Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Doprinos akademika Mirka Pejanovića razvoju politologije (povodom 80. godišnjice života i 40 godina naučnoistraživačkog rada): Jubilej

Cvitković, Ivan

2025

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/849

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2025.221.23

LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA U POLITIČKOM I PRAVNOM FOKUSU AKADEMIKA MIRKA PEJANOVIĆA

Zijad Hasić
redovni profesor
Univerzitet u Travniku – Pravni fakultet
zijad.hasic@pfk.edu.ba

Apstrakt: Akademik Mirko Pejanović u svom višegodišnjem naučnoistraživačkom radu imao je u fokusu nekoliko naučnih polja. On je pratio, izučavao i tumačio politički pluralizam u Bosni i Hercegovini, evropske i euroatlantske integracije u kontekstu Dejtonskog mirovnog sporazuma, državnost BiH u XX i XXI stoljeću, biografije istaknutih ličnosti BiH, nastavno-pedagoški i mentorski rad pojedinih doktoranata na fakultetima širom BiH, a posebno lokalnu i regionalnu samoupravu. Sve naučne oblasti koje su mu bile u fokusu i o kojima je pisao međusobno su povezane i prožimaju jedna drugu, iako na prvi pogled djeluju raznovrsno. Sve ove oblasti čine koherentnu cjelinu unutar političkih i pravnih nauka i, što je veoma važno, fokusirane su na državotvornu dinamiku BiH. Akademik Mirko Pejanović je pristupao ovim temama interdisciplinarno, spajajući politologiju, sociologiju, historiju i pravo, te javnu upravu i regionalizaciju, kako bi dao potpunije i sveobuhvatnije odgovore na ključna pitanja opstanka i razvoja BiH.

Posebno mu je značajan naučni i pedagoški rad vezan za lokalnu i regionalnu samoupravu, ostvaren istraživanjima, oblikovanjem i definisanjem ovih veoma važnih oblasti ljudskog života, te doprinoseći razvoju tih oblasti ljudskog djelovanja.

Njegov rad je, između ostalog, imao pozitivne posljedice, jer su ideje, istraživanja i pažljiva zaključivanja bili iskazani njegovim brojnim nastupima na konferencijama, okruglim stolovima, predavanjima, kao i napisanim člancima i knjigama, te su imali uticaj i efekte pri donošenju brojnih propisa, ali i u profiliranju politika na državnom i drugim nivoima u BiH.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, demokratija, evropske i euroatlantske integracije, Grad Sarajevo, lokalna i regionalna samouprava, lokalna zajednica, Pejanović

Uvod

Akademik prof. dr. Mirko Pejanović u svom životu i višegodišnjem bavljenju politikom i naukom proučavao je razne naučne discipline. O bitnim njihovim pitanjima donosio je korisne zaključke, često korištene u praktične svrhe uputa i smjernica i donošenja korisnih zakona. Naučne discipline su raznovrsne, ima ih veći broj, ali su sve vezane za BiH i za njenu državotvornost.

Najvažnije discipline su mu bile vezane *za politički pluralizam u BiH*, *evropske i euroatlantske integracije u kontekstu Dejtonskog mirovnog sporazuma*, *državnost BiH u XX i XXI stoljeću*, *biografije istaknutih ličnosti BiH*, *nastavno-pedagoški i mentorski rad pojedinih doktoranata na fakultetima širom BiH*, a posebno *lokalnu i regionalnu samoupravu*. Ove naučne oblasti imaju zajedničke, međusobne niti koje ih povezuju, stvarajući raznovrsnu, ali uvezanu sliku države BiH. Naučne oblasti kojima se bavio akademik Mirko Pejanović imaju više međusobno povezanih tematskih i metodoloških veza, iako na prvi pogled djeluju raznovrsno. Najvažnije njihove veze i međusobne interakcije pokazuju veliku cjelinu akademikovog interesiranja te upotpunjuju slike međusobnih djelovanja.

Politički pluralizam u Bosni i Hercegovini direktno je povezan s Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonskim mirovnim sporazumom), jer je ovaj sporazum definirao sadašnji politički sistem, uključujući višestranačje i ustavno uređenje. To je povezano s državnošću BiH, jer pluralizam odražava nivo demokratskog uređenja države. Također, politički pluralizam je vezan i s lokalnom i regionalnom samoupravom, jer se on reflektira i na nižim nivoima vlasti kroz izbore i decentralizaciju.

Evropske i euroatlantske integracije u kontekstu Dejtonskog sporazuma povezane su s političkom strukturom BiH. Dejtonski pravni okvir uvjetuje tempo integracija. Također, evropske i euroatlantske integracije usko su vezane za državnost BiH, na način da napredak k njima traži funkcionalnu i suverenu državu. Evropske i euroatlantske integracije usko su vezane s lokalnom i regionalnom samoupravom, jer evropski i NATO standardi upućuju, a negdje i zahtijevaju, jačanje lokalne vlasti i aktivno učešće građana u tome.

Na politički sistem, međunarodno pozicioniranje BiH u svijetu i na sam identitet BiH snažno utječe i povezuje ove elemente *državnost Bosne i Hercegovine*, koja je izgrađivana u toku XX i XXI stoljeća, a što je akademik istraživao.

Razumijevanje biografija istaknutih ličnosti veoma je važno, jer se radi o osobama koje su često oblikovale državotvornu ideju BiH. Kroz biografije ljudi koji su oblikovali državotvornu ideju vidljivo je kako su dijelovi te državnosti nastajali, razvijali se i doprinosili državotvornosti BiH. Državnost BiH podrazumijeva postojanje akademskog i pedagoškog rada i edukacije novih generacija, što se kvalitetno može ostvarivati kroz edukaciju o bitnim i zaslužnim ljudima u BiH. Uostalom, u mozaiku državotvornosti BiH, biografije istaknutih ličnosti iz BiH imaju značajno mjesto, jer doprinose razumijevanju i jačanju državnosti, političkom pluralizmu te mentorskom radu. Biografije osoba koje su stvarale i branile BiH, biografije političkih lidera, ali i vizionara, pomažu državotvornosti BiH.

Nastavno-pedagoški, odnosno mentorski rad, kroz prenošenje znanja i vrijednosti na mlađe generacije, nužan je zbog obrazovanja novih generacija. On je povezan s reprodukcijom znanja o BiH, njenoj državnosti, političkom sistemu i mjestu i ulozi u postupku euroatlantskih integracija. Također, on je povezan s lokalnom i regionalnom samoupravom, jer doktorske disertacije oslikavaju i objašnjavaju često važne lokalne i regionalne esencijalne probleme društva.

Posebno je važno akademikovo fokusiranje na oblasti *lokalne i regionalne samouprave*, jer na taj način mnogo saznajemo o fokusiranju pluralizma na lokalnom nivou na mogućnosti, ali i realno približavanje BiH Evropskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU), te o samom očuvanju državnosti BiH.

Sve ove oblasti čine koherentnu cjelinu unutar društveno-političkih i pravnih nauka, fokusiranu na državotvornu dinamiku BiH. Akademik Mirko Pejanović pristupao je ovim temama interdisciplinarno, spajajući politologiju, sociologiju, historiju, pravo i javnu upravu kako bi dao sveobuhvatne odgovore na ključna pitanja opstanka i razvoja BiH.

