

UDK 352(467+435.9+494.9)
Biblid 0543-3657, 77 (2026)
God. LXXVII, br. 1195, str. 137–152
Pregledni naučni rad
Primljen: 08. 09. 2025.
Revidiran: 05. 02. 2026.
Prihvaćen: 06. 03. 2026.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2026.77.1196.7
CC BY-SA 4.0

Aleksandar JAZIĆ¹

Organizacija lokalne samouprave u malim evropskim državama: Andori, Luksemburgu i Lihtenštajnu

SAŽETAK

Danas u Evropi postoji nekoliko zemalja koje zahvataju izuzetno malu teritoriju, zbog čega se mnoge od njih smatraju gradskim državama. Ipak, u svim tim zemljama postoji lokalna samouprava. Organizacija lokalnih samouprava u tim državama nije isto organizovana kao u ostalim evropskim zemljama, što je i očekivano zbog njihove teritorijalne veličine. Uspostavljanje lokalnih samouprava u zemljama sa izuzetno malom teritorijom jasno ukazuje na značaj uređenja nižih nivoa vlasti. Predmet ovog rada biće teritorijalna podela vlasti u Andori, Luksemburgu i Lihtenštajnu. Cilj rada je analiza svih postojećih nižih nivoa vlasti u ovim državama, ali i načina na koji oni funkcionišu u pogledu svojih ovlašćenja. Poseban akcenat biće stavljen na opštinski nivo vlasti, odnosno onaj koji je paralelan ili sličan njemu. Glavno pitanje u radu biće na koji način teritorijalna i institucionalna specifičnost malih država oblikuje odnos između centralne vlasti i lokalne samouprave. Mala teritorijalna veličina države predstavlja strukturno ograničenje za potpunu decentralizaciju. To dovodi do snažnije uloge centralnih vlasti u nadzoru i kontroli lokalne samouprave.

Cljučne reči: male države, lokalna samouprava, porezi, Andora, Luksemburg, Lihtenštajn.

¹ Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, E-mail: jazic@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-5613-2614

Organization of local self-government in small European states: Andorra, Luxembourg and Liechtenstein

SUMMARY

Today in Europe there are several countries that occupy an extremely small territory, which is why many of them are considered city-states. Nevertheless, in all these countries there is local self-government. The organization of local self-governments in those countries is not organized in the same way as in other European countries, which is expected due to their territorial size. The establishment of local self-governments in countries with an extremely small territory clearly indicates the importance of organizing lower levels of government. The subject of this paper will be the territorial division of power in Andorra, Luxembourg and Liechtenstein. The aim of the work is to analyze all existing lower levels of government in these states, as well as the way in which they function in terms of their powers. A special emphasis will be placed on the municipal level of government, that is, the one that is parallel or similar to it. The main question in the paper will be how the territorial and institutional specificity of small states shapes the relationship between the central government and local self-government. The small territorial size of the state represents a structural limitation for complete decentralization. This leads to a stronger role of central authorities in the supervision and control of local self-government.

Keywords: small countries, local self-government, taxes, Andorra, Luxembourg, Liechtenstein

Uvod

Savremena organizacija država kao važan uslov podrazumeva postojanje jedinica lokalne samouprave. U zemljama sa teritorijom prosečne veličine sistem lokalne samouprave često obuhvata tri nivoa: regione, okruge i opštine. U državama sa malom teritorijom ovakav sistem lokalne samouprave je teško primenljiv. Postoji nekoliko definicija male države u kojima su najvažnije kategorije resursi i kapaciteti koji određuju snagu i uticaj. Najvažniji među ovim kategorijama su stanovništvo, teritorija, ekonomija i vojna snaga. Broj stanovnika je najvažnija kategorija na osnovu koje se neka država posmatra kao mala (Steinsson & Thorhallsson 2017). Jednostavnija definicija malih država odnosi se na geografsku veličinu, odnosno teritoriju koju država zauzima, i broj stanovnika (Arnaudov 2025, 10). Ipak, moguće je organizovati lokalnu samoupravu tako da postoji jedan ili dva nivoa. Treba naglasiti da je veliki izazov organizovati lokalnu samoupravu na savremen način u državama koje su veličine jednog grada. Volja da se ovaj sistem uredi i pronade

najbolje rešenje jasno pokazuje da je u tim državama građanin najvažniji, što i jeste osnovna suština funkcionisanja lokalne samouprave. Na taj način, građani nisu u poziciji da njihova prava i potrebe budu stavljene u drugi plan, iako njihova država zauzima malu teritoriju. Prednost ovakvih država u pogledu male teritorije ogleda se u boljoj mogućnosti razvoja demokratije, jer uvek postoji prilika za direktan kontakt između svih nivoa vlasti i građana. To omogućava lakše rešavanje postojećih problema i pronalaženje najboljih načina za zadovoljenje potreba građana. Može se reći da izuzetno mala teritorija države ima svoje prednosti i mane. Na vlastima i građanima je da stvore sistem lokalne samouprave u kojem će ti nedostaci biti prevaziđeni, a postojeće prednosti iskorišćene. Bliskost građana omogućava telima lokalne samouprave da bolje razumeju svakodnevni život građana. Na taj način, lokalna tela su u poziciji da stalno unapređuju svoje funkcionisanje u pravcu veće efikasnosti. S druge strane, građani u ovim državama, koje imaju male jedinice lokalne samouprave, mogu lako uspostaviti kontakt sa lokalnim organima. To omogućava građanima da imaju snažniji uticaj na funkcionisanje lokalne samouprave. Taj uticaj se može tumačiti kao mogućnost građana da oblikuju funkcionisanje jedinica lokalne samouprave prema sopstvenim potrebama. Nedostatak ovih država u pogledu veličine teritorije ima uticaj na demokratiju u funkcionisanju sistema lokalne samouprave. Viši nivoi u okviru lokalne samouprave mogu značiti da je funkcionisanje tog sistema liberalnije i nezavisnije u odnosu na samu centralnu vlast. U višeslojnom sistemu lokalne samouprave, centralne vlasti nemaju mnogo prostora da utiču na život prosečnog građanina. To ostavlja jedinicama lokalne samouprave širok prostor da regulišu svoje funkcionisanje u skladu sa potrebama građana i u skladu sa delovima države u kojima ti građani žive. Metode koje će biti korišćene u radu su komparativna analiza i studija slučaja. Prvi deo rada biće posvećen promenama koje izaziva globalizacija u oblasti decentralizacije i položaja lokalne samouprave. U ostalim delovima rada biće analizirana lokalna samouprava u tri države – u Andori, Luksemburgu i Lihtenštajnu.

