Sl. glasnik Republike Srpske* 97/2016, 36/2019 i 61/2021.

Zakon o principima lokalne samouprave FBiH. 2009. *Službene novine FBiH* 49/06 i 51/09.

Zakon o prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opština u FBiH. 2008. *Službene novine FBiH* 19.

Zakon o proračunu. 2008. *Narodne novine* 87.