Lokalna i regionalna samouprava

Lokalna samouprava

Jedna od njegovih važnijih oblasti proučavanja su lokalna i regionalna samouprava. Akademik je ovoj oblasti posvetio veliku pažnju. To pokazuje i njegov naučni opus, u kojem su vidljive, kao u zbiru svih naučnih radova i doprinosa koje je posvetio lokalnoj i regionalnoj samoupravi u toku svoje karijere. U tom opusu, u svojevrsnoj naučnoj biografiji akademika, kroz njegova objavljena djela, vidljivo je da je lokalnoj i regionalnoj samoupravi posvetio:

- 9 knjiga u koautorstvu,
- 8 knjiga kao urednik, kourednik,
- 9 radova u zbornicima (sa skupova, simpozija...),
- 8 radova u časopisima,
- 5 recenzija, prikaza, osvrta te
- 6 mentorstva doktorskih disertacija.

Za razumijevanje pojma lokalne samouprave korisno je poznavati njena definisanja i teoretska gledišta. Mnoga velika imena koja su proučavala lokalnu zajednicu dala su svoje definicije lokalne samouprave. Evo nekih definiranja:

> Lokalna samouprava predstavlja pravo i sposobnost lokalnih zajednica da, u okviru zakona, upravljaju javnim poslovima kroz izabrane organe vlasti. (Anderson, 2008)
>
> Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakona, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva koje ih bira. (Council of Europe, 2020)

Ova definicija Vijeća Evrope međunarodno je priznata i često se koristi kao osnovni teoretski okvir u akademskim i pravnim radovima o lokalnoj upravi i samoupravi, uključujući i u BiH.

> Lokalna samouprava je oblik ostvarivanja vlasti na nižem nivou, u kojem građani neposredno ili preko izabranih predstavnika odlučuju o poslovima od neposrednog lokalnog interesa, u skladu s ustavom i zakonom. (Trnka, 2000)

Ove definicije, kao i brojne druge, dobro je poznavao akademik. Na temelju njih, te svojih općih zapažanja o lokalnoj samoupravi, on je sačinio *svoju definiciju lokalne samouprave*, koja glasi:

> Lokalna samouprava je institucionalni oblik demokratskog izražavanja volje građana na lokalnom nivou, u kojem lokalne zajednice upravljaju javnim poslovima putem izabranih organa, u skladu s principima supsidijarnosti i autonomije. (Pejanović, 2024)

Akademik je proučavao i brojne teorije, kao i različite studije vezane za lokalnu i regionalnu samoupravu. Proučavao je Roberta Morrisona MacIvera, Alberta Johna Reissa i mnoge druge.

Reiss je lokalnu zajednicu posmatrao kao:

> skup institucija koje kroz svoje funkcije omogućavaju ostvarenje osnovnih potreba članova zajednice i održavaju društveni red putem formalne i neformalne kontrole.

Drugim riječima, on je smatrao da lokalna zajednica nije samo geografski prostor već sistem odnosa i institucija (poput porodice, škole, crkve, policije itd.) koji zajedno osiguravaju stabilnost i socijalnu koheziju.[1]

Njegove ključne ideje u vezi s lokalnom zajednicom bile su:

a) Zajednicu čine *formalne i neformalne institucije* koje pomažu ljudima da zadovolje osnovne potrebe i da se socijalizuju.
b) Vjerovao je da *društvena kontrola* (kroz normativna očekivanja i sankcije) počinje *na nivou lokalne zajednice*, čak prije nego što dođe do djelovanja države ili pravosuđa.

[1] O Albertu Johnu Reissu opširnije vidjeti: Wikipedia, 2018.

c) Smatrao je da *snažne lokalne zajednice* imaju veću sposobnost da *spriječe kriminal i devijacije*, jer osiguravaju podršku, nadzor i osjećaj pripadnosti.

Eugen Pusić je pisao o pet elemenata koji čine lokalnu zajednicu. Ti elementi omogućuju njenu održivost i normalno funkcionisanje. U pitanju su:

1) stanovništvo (ljudi na određenom prostoru koji dijele zajedničke potrebe i interese),
2) prostor, kao jasno definirana geografska lokacija (može biti selo, naselje, općina, grad i sl.),
3) zajednički interesi i potrebe (koji su slični i svakodnevni te imaju zajedničke ciljeve),
4) institucije i organizacije, koje organizuju život i pružaju usluge, a mogu biti škola, dom zdravlja, policija, opština, mjesna zajednica i sl.,
5) međusobna povezanost i saradnja, gdje se polazi od toga da se ljudi poznaju, da međusobno komuniciraju, da učestvuju u rješavanju lokalnih problema.

Zapravo, zajednica predstavlja organsko jedinstvo i zasniva se na subjektivnim osjećajima sudionika da su dio iste cjeline.

Isto tako, pojmovno treba odrediti izraz "samouprava", koji je sastavni dio izraza "lokalna samouprava". U pitanju je pravo i sposobnost građana da samostalno upravljaju određenim poslovima, bez direktne kontrole centralne vlasti (određene izvršne vlasti). U kontekstu lokalne ili regionalne samouprave, to znači da građani određene teritorije upravljaju poslovima koji su važni za njihov život, kroz izabrane organe vlasti.

Kada se analizira pa spoji, tada nastaje izraz sastavljen od dva dijela i to:

- "samo", što govori o *samim* građanima, o *aktivnostima samih građana*, a ne nametanju odgovora s viših nivoa vlasti na pitanja,
- "uprava" se vezuje za upravljanje javnim poslovima, vezanim za obrazovanje (škole), saobraćaj (puteve), zdravstvenu zaštitu (vezano za organizaciju i funkcionisanje zaštite zdravlja stanovništva i sl.).

Dakle, lokalna ili regionalna samouprava znači pravo građana lokalnih ili regionalnih zajednica da putem svojih predstavnika upravljaju poslovima koji se tiču njihove teritorije i potreba. Ostvarivanje ovih poslova realizira se putem izbora, lokalnih institucija te donošenjem odluka na nižim nivoima vlasti.

Samouprava ne zavisi u potpunosti od države, već ima autonomiju da rješava lokalne ili regionalne probleme – ali u okviru zakona države.

Samouprava je oblik organizovanja vlasti u kojem određena zajednica (lokalna ili regionalna) ima pravo da samostalno obavlja poslove od neposrednog interesa za svoje građane, putem svojih izabranih organa, u skladu sa zakonom.

U kontekstu razumijevanja lokalne samouprave treba razumjeti i pojam "lokalna zajednica". Taj izraz definiše grupu ljudi koji žive na istom geografskom području

(npr. selo, općina, naselje, grad) i koji međusobno sarađuju kako bi zadovoljili zajedničke potrebe i rješavali lokalne probleme. Lokalnu zajednicu čine:

a) geografska bliskost jer članovi žive u istom mjestu ili u istoj regiji,
b) zajednički interesi svojstveni potrebama i ciljevima članova,
c) međusobna povezanost,
d) formalna ili neformalna organizovanost i
e) aktivno učešće građana.

Dakle, lokalna zajednica je skup ljudi koji žive u istom mjestu i sarađuju kako bi poboljšali kvalitet života u svom okruženju. U lokalnoj zajednici se ostvaruje lokalna samouprava, s brojnim pitanjima na koje je akademik Mirko Pejanović tražio odgovore. Od tih bitnih pitanja treba posebno istaknuti *glavni grad kao jedinicu lokalne samouprave*. Ovo pitanje će se naći u brojnim djelima akademika Mirka Pejanovića, ali i stručnjaka s kojim je radio koautorstva.

Tako u knjizi ANUBiH, *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru*, gdje su koautori Mirko Pejanović, Anto Domazet, Jasmina Osmanković i Elmir Sadiković, naići ćemo na pisanje o ovom problemu. (Pejanović, et al. 2019)

Akademika je interesirao i *ekonomski aspekt lokalne samouprave*, kao i pitanja globalizacije svijeta i društva. S ekonomskog aspekta, akademik Pejanović i drugi proučavali su razvoj globalnog društva i globalne ekonomije. Pitanja globalizacije, razvoja ekonomije, normiranost funkcija grada i njegovih kapaciteta, sve to utiče na ekonomski aspekt pitanja lokalne samouprave. Naravno, akademika Pejanovića i njegove koautore najviše su interesirala istraživanja u vezi sa Sarajevom, s pogledom u njegovu dugu historiju.