Globalizacija, decentralizacija i nova pozicija lokalne samouprave

Potreba za boljom organizacijom i funkcionalnošću proistekla je iz promenjenog karaktera savremenog društva. Ovo se odnosi i na rešavanje problema na lokalnom nivou, koje država više ne može efikasno da rešava. Zbog toga savremene okolnosti sve više podstiču proces decentralizacije u mnogim zemljama. Glavni cilj decentralizacije jeste uspostavljanje efikasnijeg i ekonomičnijeg sistema upravljanja. Savremena organizacija lokalne samouprave zasniva se na preduzetničkim principima, koji bi trebalo direktno da doprinesu boljoj funkcionalnosti ekonomskih i društvenih subjekata i institucija na lokalnom nivou. U centralizovanim

državama, centralne vlasti nisu dovoljno fleksibilne i operativne za ove procese. Zato je lokalna samouprava poprimila novu osobinu u vidu preduzetničke funkcije, jer je cilj lokalnih vlasti da što više razvijaju lokalnu privredu. Na taj način lokalne vlasti utiču na ekonomski razvoj države u celini. Koliko će ekonomskih funkcija jedinice lokalne samouprave preuzeti, zavisi od stepena finansijskih sredstava kojima raspolažu. Osnovni zadatak lokalne samouprave jeste da pruža usluge građanima i poboljša kvalitet njihovog života. Ovo se uklapa u perspektivu pojedinca koji traži i prima usluge na lokalnom nivou. Da bi usluge koje pružaju jedinice lokalne samouprave bile isplative, neophodno je da se takve aktivnosti obavljaju na širem prostoru, te se zato formiraju šire jedinice lokalne samouprave – okruzi i regioni. Ujedinjavanje nižih jedinica lokalne samouprave, poput opština, u okruge i regione sprečava situaciju u kojoj bi centralne vlasti morale da izdvajaju dodatna sredstva za lokalnu samoupravu. Na taj način se obezbeđuje veća finansijska autonomija lokalne samouprave, odnosno veća sloboda u donošenju odluka o lokalnim pitanjima. Postojanje lokalne samouprave omogućava građanima da aktivno oblikuju život u svojoj lokalnoj zajednici, pa je nezavisnost lokalne samouprave od velikog značaja. Formiranje lokalne samouprave određuju ne samo ekonomski, već i društveni i politički faktori, kao što su kulturni identitet ili dominantna politička kultura. Treba napomenuti da lokalna samouprava prevazilazi pojam lokalne vlasti, budući da obuhvata sistem javnih službi različite političke i ekonomske prirode, namenjenih građanima, koje su u većoj ili manjoj meri pod kontrolom centralnih državnih organa. Glavni cilj jeste da lokalne vlasti steknu uvid u potrebe građana, te se savremeno redizajniranje lokalne samouprave sprovodi kroz osnivanje većeg broja lokalnih agencija i službi. Postojanje lokalne samouprave znači pravo građana da organizuju svoje lokalne zajednice u skladu sa zakonima i u skladu sa sopstvenim potrebama. Ovo uključuje i pravo građana da utiču na poslove svoje lokalne zajednice. Konkretno, to podrazumeva pravo da se uređuje obavljanje tih poslova na način koji je najviše u skladu sa njihovim interesima (Dimitrijević i Vučetić 2011, 41–47).

Postojanje lokalne samouprave predstavlja jedan od standarda savremene države i pokazuje nivo demokratizacije u tim državama. Model lokalne samouprave razlikuje se od jedne države do druge. Zajednička osobina svih modela jeste nezavisnost nivoa lokalne samouprave u donošenju odluka, kao i finansijska autonomija u manjoj ili većoj meri. Lokalna samouprava može imati jedan, dva ili tri nivoa, u zavisnosti od toga koji nivoi lokalne samouprave postoje u određenoj državi. To su nivoi vlasti koji su nezavisni od centralne vlasti i kojima su zakonom poverena određena ovlašćenja. To podrazumeva samostalno donošenje odluka kojima lokalni nivoi vlasti regulišu sopstveno funkcionisanje. Centralne vlasti nemaju ovlašćenje da ponište niti da utiču na te odluke. Jedino