U jednom dužem historijskom osvrtu, nakon provođenja brojnih istraživanja i organizovanja raznih naučnih i stručnih rasprava, rezultat tih aktivnosti koje su radili Akademija nauka i umjetnosti BiH i grupa stručnjaka za oblast lokalne samouprave i regionalizacije jest usvajanje raznih dokumenata, od strane raznih državnih institucija, od kojih su poznatiji:

- Ocjena stanja i mogućnosti obnove i razvoja Sarajeva do 2015,
- Ciljevi obnove i razvoja Kantona Sarajevo do 2015,
- Kako realizirati strateške ciljeve obnove i razvoja Kantona Sarajevo,
- Program razvoja gradskog jezgra Sarajevo,
- Changing cities – international perspectives,
- Prostorni plan Kantona Sarajevo 2003–2023,
- Brendiranje Sarajeva.

U cilju zadovoljenja potreba ciljnih grupa: rezidentnih građana (stanovnika grada); poslovne zajednice (investitora i poduzetništva) i posjetilaca (turista), u ovoj ekonomskoj sferi grad mora biti u neprekidnoj dinamici, a njegovo rukovodstvo svjesno da nove promjene razaraju dosadašnju strukturu grada. Sarajevo ima

specifičnost i u tome što je to glavni grad države, što je to jedinica lokalne samouprave, ali isto tako to je regionalni centar u Jugoistočnoj Evropi.

Činjenica je da Sarajevo, kao glavni grad države, ali i kao grad, jedinica lokalne samouprave, ima brojne funkcije, te mora imati snažnu i produktivnu ekonomiju da bi tome udovoljio. Njegova konkurentnost, zaposlenost, investiranje, vanjskotrgovinska razmjena, turizam, budžetski kapaciteti i slično zavise od aktivnosti njegovih institucija, na čije odluke često Grad Sarajevo nema uticaja, pa je neophodno tu aktivnost normativno (prvenstveno zakonski) urediti.

Mnogi od ovih dokumenata imao je ideje akademika i koautora. Njihove vizije su prenesene u te dokumente.

Historijski razvoj lokalne samouprave na prostoru Bosne i Hercegovine interesirao je akademika Mirka Pejanovića, pa je u koautorstvu s politologom Elmirom Sadikovićem napisao knjigu *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini* (Pejanović / Sadiković, 2012).

Ova akademikova koautorska knjiga, pisana s četiri tematske cjeline, otvara brojna pitanja, kao što su:

- Teoretski osnovi lokalne samouprave,
- Lokalna samouprava u BiH,
- Institucije lokalne samouprave,
- Regije i regionalna samouprava.

Ona je značajna jer već u *prvom dijelu*, u prvoj tematskoj cjelini "Teorijski osnovi lokalne samouprave" daje historijske procese nastanka i razvoja lokalne samouprave kao pravnopolitičke institucije. Tu je prikazan historijski proces nastanka i razvoja lokalnih zajednica koje su društveni osnov lokalne samouprave.

U *drugom dijelu* knjige *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini* obrađena su pitanja:

a) ustavnopravni i politički aspekti razvoja lokalne samouprave u BiH,
b) model participacije građana u odlučivanju u javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave,
c) ustavnopravni koncept lokalne samouprave u Federaciji BiH,
d) ustavnopravni položaj gradova kao jedinica lokalne samouprave u BiH,
e) značaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Tu je prikazana sinteza najboljih iskustava i dostignuća u razvoju lokalne samouprave. Posebno je istaknuto da je BiH 2002. godine pristupila Vijeću Evrope, u vrijeme kada je i ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.

U *trećem dijelu* knjige "Institucije lokalne samouprave" prikazana je uloga općinskog vijeća kao predstavničkog tijela građana, kao i općinskog načelnika kao nosioca izvršne vlasti u jedinici lokalne samouprave. Ukazuje se na to da građani svoje interese primarno vežu za svoju lokalnu zajednicu, odnosno jedinicu lokalne

samouprave u kojoj žive. Zato postoji snažna *motiviranost građana da učestvuju u izboru lokalnih vlasti*. Ovdje postoji socijalna komunikacija građana i nosilaca pravnih ovlaštenja u lokalnoj zajednici. Težište odlučivanja u lokalnim zajednicama je na predstavničkom organu, na općinskom vijeću, koje je legitimni nosilac političke moći u odlučivanju o javnim poslovima normativno ustanovljenim samoupravnim djelokrugom općine.

Četvrti dio knjige govori o regijama i regionalnoj samoupravi, o čemu će biti više riječi kasnije.

Svaki dio ove knjige temeljito je pokazao određene oblasti lokalne samouprave.

Akademik je izučavao razne aspekte lokalne samouprave. Davno je uočio važnost lokalne samouprave koja je u svojim početnim koracima razvoja počinjala od aktivnosti teritorijalizacije i prvobitnih oblikovanja zajednice, govoreći da je vezivo unutar tog okvira osiguravala nova društvena institucija, politička vlast. On je uvijek imao na umu činjenicu da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost građana da putem svojih izabranih organa upravljaju poslovima od neposrednog i svakodnevnog značaja za lokalnu zajednicu. Interesirala su ga sva bitna pitanja lokalne samouprave, posebno ona koja su nadležnost lokalne samouprave i bitno čine lokalnu samoupravu. Te nadležnosti su:

a) komunalne usluge (voda, smeće, grijanje);
b) lokalni putevi i saobraćaj;
c) predškolsko i osnovno obrazovanje;
d) lokalni urbanizam i prostorno planiranje;
e) kultura, sport i rekreacija.

ANU BiH
АНУ БиХ

U ovom dijelu knjige koautori su definisali, ciljeve, institucije i instrumente evropske socijalne politike te elemente politike regionalnog razvoja na nivou EU. Posebno je prikazano historijsko oblikovanje regija te je data ideja da BiH, u postdejtonskom periodu, uredi svoju teritorijalnu organizaciju u ovim pitanjima na sličan način. U oblasti nastave ova knjiga je trebala biti vodilja i trasirati put izrade kvalitetnih silabusa za predmete na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, koji obrađuju oblast lokalne samouprave.

Akademika su interesirale i teoretske osnove lokalne samouprave. One se mogu gledati uže ili šire. Pojam lokalne samouprave može se posmatrati u užem i širem smislu, u zavisnosti od toga da li se fokusiramo na pravne okvire, institucije ili društvenu funkciju.

Lokalna samouprava u užem smislu odnosi se na pravo lokalnih organa vlasti (opština i gradova) da samostalno, u okviru zakona, obavljaju poslove od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. To podrazumijeva: izabrane lokalne organe (npr. skupština opštine, gradonačelnik), pravnu i političku samostalnost u odlučivanju, upravljanje lokalnim budžetom i javnim službama te donošenje lokalnih propisa u skladu sa zakonom. U nadležnosti lokalne samouprave su sljedeći poslovi:

održavanje puteva i ulica, organizovanje javnog prijevoza, upravljanje lokalnim školama i vrtićima te urbanizam i planiranje.

U širem smislu, lokalna samouprava obuhvata cjelokupan sistem društvenih odnosa, institucija i organizacija koje omogućavaju stanovništvu jedne lokalne zajednice da učestvuje u rješavanju svojih problema i uređivanju života u zajednici. To uključuje ne samo formalne organe vlasti već i građane, mjesne zajednice, nevladine organizacije, udruženja građana, kao i lokalne medije i inicijative.