ovlašćenje koje centralna vlast ima jeste kontrola zakonitosti takvih odluka. Organi lokalne samouprave biraju se na neposrednim izborima i raspolazu izvorima prihoda koji im omogućavaju da funkcionišu samostalno. Prenosjenje mogućnosti donošenja odluka sa jednog nivoa na drugi, odnosno sa centralne vlasti na niže nivoe, može se slobodno označiti kao decentralizacija. Može se uočiti da decentralizacija ima dva ključna elementa, odnosno resursa: ovlašćenje za samostalno odlučivanje i organ na koji se to ovlašćenje prenosi. Treći element jeste država, odnosno centralna vlast, koja zadržava pravo da vrši kontrolu nad prva dva elementa. Kada je reč o organu na koji se prenose određena ovlašćenja, u političkom smislu postoje dve mogućnosti. Prva mogućnost jeste prenos ovlašćenja na državne organe koji funkcionišu na nižim nivoima vlasti i pod direktnom su kontrolom centralne vlasti. To nisu organi koji su neposredno formirani na lokalnom nivou, odnosno čiji članovi su izabrani od strane građana na neposrednim izborima. Zato se ovde radi o administrativnoj decentralizaciji. Druga mogućnost jeste da se ovlašćenje za donošenje odluka prenosi na organ formiran na lokalnom nivou, čije su članove izabrali građani na lokalnim izborima. U tom slučaju ovlašćenja se prenose političkim organima, pa je reč o političkoj decentralizaciji. Jedan od najvažnijih procesa koji treba da prati političku decentralizaciju jeste fiskalna decentralizacija. Ona treba da bude usklađena sa obimom ovlašćenja koji je prenesen na lokalne vlasti, kako bi one mogle nesmetano da se bave lokalnim poslovima i nadležnostima. Radi se o definisanju izvora i ostalih prihoda lokalnih vlasti. Time se obezbeđuje nezavisnost jedinica lokalne samouprave u njihovom funkcionisanju, bez ekonomskog uticaja centralne vlasti. Politička decentralizacija je snažniji oblik decentralizacije i može imati širok obim. Izabrani organi jedinica lokalne samouprave mogu biti regionalni, okružni ili opštinski. Ako se ovlašćenje za samostalno odlučivanje prenosi isključivo na opštine, tada govorimo o decentralizaciji u užem smislu. Najčešći oblik političke decentralizacije jeste devolucija, koja podrazumeva prenos ovlašćenja na niže nivoe vlasti bez njihove obaveze da centralnoj vlasti podnose izveštaje o izvršavanju tih ovlašćenja. To znači da niži nivoi vlasti samostalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti, dok centralna vlast ima isključivo pravo da kontroliše zakonitost njihovog rada (Stančetić 2012, 65–68).

Kao proces, globalizacija je podstakla preispitivanje pojma države i njenih nadležnosti. Pre svega, to podrazumeva promenu klasičnog shvatanja državnog suvereniteta, koje je podrazumevalo apsolutnu vlast države u svim ili većini oblasti. Od države se danas, pre svega, zahteva poštovanje ljudskih prava i savremenih demokratskih standarda. Još jedan fenomen vezan za državu u procesu globalizacije jeste podela nadležnosti. Država, odnosno centralna vlast, gubi apsolutni monopol u oblasti donošenja odluka i pojavljuje se kao jedan od faktora u kreiranju politika. Uloga države i dalje je značajna kada je reč o razvoju i napretku na

lokalnom i svakom drugom nivou, odnosno i dalje snažno doprinosi sve boljem životu građana. To se naročito vidi u onim oblastima koje su od posebnog značaja za unapređenje kvaliteta života građana, a kojima se nijedan drugi subjekt neće baviti jer to nije ekonomski isplativo. Tada država stupa na scenu i preuzima obavljanje takvih poslova. Dakle, država i dalje ima važnu ulogu, ali je njena uloga znatno manje značajna kada je reč o kreiranju politika. Danas država nema monopol u donošenju odluka, već se u tom procesu pojavljuje više činilaca sa različitih nivoa vlasti. Ukratko, u savremenim državama dolazi do revitalizacije i jačanja nižih nivoa vlasti koji do sada nisu imali mnogo moći (Stančetić 2012, 33–34).

Lokalna samouprava u Kneževini Andori

Andora je parlamentarna kooptivna kneževina, što znači da se njom upravlja iz dva centra (Andora in figures 2017, 18). Najvažnija tela su kooptivni kneževi, a to su, u stvari, biskup Urgela u Španiji i predsednik Francuske, koji pored svojih funkcija istovremeno obavljaju i ovu. Svojim položajima garantuju nezavisnost Andore i brinu o ravnopravnom položaju ove države u odnosima sa drugim državama. Parlament, koji se takođe naziva Generalni savet, najvažnije je zakonodavno telo u Andori. Nadležnosti ovog tela obuhvataju donošenje zakona, izbor šefa vlade, usvajanje budžeta i nadzor nad radom vlade. Članovi parlamenta biraju se na osnovu opšteg prava glasa i mandat im traje četiri godine. Broj poslanika može da varira od izbora do izbora, u rasponu od 28 do 42. Polovina se bira na osnovu nacionalnih izbora, a druga polovina na osnovu izbora održanih na nivou parohija. Vlada je najvažnije izvršno telo, koje je odgovorno za: vođenje unutrašnje i spoljne politike, upravljanje državnom administracijom, sprovođenje regulatornih ovlašćenja i upravljanje policijom. Mandat vlade traje četiri godine i sastoji se od šefa i ministara. Parlament bira šefa vlade, a imenuju ga kooptivni kneževi. Ministre bira predsednik vlade (Andora in figures 2019, 12–13).

Teritorija Andore podeljena je na sedam parohija, koje predstavljaju najniži nivo lokalne samouprave. Predstavnička i upravna tela parohija su lokalni saveti. Njihov status je definisan zakonom, a imaju ovlašćenja koja slobodno koriste na lokalnom nivou. Njihove nadležnosti moraju biti u skladu sa ustavom, zakonima i tradicijom. Funkcionisanje lokalnih saveta odvija se u skladu sa principom samouprave, koji je priznat i garantovan ustavom. Lokalni saveti predstavljaju interese građana, a u njihove nadležnosti spadaju: usvajanje lokalnog budžeta, sprovođenje javne politike na svojoj teritoriji i upravljanje imovinom parohije, bilo da je reč o komunalnoj imovini. Tela parohija biraju se demokratski. Ovlašćenja lokalnih saveta za samostalno delovanje, koja potpadaju pod finansijsku i administrativnu autonomiju parohija, odnose se na oblasti: popis stanovništva, birački spiskovi, konsultacije sa građanima, privreda

na lokalnom nivou, određivanje granica parohije, paroška i javna imovina, prirodni resursi, katastar, lokalno planiranje, javni putevi, kultura, sport, socijalne aktivnosti i komunalne usluge (Constitution of Andora 1993, Art 80). Dužnosti koje spadaju u nadležnost države mogu biti prenete parohijama na izvršenje (Ibid.). Nadležnosti parohija ostvaruju se putem kanala definisanih zakonom. Što se tiče nadležnosti i njihove primene, mogući sukob između centralnih organa i lokalnih vlasti rešavaće Ustavni sud (Ibid., Art. 82). U nekim oblastima ovlašćenja centralnih i lokalnih vlasti se preklapaju. Na primer, parohije takođe doprinose razvoju turističke infrastrukture. U Andori, parohije imaju ovlašćenje da delimično upravljaju nekim javnim poslovima koji su obično u nadležnosti centralne vlasti, ukoliko to doprinosi boljem blagostanju građana. Na primer, država se bavi socijalnim pitanjima, ali parohije takođe učestvuju u razvoju usluga za stare osobe i decu, kao i u aktivnostima vezanim za slobodno vreme.

Svaki član Saveta bira se na mandat od četiri godine u svakoj parohiji. Izborni sistem u Andori ima jednu posebnost. Na primer, politička partija koja osvoji najveći broj glasova automatski dobija polovinu mesta u Savetu. Ostale političke partije dele preostala mesta proporcionalno, što uključuje i partiju koja je pobedila na izborima. Na ovaj način dominantna politička partija obezbeđuje apsolutnu većinu u Savetu. Izvršna tela su gradonačelnik i zamenik gradonačelnika. Oni se biraju među članovima Saveta na period od četiri godine. Ukoliko dobiju predlog za smenu od strane Saveta, obavezni su da podnesu ostavku. Taj predlog mora imati podršku apsolutne većine članova Saveta. Uz poštovanje zakona i njihovih ograničenja, lokalna tela mogu pokrenuti inicijativu o bilo kojoj temi u okviru svojih nadležnosti, ali ne i o pitanjima koja spadaju u nadležnost drugih organa na nekom drugom nivou vlasti. Državna vlast ima vodeću ulogu u oblastima koje nisu isključivo poverene parohijama na rešavanje. Međutim, potrebe stanovništva u opštinama se prioritetno uzimaju u obzir kada lokalne vlasti odlučuju da pokrenu neku inicijativu (Local democracy in Andora 2018, 18–19).

U Andori postoje dva oblika neposredne demokratije. Jedan je referendum, a drugi građanska inicijativa. Referendum može biti konsultativni ili referendum o ustavnoj reformi. *Konsultationi referendum* sprovode kooptivni kneževi na zahtev predsednika vlade. Datum i oblik pitanja koje će biti postavljeno na referendumu određuje vlada, u konsultaciji sa parlamentom. Nakon referenduma, prvo se utvrđuje koliko je građana glasalo „za“, a koliko „protiv“. Međutim, veoma je važno utvrditi i kako su glasale parohije, odnosno koliko je parohija u celini glasalo za, a koliko protiv. Kada je reč o *referendumu o ustavnoj reformi*, jedino šefovi država, odnosno kooptivni kneževi, imaju ovlašćenje da pokrenu tu proceduru. Za ustavnu reformu potrebno je 2/3 glasova članova Parlamenta. Nakon glasanja, mora se raspisati referendum na kojem građani izražavaju svoje mišljenje. Parlament je odgovoran za

formulisanje pitanja za referendum i određivanje datuma referenduma. Nakon referenduma, kooptivni kneževi potpisuju i objavljuju promene. *Građanska inicijativa* se u Andori koristi kao nacrt zakona. Inicijativu mogu podneti parlamentarne grupe, tri poslanika, tri veće parohije koje deluju zajedno i građani Andore. Da bi ova inicijativa bila uzeta u razmatranje, potrebno je da je potpiše 10% građana koji imaju pravo glasa (Łukaszewski 2012, 506).

U Andori, jedan od vladajućih principa u oblasti lokalne samouprave jeste princip supsidijarnosti. Drugim rećima, nadležnosti će obavljati oni organi koji su najbliži građanima. Naravno, prilikom raspodele nadležnosti posebna pažnja se posvećuje prirodi poslova i efikasnosti. Kako bi se pronašlo najbolje rešenje, lokalna tela moraju biti konsultovana u svim pitanjima koja su direktno povezana sa lokalnom samoupravom. Nadležnosti lokalnih tela su zagarantovane i zaštićene zakonom. Drugi organi ne mogu ograničavati niti narušavati ovlašćenja lokalne samouprave. Takođe, parohije poseduju normativna, izvršna i sprovedilačka ovlašćenja, pored finansijske nezavisnosti.

Parohije imaju ovlašćenje da samostalno uspostave svoju organizaciju i urede način svog funkcionisanja. Ovo se mora ostvariti uz poštovanje Ustava i drugih pravnih akata, uključujući i tradiciju. Parohije u Andori imaju pravo da samostalno zapošljavaju osoblje u svojim organima.

Način na koji lokalna tela sprovode svoje odluke definisan je pravnim aktima. Moguće je podneti žalbu ukoliko dođe do sukoba između akata lokalnih tela i određenih pravnih akata. To je jedan od mehanizama kontrole funkcionisanja i odlučivanja lokalnih vlasti. Funkcionisanje lokalnih tela ne nadgleda centralna vlast – to spada u nadležnost pravosudnih organa koji su nezavisni od centralne vlasti. Ustavni sud ima posebno značajnu ulogu u tom pogledu.