Akademik je uočio da većina teoretičara koji se bave lokalnom samoupravom podržava postojanje elemenata samoupravnosti. Kada govorimo o pet elemenata samoupravnosti lokalne samouprave, mislimo na ključne osobine koje omogućavaju da lokalna samouprava zaista funkcioniše samostalno i demokratski, u skladu s principima decentralizacije. To su:

1. Teritorijalna samostalnost, s ovlaštenjima da lokalna samouprava upravlja poslovima lokalnog značaja, bez miješanja centralnih vlasti;
2. Normativna samostalnost u donošenju raznih propisa: odluka, pravilnika, statuta koji važe na njihovoj teritoriji, u skladu sa zakonom, regulirajući tako pitanja komunalnog reda, budžeta i finansiranja, urbanizma i sl. bez državnih intervencija;
3. Organizaciona samostalnost, na način da sama organizuje svoje organe vlasti i uprave, kao što su: općinska skupština, izvršni organi, službe i lokalna javna preduzeća;
4. Finansijska samostalnost, koja se pokazuje kroz postojanje vlastitog budžeta, kroz ubiranje lokalnih prihoda te samostalnost u raspolaganju svojim sredstvima;
5. Lokalna zajednica posjeduje svojstvo pravnog subjekta, samostalno je pravno lice koje ima pravo da samo bira, postavlja i upravlja kadrovima u lokalnoj administraciji i institucijama.

Aktuelna pitanja danas često se vezuju za decentralizaciju ili centralizaciju vlasti. U kontekstu lokalne samouprave, akademik Mirko Pejanović je uočio da *lokalna samouprava čini decentralizaciju vlasti*.[2]

Regionalna samouprava

Regionalna samouprava obuhvata šire teritorije od lokalne, a bavi se poslovima koji prevazilaze kapacitete i interese pojedinačnih lokalnih zajednica. Obično se imaju u vidu pokrajine, kantoni, regije i sl., u zavisnosti od države i njenog regionalnog koncepta. Regionalna samouprava ima nadležnosti u organizaciji regionalnog razvoja, srednjeg obrazovanja i zdravstva (u nekim državama), u upravljanju prirodnim resursima, u saradnji između općina i gradova u koordinaciji većih infrastrukturnih projekata.

[2] Opširnije o decentralizaciji lokalne samouprave u: Pejanović / Sadiković, 2012.

Primjeri regionalne samouprave mogu biti naši kantoni, na primjer Sarajevski kanton, Unsko-sanski kanton i sl. Također primjeri mogu biti pokrajine (Autonomna pokrajina Vojvodina – u Srbiji), a mogu biti i regije (u Italiji, Hrvatskoj i sl.), te drugi oblici organizovanja u svijetu.

Regije imaju veliki značaj za funcionisanje EU, a posebno u stvaranju jedinstvenog evropskog tržišta. Na to je ukazano u knjizi *Lokalna i regionalna samouprava* o kojoj je bilo riječi.

U kontekstu regija, regionalne samouprave i regionalizacije, akademik Mirko Pejanović je izučavao ovaj pojam, želeći da dobije kvalitetnu sliku regionalne teritorijalne samouprave.

Regionalna samouprava je oblik teritorijalne samouprave u kojem određene regije ili oblasti unutar jedne države imaju pravo da samostalno upravljaju poslovima lokalnog značaja. Taj širi (regionalni) nivo, u odnosu na općinsku ili gradsku samoupravu, privukao je i akademika, pa je i taj fenomen izučavao. Uočio je da je ključna karakteristika regionalne samouprave geografski prostor, koji obuhvata veće teritorije od općina. To mogu biti: oblasti, kantoni, županije, pokrajine ili regije. Regije upravljaju pitanjima kao što su: regionalni razvoj, obrazovanje (djelimično ili u potpunosti), zdravstvo (na regionalnom nivou), prostorno planiranje, saobraćajna infrastruktura, zaštita životne sredine itd. Regija ima svoje predstavničke organe (npr. regionalne skupštine, savjete, vlade). Ona ima određeni stepen autonomije u donošenju odluka, ali u okviru ustava i zakona države.

Tako, na primjer, Hrvatska ima županije kao oblik regionalne samouprave, Italija ima regije s različitim stepenom autonomije, Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu, dok Španija ima autonomne zajednice (kao što su Baskija ili Katalonija).

Regionalna samouprava se obično odnosi na teritorijalne jedinice unutar jedne države, ali kada se govori o regijama koje obuhvataju dijelove dvije ili više država, tada se ne radi o klasičnoj regionalnoj samoupravi, već o nečemu što se zove: *prekogranična saradnja* (engl. *Cross-border cooperation*) ili *euroregije* (ako je promatrano u evropskom kontekstu).

Dakle, euroregije su neformalna (ili djelimično formalna) udruženja regija iz dvije ili više država koje sarađuju u oblastima privrednog razvoja, zaštite životne sredine, saobraćajne povezanosti, obrazovanja, kulture, turizma i sl.

Primjeri euroregija su: Euroregion Drava, koji obuhvata dijelove Hrvatske, Mađarske i Slovenije; ili Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, koji je na tromeđi Poljske, Njemačke i Češke, ili Euroregion Sava, koji uključuje dio država Hrvatske, BiH i Srbije.

Ove regije nemaju zakonodavnu vlast i nisu političke tvorevine, što znači da ne predstavljaju regionalnu samoupravu u pravnom smislu**.**

Dakle, *regionalna samouprava se ne odnosi na regije koje obuhvataju dvije ili više država*, jer se ona zasniva na *ustavnom i zakonskom okviru jedne države*. Međutim,

prekogranične regije mogu imati saradničke i administrativne funkcije, ali nemaju suverena prava ni samoupravu u pravnom smislu.[3]

Tu je akademik Mirko Pejanović, zajedno s koautoricom ove knjige, dao temeljit osvrt na osnove regionalnog ekonomskog razvoja. On ukazuje na to da se regionalizacija manifestuje kao proces *stvaranja, jačanja ili redefinisanja regija* unutar jedne države, bilo u administrativnom, političkom, ekonomskom ili kulturnom smislu. U praksi, to znači da država prepoznaje određene teritorije kao posebne regije i daje im određene nadležnosti, resurse i institucije.

Ovdje je jasno vidljivo prenošenje nadležnosti, na način da se dio nadležnosti koje je imala centralna vlast prenosi na regionalne vlasti. Najčešće je u pitanju dio nadležnosti iz oblasti obrazovanja, zdravstva, saobraćaja, upravljanja resursima ili privrednog razvoja i slično.

Na ovaj način upravljajući resursima omogućava se održiv razvoj i dobrobit zajednice. Regionalne vlasti dobijaju ovlaštenja da same odlučuju kako će koristiti i zaštititi resurse koji se nalaze na njihovoj teritoriji. A tu mogu biti *prirodni resursi*, kao što su: šume, rijeke, jezera; rudna bogatstva (npr. ugalj, nafta, plin), *zemljište*, *voda*; *energija* (vjetar, sunce itd.); mogu biti *ekonomski resusrsi*, kao što su: budžetska sredstva, prihodi od poreza, *lokalna infrastruktura* (ceste željeznice, luke); a mogu biti *ljudski resusrsi* kao što su: radna snaga, znanje, obrazovanje, stručnost lokalnog stanovništva i sl.