Osnova finansijske nezavisnosti lokalne samouprave jesu prihodi koji su u isključivoj nadležnosti lokalnih vlasti. Parohije imaju ovlašćenje da ubiraju poreze. Jedna vrsta poreza ulazi direktno u lokalni budžet, dok se druga deli sa centralnom vlašću. Dodatni izvor lokalnih prihoda predstavljaju finansijski transferi iz centralnog budžeta. U Andori postoji princip solidarnosti. Drugim rećima, postoje mehanizmi koji omogućavaju parohijama sa nižim prihodima da ostanu finansijski stabilne i funkcionalne. Ovaj princip se primenjuje na parohije koje ostvaruju niže prihode od lokalnih poreza u poređenju sa drugim parohijama. Parohije su nezavisne u odlučivanju o visini poreza. Kao i kod drugih lokalnih pitanja, lokalne vlasti moraju biti konsultovane kada se razmatra preraspodela finansijskih sredstava (Low tax system: Andora). U okviru svojih osnovnih nadležnosti, porezi koje opštine ubiraju su: tradicionalni porez na prebivalište, porez na imovinu, porez na dohodak, porez na obavljanje privredne delatnosti i porez na građevinske aktivnosti (Ibid.).

Lokalna samouprava u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu

Politički sistem u Luksemburgu organizovan je kao parlamentarna demokratija u obliku ustavne monarhije. Veliki vojvoda je glavni subjekat u državi, a njegov status je takav da ne može biti ni tužen ni osuđen. Osim toga, on uživa pun politički imunitet. Veliki vojvoda ne obavlja samo reprezentativnu ulogu, već je i najvažniji izvršni organ.

Formalno gledano, Ustav Luksemburga omogućava Velikom vojvodi da imenuje ministre i državne sekretare, da osniva odeljenja u ministarstvima i da im poverava ovlašćenja. U praksi, Veliki vojvoda imenuje premijera na osnovu izbornih rezultata, nakon čega premijer predlaže ostale ministre. Ovlašćenja Velikog vojvode uključuju i mogućnost smene bilo kog člana vlade. Međutim, u praksi se to ne dešava – premijer tada podnosi ostavku cele vlade ili pojedinog ministra, a Veliki vojvoda tu ostavku prihvata.

Parlament Luksemburga ima 60 poslanika koji se biraju na mandat od četiri godine, prema mešovitom sistemu – po principu „jedan čovek – jedan glas“ i proporcionalnoj zastupljenosti. Ovo telo glasa o zakonima koje predlaže vlada i vrši kontrolu nad izvršnim organima vlasti.

Državni savet čini 21 član, koje imenuje i razrešava Veliki vojvoda na predlog parlamenta, vlade ili samog Državnog saveta. Državni savet je obavezan da daje mišljenje o svim zakonodavnim pitanjima. Važno je napomenuti da ovaj savet ima više savetodavnu nego klasičnu zakonodavnu ulogu.

Vlada je izvršni organ, ali ima i mogućnost pokretanja zakonodavne inicijative, što je poznato kao vladina inicijativa. Ta inicijativa na kraju dolazi do Parlamenta, koji glasa o njenom usvajanju (About Political Institutions in Luxembourg 2006, 1–3).

Opštine (komune) su osnovne jedinice lokalne samouprave u Luksemburgu. Teritorija Luksemburga podeljena je na 105 opština. Ove jedinice imaju lokalnu autonomiju i mogu vršiti sudsku, zakonodavnu i izvršnu vlast. Zakonodavna tela opština su opštinska veća, dok je izvršni organ kolegijum koji čine gradonačelnik i odbornici (aldermani). Članovi kolegijuma biraju se među opštinskim odbornicima. Članovi opštinskih veća biraju se neposrednim izborima od strane građana.

Jedna od nadležnosti veća je donošenje godišnjeg budžeta, a takođe imaju slobodu da uvode lokalne poreze. Što se tiče poreza, oni moraju biti odobreni od strane Velikog vojvode. Važno je napomenuti da Veliki vojvoda ima ovlašćenje da raspušta opštinsko veće. Osim toga, opštine i njihova tela slobodni su da rade i funkcionišu u skladu sa sopstvenim interesima (Constitution 2009, Art 107).

Članovi opštinskog saveta biraju se na period od šest godina. Veličina saveta zavisi od broja stanovnika i u praksi se kreće od 7 do 27 članova.

Postoje dva modela lokalnih izbora u Luksemburgu. U opštinama sa manje od 3.000 stanovnika izbori se održavaju po principu relativne većine, dok se u opštinama sa većim brojem stanovnika izbori održavaju po sistemu proporcionalne zastupljenosti. Kolegijum gradonačelnika i većnika sastoji se od jednog gradonačelnika i dva većnika. Broj većnika može biti veći u većim opštinama.

Opštine imaju ekskluzivnu nadležnost za upravljanje sledećim oblastima: urbani i lokalni razvoj, putevi, osnovne škole, matični ured, javna pomoć, voda, kanalizacija, javna higijena i otpad. Nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine dele centralna vlast i opštine, posebno kada su u pitanju opasni otpad, buka i zagađenje vazduha. Opštine se takođe bave i drugim pitanjima ukoliko imaju finansijskih sredstava, kao što su muzika, turizam, kultura, školske kantine i vannastavne aktivnosti.

Opštinski saveti imaju slobodu donošenja odluka o opštinskoj imovini, prihodima, rashodima i javnim zgradama u vlasništvu opštine. Takođe se bave pitanjima vezanim za zaposlene u opštini i njihove plate. Odgovornosti kolegijuma gradonačelnika i većnika su donošenje i sprovođenje odluka opštinskog saveta, upravljanje javnim radovima, nadzor opštinskih službi, rukovođenje administracijom i nadzor opštinskih ustanova. Imovina opštine je takođe u nadležnosti kolegijuma.