Autori su ukazali na važna pitanja upravljanja resursima, kao što su:

a) *upravljanje šumama*, gdje regionalne vlasti mogu odlučivati o sječi drveća i o pošumljavanju, izdavati dozvole za korištenje šuma, štititi prirodne parkove i sl.;

b) *upravljanje vodama*, na način da reguliraju korištenje riječnih tokova, jezera podzemnih voda, namijenjenih navodnjavanju, piću ili izgradnji hidroelektrana;

c) odlučivanja o *energetskim resursima* kroz donošenje odluka o izgradnji vjetroparkova ili solarnih elektrana, kao i davanje koncesija za eksploataciju prirodnih resursa (uglja, litija i sl.);

d) odlučivanje u *oblasti turizma* i korištenju prostora te

e) odlučivanje o *finansijskim resursima*.

Autori nam ukazuju na to da upravljanje resursima na regionalnom nivou omogućava: *efikasnije donošenje odluka* (jer lokalne vlasti bolje poznaju svoje potrebe), *očuvanje prirodnih bogatstava*, *ravnomjerniji razvoj zemlje* (jer se resursi ne koncentrišu samo u glavnom gradu) te *veću odgovornost lokalnih vlasti* prema građanima.

[3] Svoja jasna saznanja o regionalnom razvoju, u teoretskom, političkom, pa i pravnom smislu, akademik je iskazao kao koautor, u knjizi: Osmanković / Pejanović, 2009.

Tako, na primjer, u Španiji, Katalonija ima vlastite nadležnosti u obrazovanju, zdravstvu i policiji.

Regijama se daju *mogućnosti donošenja vlastitih budžeta*, pravo da *prikupljaju poreze* ili da *upravljaju dijelom javnih prihoda*. Poznato je da neke njemačke savezne pokrajine imaju veoma snažna finansijska poreska ovlaštenja.

Akademik nam je s koautoricom ukazao na politiku i institucionalni osnov regionalnog razvitka. Oni pokazuju da je regionalna politika jedna od najznačajnijih politika EU, da sintetizira dvije osnovne vrijednosti na kojima počiva, i to: solidarnost prema građanima i područjima koja su siromašnija od prosjeka drugih područja te koheziju u smislu smanjivanja razlika u prihodima i bogatstvu regija i država unutar EU.

Regionalna politika EU (poznata i kao *koheziona politika*) jest skup politika, mjera i finansijskih instrumenata kojima EU *podržava ravnomerni razvoj svih svojih regija*, s ciljem da se *smanje regionalne razlike* u bogatstvu, zapošljavanju i kvalitetu života među državama članicama i unutar njih. Kroz regionalnu politiku, EU ostvaruje svoj zacrtani cilj, smanjivanje razlika između razvijenih i manje razvijenih regija u EU. Najefikasnije to provodi kroz strukturne i investicione fondove.

Glavni finansijski alati su: EBRD (Evropski fond za regionalni razvoj), koji najviše djeluje finansirajući infrastrukturu, razne korisne inovacije, podstičući mala i srednja preduzeća na jačanje i sl. Tu je i ESF (Evropski socijalni fond), koji finansira obrazovanje te socijalnu uključenost. Tu je i Kohezioni fond (Cohesion Fund), koji finansira saobraćaj i ekologiju. Tu su i Fond za ruralni razvoj (EAFRD), koji podstiče razvoj poljoprivrede i sela, te Fond za ribarstvo i pomorstvo (EMFAF), koji podstiče razvoj održivog ribarstva i obalnih zajednica.

Autori ukazuju i na dobrobiti članstva u EU. Oni pokazuju šta BiH gubi time što ne ide snažnijim korakom u integraciju s EU. Činjenica da EU promovira prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu saradnju dovodi do velikih ulaganja u zelenu energiju i zaštitu životne sredine, u stvaranje IT infrastrukture, u podsticanje inovacija i startape te jačanje zdravstva, obrazovanja, raznih oblika socijalne podrške i sl. Konkretno, to znači da se, prvenstveno u manje razvijenim dijelovima Evrope, grade autoputevi, željeznice, luke, da se intenzivnije vrši ulaganje u obuke nezaposlenih i mladih, stvaranje naučno-tehnoloških parkova, ulaganja u lokalnu infrastukturu i sl.

Sve ovo, na što ukazuje i akademik Mirko Pejanović, govori da je regionalizacija proces koji vodi ka većoj ulozi regija u upravljanju državom, što se u konačnici obično manifestira kao prelazak od centralizirane države ka decentraliziranoj ili regionaliziranoj.

Koautori ukazuju na postojanje brojnih pravnih akata kojima se trasira, a zatim provodi kohezijska politika. Posebno je značajan strateški vodič Zajednice pod nazivom *Kohezijska politika kroz podršku razvitku i posredovanju* (Strateški vodič Zajednice 2007–2013) (European Parliament, 2012). U svom trajanju on je

promovirao ravnotežu i održivost razvitka u EU.

Ostvarivanje i razvoj regionalizacije uvjetovali su institucionalizaciju. Nastale su brojne institucije u službi regionalizacije, kao što su: Skupština Evropskih regija (AER); Vijeće Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLIRAE), Vijeće općinskih i evropskih regija (CEMR), Odbor regija (COR), Radna zajednica Alpe Jadran, Nacionalno udruženje lokalnih vlasti jugoistočne Evrope (NALAS), Forum pograničnih gradova Evrope, Mreža nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti jugoistočne Evrope, Srednjoevroska inicijativa (CEI), Pakt o stabilnosti u jugoistočnoj Evropi, Evropski fond za regionalni razvitak (ERDF), Evropski socijalni fond (ESF), Instrument strukturalne politike za pomoć zemljama istočne i centralne Evrope (ISPA); Projekt finansijske pomoći CARDS i drugi.

Akademik Mirko Pejanović i koautorica ukazali su na postojanje i *statističkih regija*. U pitanju je nacionalna teritorijalna jedinica za potrebe statistike – NUTS, nastala u državama članicama EU početkom sedamdesetih godina XX stoljeća. Temeljni cilj nastanka statističke ili NUTS regionalizacije je da se dođe do teritorijalnih jedinica pogodnih za prikupljanje, obradu, publiciranje, kompariranje i korištenje statističkih podataka i teritorijalnih jedinica pogodnih i za EU, prihvatljivih za potporu iz fondova, programa i projekata EU za lokalni i regionalni razvoj (Osmanković / Pejanović, 2009: 95).

Statističke regije su teritorijalne jedinice koje se koriste isključivo za prikupljanje, obradu i analizu podataka, a nisu za vršenje vlasti ili upravljanje. Njihove osnovne karakteristike su: nemaju pravnu ili upravnu funkciju, koriste se za analizu ekonomskih, demografskih i društvenih pokazatelja, često su usklađene sa sistemom NUTS regija u okviru EU i pomažu u planiranju razvoja i raspodjeli EU fondova.

Tako, na primjer, u Srbiji, regije kao što su Južna i Istočna Srbija ili Šumadija i Zapadna Srbija su statističke regije (NUTS 2) – nemaju sopstvenu vlast, ali se koriste za razvojne politike i statistiku.

Također, *interne regije* su teritorijalne podjele unutar jedne države, koje mogu imati upravnu, ali i organizacionu i razvojnu funkciju, u zavisnosti od ustava i zakona zemlje. Koriste se za organizacionu strukturu, efikasnije upravljanje, provođenje javnih politika te regionalno planiranje i razvoj.

Međutim, akademika je i dalje najviše interesirala regionalizacija BiH. Posebno mu je u fokusu bilo "bosansko pitanje", što je, u stvari, izgradnja demokratskih institucija države BiH. Akademik je s koautoricom dao historijski pregled regionalizacije od srednjeg vijeka do danas. U ratnom periodu 1992–1995. bilo je dosta pokušaja prikazivanja regionalizacije, kroz SAO i hrvatske zajednice, kroz Vance-Owenov plan (1993), Oven-Stoltenbergoov plan (1993), Vašingtonski mirovni sporazum iz 1994, Plan kontakt-grupe iz 1994. te Dejtonski mirovni sporazum iz 1995. godine.