Gradonačelnik je važan akter lokalne samouprave u Luksemburgu. On predsedava opštinskim savetom i kolegijumom, a istovremeno predstavlja opštinu i centralnu vlast. Potpisuje pravilnike opštinskog saveta i kolegijuma. Takođe je odgovoran za sprovođenje opštinskih policijskih propisa, a, što je još važnije, zadužen je za primenu akata velikih vojvoda (Grand-ducal) i ministarskih akata u vezi sa policijskim snagama (Structure and Operation of Local and Regional Democracy 2007).

U Luksemburgu je moguće organizovati referendum i na nacionalnom i na lokalnom nivou. *Na nacionalnom nivou* referendum se mora održati svaki put kada se donese zakon koji menja Ustav zemlje. *Na lokalnom nivou* referendum se može održati o bilo kojem pitanju koje se tiče lokalne samouprave. Za organizaciju lokalnog referenduma neophodno je da zahtev podnese najmanje jedna petina birača sa pravom glasa u opštinama sa više od 3.000 stanovnika. U manjim opštinama, prag je jedna četvrtina ukupnog broja birača. Rezultati lokalnih referenduma su savetodavni i nemaju obavezujući karakter.

Pored referenduma, postoje još dva oblika direktnog učešća građana u donošenju odluka. Prvi je da gradonačelnik ili odbornici mogu pozvati neke ili sve građane na *sastanke* gde mogu izraziti svoje mišljenje. Drugi oblik je *formiranje savetodavnih tela* sastavljenih od građana, kojima su poverene određene nadležnosti i funkcije u cilju podrške lokalnoj upravi (Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for forging EU citizenship and identity? 2011, 57).

Opštine imaju određene instrumente koji im pomažu da efikasnije obavljaju svoje zadatke, kako obavezne, tako i opcione. Opštine imaju slobodu da autonomno biraju način rešavanja problema i slično. Međutim, slobodne su i da, ako je potrebno, sarađuju sa drugim pravnim telima radi efikasnijeg funkcionisanja. Na primer, opštine imaju ovlašćenje da uspostave sopstvenu radnu organizaciju i zapošljavaju osoblje koje smatraju potrebnim za efikasno funkcionisanje. Ovo je posebno važno u pogledu komunalnih službi. Opštine slobodno odlučuju o potrebama za novim službenicima, ali Ministar unutrašnjih poslova mora prvo da odobri potrebu za raspisivanje konkursa i imenovanje novog službenika. Svaka opština mora imati sekretara i službenika za prihode. Ovaj drugi je pod nadzorom kolegijuma gradonačelnika i većnika.

Svrha nadzora nad opštinama je da se spreči donošenje odluka koje bi mogle ugroziti osnovne interese države. Zbog toga u Luksemburgu postoji nadzor nad opštinskom administracijom. Ovaj nadzor je u nadležnosti Velikog vojvode (Grand Duke) i Ministarstva unutrašnjih poslova. Što se tiče zakonitosti procesa donošenja odluka u opštinama, za to je zadužen Direktorat za opštinske poslove. Glavna dužnost ovog tela je da proverava zakonitost svakog opštinskog akta i na taj način osigurava usklađenost tih akata sa Ustavom.

U Luksemburgu je važna podela na redovne i posebne rashode lokalne samouprave zbog vrste prihoda. Redovni prihodi opština pokrivaju redovne i svakodnevne rashode, dok posebni prihodi pokrivaju kapitalne izdatke. Redovni prihodi prikupljaju se od poreza, državnih grantova, lokalnih taksu i državnih subvencija. Za pokriće posebnih rashoda, opštine imaju mogućnost uzimanja kredita. To je moguće samo ako drugi načini finansiranja projekta nisu ekonomski opravdani. Opština mora biti sposobna da otplati kredit. Važno je napomenuti da svaki kredit veći od 50.000 evra mora prethodno odobriti Ministar unutrašnjih poslova (Local democracy in Luxembourg 2015, 20–25).

Lokalna samouprava u Kneževini Lihtenštajnu

Kneževina Lihtenštajn je nasledna monarhija koja funkcioniše na osnovu demokratskih i parlamentarnih principa. Šef države je knez i on je jedno od izvršnih tela koje raspolaze značajnim ovlašćenjima. Na primer, svaki predlog zakona mora biti poslat knezu na odobrenje, uključujući i zakone koji se tiču finansija. Parlament Lihtenštajna ne može zasedati bez prethodnog poziva kneza. Knez ima ovlašćenje da raspusti parlament na tri meseca ako za to postoje ozbiljni razlozi. Parlament Lihtenštajna ima 25 članova i predstavlja sve građane ove zemlje. Članove biraju svi građani na opštim izborima, u skladu sa izbornim sistemom proporcionalne zastupljenosti. U zemlji postoje dve izborne jedinice: Donja i Gornja. U Gornjoj izbornoj jedinici bira se 15 članova, a u Donjoj 10. Glavna funkcija

parlamenta je donošenje zakona. Najvažnije izvršno telo je vlada, koju čine premijer i četiri ministra. Vlada odgovara parlamentu i vladajućem knezu. Vladu bira knez na period od četiri godine, ali na predlog parlamenta. Vlada se nalazi u Vaducu, a svaka od dve regije u Lihtenštajnu ima pravo na po dva ministarska mesta (Liechtenstein: Main Executive and Legislative Bodies 2018).

Lokalna samouprava u Lihtenštajnu sastoji se od dve regije i 11 opština. U regiji Vaduc nalazi se šest opština, dok se u regiji Šelenberg nalazi pet opština. Osnovni princip lokalne samouprave u Lihtenštajnu jeste omogućavanje ljudima da žive u miru i slobodi. (Constitution 1921, Art 1).