Akademik i koautorica ukazuju nam na teorijske koncepte regionalizacije BiH te govore o regionalizaciji na zone razvitka, na ekonomsko-geografske pojaseve i

alternativnu regionalizaciju, te kroz srezove kao teritorijalno političke zajednice.

Dato je i najvažnije ukazivanje na prijedloge regionalizacije BiH u postdejtonskom razdoblju, posebno od nevladinih organizacija (Friedrich Ebert, Konrad Adenauer, Heinrich Boll, Friedrich Naumann i sl.). Dat je i prikaz programskih koncepcija političkih stranaka u ovom segmentu (SDP BiH, Stranke za BiH, SDA, HDZ BiH i drugih). Također, dati su prijedlozi eksperata i ekspertnih grupa.

Posebno je važno što je, u tom kontekstu, data i prekogranična saradnja BiH i susjednih država te prikazi BiH u euroregijama i prekograničnim regijama.

Ovdje posebno treba istaći originalnost koautora. U slučaju povoljnijih političkih situacija u BiH, organizovanje BiH u slične koncepte moglo bi biti "temelj" budućeg regionalnog sistema u kontekstu buduće evropske BiH.

Također, u članku "Istorijsko oblikovanje regija i mogućnost uspostavljanja regionalne strukture BiH u postdejtonskom periodu" (Pejanović, 2008) akademik je dao prikaz i historijski pogled na regionalizacije BiH kroz historiju. Tu se mogu pratiti oblikovanja regija u BiH kroz srednji vijek, preko četiri stotine godina otomanske vladavine, austrougarsku upravu, kroz Kraljevinu Jugoslaviju, SFRJ, te kroz postdejtonski period. Autor članka je ukazao na nastanak i mijenjanje regija i uloge njihovih centara, koji su oblikovani u interakciji sa svojim okruženjem. Poruka je ovog članka da regionalizaciji, u duhu normi i pravila EU, treba prići ozbiljno. U BiH treba uspostaviti takvu regionalizaciju koja bi bila primjerena politici regionalnog razvoja unutar EU.

U kontekstu regionalizacije, pažnju treba usmjeriti i na druge članke akademika Mirka Pejanovića koji su napisani u vezi s glavnim gradovima kao velikim urbanim aglomeracijama.[4] Autor prikazuje modele organizacije glavnih gradova istočne i centralne Evrope. Dati su prikazi organizacije gradova Budimpešte, Praga, Ljubljane, Zagreba, Skoplja, Beograda i Sarajeva. U ovom članku akademik Pejanović prikazuje historijski razvoj Grada Sarajeva krajem XX stoljeća. To je vrijeme 70-ih do 90-ih godina XX stoljeća, vrijeme zapaženog uzleta u svom razvoju. Također, to je vrijeme predratnog i ratnog perioda u BiH i egzistencije Grada Sarajeva u tim uvjetima. Zimske olimpijske igre 1984. bile su podsticaj njegovog razvoja, ali rat 1992–1995. bio je period razaranja i stagnacije na svim poljima. Obnova grada se vršila uz donacije, gdje je obnova komunalne infrastrukture išla svojim tokom, ali organizaciono uređenje nije. Važan je akt iz tog vremena (iz 1996) *Protokol o organizaciji Sarajeva*. Ovim aktom Grad Sarajevo je izgubio svoje ranije predratne nadležnosti. On je izgubio svoju urbano-teritorijalnu sredinu. Od ranijih 10 općina, sveden je na četiri u užem urbanom jezgru. On je ostao bez svojih izvornih nadležnosti, kao i bez svojih vlastitih prihoda. Nadležnosti u području komunalne infrastrukture, komunalnih djelatnosti i urbanog planiranja pripale su Kantonu

[4] Posebno pogledati: Pejanović / Sadiković, 2014: 45.

Sarajevo. I pored svega, Grad Sarajevo se javlja kao uspješan nosilac međugradske i međuregionalne saradnje. Ima razvijenu saradnju s većinom glavnih gradova država jugoistočne Evrope.

Autor ukazuje na to da je veći broj glavnih gradova država jugoistočne Evrope u procesu postsocijalističke tranzicije, a BiH je u postupku približavanja ka EU.

Saradnja Sarajeva s drugim glavnim gradovima jugoistočne Evrope usmjerena je na: kulturu, sport, turizam, obrazovanje, očuvanje kulturne baštine. Oblast ekonomske saradnje je najviše vezana za angažman velikih trgovačkih lanaca iz Slovenije, Hrvatske i Srbije. Puno se očekuje od izgradnje Koridora 5C, jer će se Sarajevo cestovno kvalitetno povezati s Budimpeštom i drugim gradovima centralne Evrope.

Kada Grad Sarajevo dobije punu autonomiju, saradnja s glavnim gradovima jugoistočne i centralne Evrope će biti realna i moguća u punom kapacitetu. Gradu Sarajevu treba dati općine: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža, Vogošća, Ilijaš, Hadžići i Trnovo da bi Grad Sarajevo mogao funkcionisati u punom kapacitetu te dobiti širu međunarodnu saradnju.

Spomenimo i članak koautora Sadikovića i Pejanovića: *"*Savremene teorije i prakse participativne demokratije u lokalnim zajednicama" (Sadiković / Pejanović, 2022). U ovom članku autori govore o različitim teorijskim klasifikacijama modela i tipova demokratije. Ukazuju na to da sve počinje s dva postojeća modela: predstavničkim i klasičnim (neposredna demokratija).

Koautori ukazuju na činjenicu da je velika važnost lokalnih zajednica za izgradnju demokratskih standarda i razvoj civilnog, građanskog aktivizma s interesima političke participacije u lokalnim zajednicama. Autori polaze od tvrdnje da sve liberalno-demokratske predstavničke demokratije imaju ustavom, zakonima i statutima jedinica lokalne samouprave institucionalizirane oblike neposredne političke participacije građana u odlučivanju. Politička participacija se posebno manifestira u lokalnim zajednicama jer je jedino u lokalnim zajednicama moguć kontinuiran i neposredan dijalog između građana, njihovih udruženja i nosilaca političke vlasti.

U članku koautori ukazuju na iskustva i teorije koje su stvorili razni mislioci: Tocquevillea, Thomasa Jefersona, Webera, Schumpetera, ali i J. S. Milla, Anthonyja Giddensa i drugih. Autori ukazuju na to da u razvijenom demokratskom participativnom društvu participacija na lokalnom nivou osposobljava građane da prate način donošenja odluka na nacionalnom nivou i njihov sadržaj.

U posljednjim decenijama u evropskim državama javlja se sve veći interes za jačanje neposredne demokratije na svim nivoima upravljanja, nacionalnom, regionalnom i lokalnom. Autori posebno ukazuju na korištenje dva najčešća oblika neposredne demokratije u lokalnoj zajednici: referendum i narodna, odnosno građanska inicijativa. Utvrdili su da je učestalost korištenja instrumenata neposredne demokratije u lokalnim zajednicama evropskih država bitno različita. Najčešće se primjenjuje u Švicar-

skoj, a najmanje je prisutna u Velikoj Britaniji, Bugarskoj, Francuskoj i Slovačkoj. Istraživanjima su utvrdili snažnu vezu zakonske i statutarne regulacije neposredne demokratije s intenzitetom građanske participacije u lokalnim zajednicama.

Ukazali su na kohezijsku[5] *politiku EU*. Kohezijska politika EU (poznata i kao *politika regionalnog razvoja*) glavna je razvojna politika EU koja ima za cilj da smanji razlike između razvijenijih i manje razvijenih regija unutar Evropske unije i da promovira ravnomjeran i održiv razvoj svih područja EU. Autori ukazuju na to da se kohezijskom politikom žele smanjiti regionalne razlike u razvijenosti, jačati konkurentnost i inovacije, dati podrška zapošljavanju i obrazovanju, želi se pomoći razvoj infrastrukture i pristupačnosti regija te podstaći održivi razvoj i zaštita životne sredine.