Moguća promena granica između opština dozvoljena je samo uz većinu glasova. Pravo glasa imaju isključivo stanovnici. Ustav predviđa mogućnost da se opštine otcepe od države. Odvajanje od države sprovodi se u skladu sa zakonom, a u pojedinim slučajevima sporazumom. Kao i u slučaju promene granica, za otcepljenje je potrebna većina glasova građana sa pravom glasa. Nakon prvog glasanja, obavezno sledi proces pregovora. Kada se ova dva procesa završe, neophodno je sprovesti drugo glasanje radi donošenja konačne odluke (Ibid.).

Glavni organi opština su skupština, savet i gradonačelnik. Skupština je predstavničko telo koje ima ovlašćenja da: imenuje druge organe, donosi lokalne propise i osniva lokalne institucije i udruženja sa drugim opštinama. Skupština ima ovlašćenje da bira gradonačelnika, savet i komisiju čiji je zadatak nadzor nad lokalnim finansijama i radom administracije. Savet je izvršno telo i sastoji se od gradonačelnika i ostalih članova. Broj članova može da varira od šest do dvanaest. Nadležnosti saveta odnose se na: upravu, budžet, opštinski poreski dodatak, lokalne račune, planiranje i izgradnju, javne radove i ugovore, plate lokalnog osoblja, lokalne propise i ugovore. Gradonačelnik je vodeći činilac lokalne administracije. Njegova najvažnija dužnost je sprovođenje lokalnog odlučivanja i primena lokalnih zakona. Jedna od njegovih vrlo važnih dužnosti je nadgledanje organizacije opštine (Local Democracy in Liechtenstein 2006).

Opštine i njihovi organi imaju slobodu da uspostave unutrašnju administraciju i strukturu u skladu sa lokalnim potrebama i s ciljem stvaranja efikasnog sistema. Skupština i savet opštine imaju ovlašćenje da slobodno biraju lokalne funkcionere. U Lihtenštajnu ne postoje jasno definisana pravila o funkcionisanju javne službe, te se može zaključiti da lokalna samouprava ima slobodu da sama donosi pravila u ovoj oblasti. Svaka opština je u obavezi da donese vlastiti propis koji se odnosi na zapošljavanje administrativnog osoblja i na njihove plate. Kada je reč o broju zaposlenih, centralna vlast nema ovlašćenja da utiče na tu odluku.

Jedino područje u kojem centralna vlast može vršiti kontrolu nad lokalnim organima odnosi se na usklađenost sa ustavnim odredbama i

zakonima. Pitanje svrsishodnosti spada u domen kontrole, ali se pri tome moraju uzeti u obzir specifičnosti i sposobnosti lokalne samouprave u izvršavanju poverenih zadataka. Efikasnost i opravdanost lokalnih mera tokom sprovođenja tih zadataka takođe je predmet provere. Odgovornost lokalnih organa je da obezbede zakonitost akata koje donose. Centralne vlasti imaju pravo da podnesu žalbu ukoliko smatraju da neka odluka lokalnih organa nije u skladu sa zakonom. Ovo se odnosi i na odluke koje se tiču isključivo lokalnih pitanja.

Jedno od važnih ovlašćenja centralne vlasti jeste odobravanje lokalnih budžeta. To obično podrazumeva procenu da li je budžet uravnotežen. Najvažnije za centralnu vlast jeste da utvrdi da ne postoji deficit u lokalnom budžetu. Odobravanje lokalnog budžeta nije delegisana nadležnost lokalne samouprave, pa centralna vlast i dalje vrši nadzor.

Prihodi opština dolaze iz državnih dotacija, lokalnih poreza, zajedničkih poreza i drugih sopstvenih prihoda. Opštine u Lihtenštajnu imaju jedan od najvećih udela u javnoj potrošnji u Evropi, što znači da snažno učestvuju u trošenju javnih sredstava. Ipak, prihodi opština koji dolaze iz centralnog budžeta iznose manje od 25%. Samo one opštine čije potrebe ili troškovi premašuju sopstvene prihode mogu dobiti dotacije od države. Međutim, ovo pravilo se ne primenjuje na sve opštine. Naime, svrha ovih dotacija jeste da sistem učine finansijski uravnoteženim. Na primer, neke opštine dobijaju dotacije iz državnog budžeta koje čine i do 50% njihovih ukupnih prihoda. To su opštine sa niskim prihodima od poreza. Deo dotacija se dodeljuje za realizaciju specifičnih projekata koji su od nacionalnog značaja.

Većina prihoda opština dolazi od poreza. Značajan deo otpada na poreze na poslovanje. Na primer, opština u kojoj je sedište neke kompanije može naplatiti oko 35% poreza na profit te kompanije. Ostali prihodi mogu proisteci iz usluga koje opština pruža, poput odvoza otpada. Opštine takođe mogu prodavati nepokretnosti i drugu imovinu koju poseduju (Local democracy in Liechtenstein 2018, 14–17).

Zaključak

Uporedna analiza tri države pokazuje da je lokalna samouprava u tim državama dobro razvijena. Politička autonomija lokalne samouprave nalazi se na visokom nivou. Značajno je istaći da u većini tih država izvršni organi imaju jaču poziciju u odnosu na predstavnička tela, što ukazuje na to da je nivo demokratije manji nego što bi trebalo da bude.

Glavni nalazi istraživanja sugerišu kontrolu i nadzor lokalnih budžeta od strane centralnih institucija. Jedinice lokalne samouprave imaju ovlašćenje da samostalno usvajaju godišnje budžete, ali je „prisustvo“

države očigledno kroz nadzor. Ovo je naročito izraženo kada je reč o zapošljavanju administrativnog i stručnog osoblja.