I u ovom kontekstu akademik se upoznao s raznim teorijama, tražeći u njima najvažnija znanja vezana za regije. Upoznao se s *teorijom kumulativnih efekata* (čiji su nosioci Hla Myint i Gunnar Myrdal). U regionalnom aspektu privreda se ne kreće prema ravnoteži, već suprotno, za razliku od teorija 50-ih godina XX stoljeća, koje su smatrale da politički sistem ima automatsku tendenciju stabilizacije. Ukazali su na teorije koje su imale model razvitka u fazama (50-e i 60-e godine XX stoljeća) te neoklasični, neoliberalni koncept u kojem se naglašava korisnost uloge slobodnog tržišta, otvorene ekonomije i privatizacije neefikasnih javnih preduzeća.

Veoma je važna *teorija endogenog rasta* (engl. *endogenous growth theory*), koju je potrebno malo bolje prikazati. To je ekonomska teorija razvoja koja tvrdi da ekonomski rast dolazi "iznutra" – iz same regije ili države, a ne isključivo iz vanjskih faktora kao što su strane investicije ili međunarodna trgovina. U kontekstu regija, ova teorija se koristi da objasni zašto se neke regije razvijaju brže od drugih i kako unutrašnji resursi regije (ljudi, znanje, inovacije) mogu biti glavni pokretači razvoja.

Ključne ideje teorije endogenog rasta, između ostalog, ukazuju na to da lokalne inicijative i institucije imaju veliku ulogu u razvoju određene sredine, jer razvoj ne dolazi samo od države ili EU već i od lokalne sredine.

U vezi s razvojem regija, teorija endogenog rasta kaže:

a) regije koje ulažu u obrazovanje, istraživanje i razvoj mogu same pokrenuti privredni rast, bez obzira na vanjsku pomoć,
b) lokalne prednosti (npr. univerzitet, industrijska tradicija, preduzetnički duh) mogu stvoriti dinamičnu i konkurentnu ekonomiju,
c) politike koje jačaju lokalni potencijal efikasnije su nego one koje samo "uvoze" razvoj iz drugih država.

Teorija endogenog rasta tvrdi da ekonomski razvoj regije zavisi od njenih unutrašnjih resursa, kao što su znanje, inovacije, obrazovanje i ljudski kapital, a ne

[5] Riječ *kohezija* znači povezanost, jedinstvo, međusobno držanje zajedno. U kontekstu EU, to znači da postoji ekonomska, socijalna i teritorijalna povezanost svih članica i njihovih regija.

samo od vanjskih faktora. Na taj način podstiču se ulaganja u lokalne kapacitete, podržava se decentralizacija, a lokalne zajednice najbolje znaju kako da razviju lokalne resurse.

Grad Sarajevo

Akademika Mirka Pejanovića je posebno interesirao historijski razvoj, organizacija i funkcionisanje Grada Sarajeva. U svojim djelima on je ukazivao na ovu komponentu, navodeći da se od XV stoljeća do danas razvoj Grada Sarajeva odvija neprestano, uz stalni razvoj jedinstvene urbane i komunalne strukture. Iako ima dugu historiju i stalni napredak u razvoju, Sarajevo nema poseban zakon da ga uređuje kao jedinicu lokalne samouprave. Stalno se pokazuje potreba donošenja Zakona o glavnom gradu države BiH. Tim propisom morala bi se precizirati njegova nadležnost, teritorijalna organizacija i odnos grada i općina koje su u sastavu Grada Sarajeva. Koautori su mišljenja da se model unutrašnje organizacije Grada Sarajeva može normirati da bude efikasan. Treba napraviti dobru analizu unutrašnje organizacije glavnih gradova regionalnih država, pa najbolja iskustva ugraditi u taj akt.

Tim zakonom treba biti i vizionar te unijeti pretpostavke za daljnji rast grada, prvenstveno u vidu neoliberalnog modela razvoja Grada Sarajeva, na način da raste finansijska, trgovinska i razna servisna djelatnost. Naravno, Sarajevo može razvijati svoju ulogu regionalnog centra na osnovu svojih prednosti koje ima kao politički, ekonomski i kulturni centar države. Na taj način će Sarajevo oblikovati svoje okruženje, sarajevsku regiju, ali i prostor Jugoistočne Evrope. Posebno je akademika Mirka Pejanovića interesirao Grad Sarajevo u postdejtonskom periodu. U članku "Ustavno-pravni položaj Grada Sarajeva u postdejtonskom periodu sa uklonom na mogućnost reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije" (Pejanović, 2022) akademik Mirko Pejanović iznosi sljedeće ključne stavove o Gradu Sarajevu u kontekstu lokalne samouprave i regionalnog razvoja:

1) U dijelu članka "Historijski razvoj i značaj Grada Sarajeva" akademik Mirko Pejanović naglašava da se Grad Sarajevo razvijao tokom pet stoljeća (od 15. do kraja 20. stoljeća) u jedinstvenu historijsko-društvenu i urbanu cjelinu. U drugoj polovini 20. stoljeća ostvario je značajnu samoupravnu autonomiju, naročito u oblasti urbanog, ekonomskog i kulturnog razvoja, često ističući historijski zamah koje je donijelo organiziranje XIV zimskih olimpijskih igara 1984. godine.
2) U dijelu članka koji nosi naslov "Problemi i izazovi u postdejtonskom ustavnopravnom okviru" akademik tvrdi da Grad Sarajevo nije ostvario status koji mu pripada, jer nema suštinskih urbanih ni komunalnih nadležnosti, jer su mnoge ključne funkcije u nadležnostima Kantona Sarajevo. Naveo je da ne postoji poseban zakon o glavnom gradu, kakav imaju drugi glavni gradovi u regiji i EU.

3) U vezi s dijelom članka "Modeli reforme i prijedlozi za decentralizaciju", akademik Pejanović i istraživački tim ANUBiH razvili su Studiju: *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru do 2030. godine*, koja sadrži modele reforme ustavnopravnog statusa i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva. Predložene reforme obuhvataju: promjenu Ustava Kantona Sarajevo, donošenje novog kantonalnog zakona o lokalnoj samoupravi te novi Statut Grada Sarajeva, kako bi se gradski organi opremili stvarnim nadležnostima, poput drugih glavnih gradova u centralnoj Evropi. Na taj način bi se ispunile i presude Ustavnog suda FBiH iz 2009. godine, koje nisu provedene.

Dakle, akademikov stav o lokalnoj samoupravi i regionalnom razvoju pokazuje da:

a) Stanje sa statusom Grada Sarajeva nije dovršeno, jer Grad Sarajevo nema potrebne nadležnosti niti teritorijalne integralnosti. Lokalna samouprava, trenutno je nedovoljno decentralizirana.
b) Sarajevo kao centralni urbani entitet mora imati nadležnosti za razvoj komunalne, infrastrukturne i privredne djelatnosti.
c) Potrebni su ustavni i zakonski koraci za uspostavljanje stvarne lokalne samouprave i prostora za reformu nadležnosti.

Ukratko, akademik Pejanović zagovara ambiciozan model decentralizacije u kojem Grad Sarajevo dobija stvarni ustavnopravni položaj, uspostavljenu teritorijalnu cjelovitost i autonomne nadležnosti koje su nužne za njegovo urbano, komunalno i razvojno funkcionisanje, suprotno sadašnjem stanju koje je fragmentirano i institucionalno neadekvatno.