Prvi deo rada ukazuje na to da su jedinice lokalne samouprave efikasnije i samostalnije kada su grupisane u srednje i više nivoe, kao što su okruzi i regioni. Države koje su predmet ove analize ne poseduju okruge i regione koji imaju ovlašćenja kao nivoi lokalne samouprave. Može se pretpostaviti da je to dodatni razlog za veći uticaj centralnih vlasti na funkcionisanje opština. Tačnije, i pored činjenice da su to male države, čini se da opštine nemaju dovoljno kapaciteta da na efikasan način rešavaju lokalne probleme.

Može se zaključiti da je mana male teritorijalne veličine ovih država upravo u tome što nije moguće uspostaviti efikasne regione ili okruge kao jedinice lokalne samouprave sa određenim nadležnostima. Zbog toga je veći teret na opštinama i centralnim vlastima. To može biti jedan od razloga zbog kojih centralne vlasti u ovim državama imaju šira ovlašćenja u oblasti nadzora nad opštinama nego što bi se očekivalo. Ista situacija se može uočiti i u pogledu nadležnosti centralnih vlasti u vezi sa zapošljavanjem u administraciji i kontrolom rada lokalne uprave. Može se pretpostaviti da bi regioni mogli preuzeti određene funkcije, čime bi se smanjila potreba centralne vlasti da se meša u rad opština i drugih jedinica lokalne samouprave.

Dakle, iako mala teritorija može predstavljati veliku prednost za razvoj demokratije, ona može biti prepreka za razvoj lokalne samouprave. Naime, ukoliko želimo savremen sistem lokalne samouprave u kojem centralne vlasti imaju ograničene nadležnosti, opštine bi morale preuzeti veliki broj obaveza. U tim državama, u kojima praktično ne postoje regioni kao viši i okruzi kao srednji nivo lokalne samouprave, veliki broj nadležnosti bi morao biti prenesen na opštine. Funkcionisanje takvog sistema bilo bi otežano, jer su u malim državama opštine i dalje osnovna i jedina jedinica lokalne samouprave. Zbog male teritorijalne površine, opštine nemaju dovoljno kapaciteta da realizuju veliki broj zadataka koji proističu iz njihovih nadležnosti. Zbog toga se centralna vlast pojavljuje kao jedini subjekat sposoban da obavlja zadatke koji su važni i za lokalnu samoupravu. Istovremeno, to na određeni način utiče na slobodu lokalne samouprave u procesu donošenja odluka. Centralna vlast ne mora da preuzima zadatke koji prevazilaze interese opština, ali opštine imaju ograničene resurse za obavljanje poslova koji bi bili korisni za njihove građane.

U svakom slučaju, lokalna samouprava u državama koje su predmet ovog rada postoji i dobro je razvijena, ali se čini da je uticaj centralnih vlasti na poslove koji bi trebalo da budu isključivo u nadležnosti lokalnog nivoa veći nego što je poželjno. Uspostavljanje viših i srednjih nivoa vlasti, u skladu sa nadležnostima koje mogu da ostvaruju u praksi, verovatno bi otklonilo ili ublažilo ovaj problem

Rad je nastao u okviru istraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2025. godine”, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2025. godine (evidencioni broj: 200041)

Bibliografija

- “Andorra in Figures”. 2017. Govern d’Andorra; Chamber of Commerce, Industry and Services of Andorra; ACTUA Program.
- “Andorra in Figures”. 2019. Andorra la Vella: Govern d’Andorra – Ministry of Presidency, Economy and Businesses.
- “About Political Institutions in Luxembourg”. 2006. Information and Press Service of the Luxembourg Government. Luxembourg.
- “Constitution of the Principality of Andorra”. 1993. Consell General.
- “Constitution of the Principality of Liechtenstein of 5 October 1921”. 1921. Felsberg.
- “Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity?” 2011. European Institute of Public Administration (EIPA). Maastricht.
- “Liechtenstein: Main Executive and Legislative Bodies”. 2018. European Commission – Eurydice. 19 September, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/main-executive-and-legislative-bodies-42_en (18/07/2025).
- “Local Democracy in Andorra”. 2018. Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg.
- “Local Democracy in Liechtenstein”. 2018. Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg.
- “Local Democracy in Luxembourg”. 2015. Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg.
- “Low Tax System: Andorra”. 2025. All Andorra – All Pyrenees, <https://all-andorra.com/tax/> (18/07/2025).
- “Luxembourg’s Constitution of 1868 with Amendments through 2009”. 2009. Luxembourg.
- “Structure and Operation of Local and Regional Democracy”. 2007. Council of Europe. Strasbourg.
- Arnaudov, Mitko. 2025. *Male države u savremenim međunarodnim odnosima – između želje, kapaciteta i mogućnosti*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

- Dimitrijević, Predrag, i Dejan Vučetić. 2011. *Sistem lokalne samouprave*. Niš: Pravni fakultet u Nišu; Beograd: Službeni glasnik.
- Łukaszewski, Marcin. 2012. "The Position and the Role of Direct Democracy's Institutions in the Political System of Principality of Andorra". *Advanced Research in Scientific Areas*: 506.
- Newbury, Christopher. 2006. "Local Democracy in Liechtenstein". Council of Europe. 1 June. <https://rm.coe.int/local-democracy-in-liechtenstein/1680719c9d> (20/07/2025).
- Stančetić, Veran. 2009. *Region kao razvojna perspektiva Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Stančetić, Veran. 2012. *Reforma upravljanja u savremenoj državi: razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*. Beograd: Službeni glasnik.
- Steinsson, Sverrir, Baldur Thorhallsson. 2016. "Small State Foreign Policy". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, https://www.researchgate.net/publication/313769977_Small_State_Foreign_Policy (06/03/2026).