Studiju *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru* (proširena formulacija uključuje i dodatak *do 2030. godine*) zajednički su autorizirali Mirko Pejanović, Anto Domazet, Jasmina Osmanković i Elmir Sadiković.[6]

Teme obrađuju: historijski razvoj Sarajeva, organizaciju lokalne samouprave, ekonomski, kulturni i politički aspekt razvoja grada kao urbanog i regionalnog centra. Studija je promovirana na ANUBiH 26. juna 2019, a pokazuje trenutni položaj Grada Sarajeva te preporuke za reforme. Faktički, u pitanju je studija koja je fokusirana na okvir nadležnosti i teritorijalnu organizaciju Grada Sarajeva, na osnovu koje je ANUBiH pripremila međunarodnu konferenciju na tu temu.

Zaključak

Akademik Mirko Pejanović je u životu bio državnik, političar i univerzitetski profesor te značajna ličnost javnog, naučnog i političkog života Bosne i Hercegovine.

[6] Studiju je objavila Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine (Posebna izdanja CLXXVIII, Odjeljenje društvenih nauka 10), kao i drugo izdanje 2020. godine (Posebna izdanja CLXXXIV, Odjeljenje društvenih nauka 12).

U odsudnim trenucima Bosne i Hercegovine, u periodu 1992–1995, za vrijeme rata i agresije na BiH, bio je član Predsjedništva BiH.

Zalaže se za institucionalni razvoj države BiH, demokraciju, ravnopravnost naroda, integracije BiH u Evropsku uniju i NATO. U svojoj naučnoj fokusiranosti na pitanja lokalne i regionalne samouprave, akademik je ponudio njihovu obimnu analizu dajući historijski, pravni, politički, institucionalni i praktični aspekt.

Fokusiran je bio na teorijske osnove lokalne i regionalne samouprave te ustavnopravne i politološke aspekte razvoja lokalne samouprave u BiH. Posebno ga je interesirao koncept lokalnih nadležnosti, participacija građana u upravljanju lokalnom zajednicom, model grada kao jedinice lokalne samouprave, posebno Grada Sarajeva, s komparativnim osvrtom na iskustva glavnih gradova srednje i jugoistočne Evrope, te potencijal reformi u organizaciji gradova.

Njegova važna proučavanja i analiziranja bila su usmjerena na ustavnozakonsku ulogu lokalnih vlasti u ekonomskom i infrastrukturnom razvoju općina i gradova u BiH. On, najčešće s određenim koautorima, analizira pravni okvir, dajući odgovore na pitanja šta ustav i zakoni predviđaju da u pogledu infrastrukturnog i ekonomskog razvoja trebaju i mogu raditi lokalne vlasti.

Zajedno sa svojim saradnicima provodio je istraživanja, koja su rezultirala korisnim studijama slučaja, od kojih su posebno važne dvije, koje se odnose na općinu Gračanica (u Federaciji BiH) te grad Bijeljina (u Republici Srpskoj). Rađene su za period 2008–2012, a radi komparacije entitetskih razlika u praksi.[7]

Veoma ga interesiraju teoretski osnovi lokalne i regionalne samouprave, kao i ustavnopravni i politološki aspekti razvoja lokalne samouprave u BiH. O ovim temama nastali su mnogi članci, koautorstva i autorstva u knjigama, člancima i prezentacijama, namijenjenim onima koji donose odluke o uređenju lokalne samouprave u BiH.

Treba napomenuti da je akademik posebno razmatrao koncepte lokalnih nadležnosti, participaciju građana, model grada kao jedinice lokalne samouprave s komparativnim osvrtom na iskustva S/CEE (srednje i istočne Evrope) te potencijal reforme u organizaciji gradova. Znao je da su to izuzetno važne, vitalne funkcije lokalne samouprave.

On analizira pravni okvir problema proučavajući šta ustav i zakoni predviđaju da lokalne vlasti mogu i trebaju raditi u pogledu infrastrukturnog i ekonomskog razvoja.

[7] Opširnije v. Pejanović, 2013a. U skraćenom obliku rad je prezentiran u formi referata na međunarodnoj konferenciji "Lokalni ekonomski i infrastrukturni razvoj zemalja jugoistočne Evrope", održanoj u ANUBiH-u 20. i 21. septembra 2013. godine. Rad je objavljen i na engleskom jeziku pod naslovom "Constitutional and legal role of local authorities in economic and infrastructural development of municipalities and cities in Bosnia and Herzegovina" (Pejanović, 2013b).

Akademik je znao da je korijenje lokalne samouprave i regionalnog razvoja u historijskom razvoju lokalne samouprave u XX stoljeću. Dao je on historijski pregled razvoja lokalne samouprave i iz ranijeg perioda, ali ga je XX stoljeće posebno interesiralo. Prikazao je detaljno austrougarsku vlast, vlast u Kraljevini Jugoslaviji te osvijetlio socijalistički period i postdejtonski aranžman. Posebno je obradio vrijeme od postdejtonskog perioda do danas u tom razvoju. Ukazao je na to da je kvalitet aktivnosti na poboljšanju ostvarivanja lokalne samouprave došao uvođenjem međunarodnih normi, kao što su Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, ali i normi vezanih za statutarnu autonomiju, reforme koje prate političke promjene u državi i slično.

U novijim projektima (ANUBiH, Fakultet političkih nauka) akademik Pejanović je radio na istraživanju uloge građana u lokalnoj samoupravi: učešću građana na izborima, apstiniranju i institucionalnom i pravnom uređenju tih aktivnosti.

Značajan je akademikov angažman u komparativnim istraživanjima o evropskoj praksi u vezi s evropskim standardima, vezano za Povelju o lokalnoj samoupravi te iskustvima zemalja u bh. okruženju.

Snažna je sistematičnost i širina akademika u proučavanju lokalne i regionalne samouprave, jer polje proučavanja pokriva historijski razvoj, zakonske norme, institucionalne strukture, praktične primjere, pa su i rezultati zato kvalitetni i provodivi. Upotrebom studija slučaja, on proučavanom problemu daje konkretnost, pomaže razumijevanju razlike između entiteta, gradova/općina te teorijsko-pravnom funkcionisanju u praksi, što je vidljivo iz studije o Gračanici i Bijeljini.

On je dolazio i do loših rezultata, koji su pokazivali udaljenost BiH od idealnih modela, ali ga je to podsticalo da daje preporuke za eventualne reforme.

Mnogo je pažnje posvetio i regionalnoj samoupravi, jer se ona često zaobilazi u naučnim istraživanjima. On govori o "regionalnim aspektima", a istraživanjima utvrđuje da u praksi postoje značajne institucionalne, političke i ustavne prepreke za razvoj regionalne samouprave u BiH, pa su njegovi prijedlozi nekad nailazili na usporeno prihvatanje.

Mora se znati da je naučni rad akademika Mirka Pejanovića na temu lokalne i regionalne samouprave vrlo značajan za BiH, da njegovi članci i koautorstva educiraju i kod onih koji ih čitaju stvaraju razumijevanje historijskog, zakonodavnog i institucionalnog konteksta te nude konkretne prijedloge i modele. Međutim, kao i kod mnogih takvih studija, glavni izazov je u prenošenju teorije u praksu, odnosno u implementaciji, s obzirom na složen politički i pravni sistem BiH.

Nadajmo se da će akademik i dalje u svom radu ostati na pravcu dosadašnjih plodnih aktivnosti, a njegovi rezultati i poruke brže se prihvatati i implementirati u politički i pravni sistem BiH.

Literatura

Anderson, George (2008) *Federalism, An introduction*, Oxford University Press.

Hrvatski sabor (2014) Zakon o gradu Zagrebu, *Narodne novine*, br. 119/14.

KS (1996) Ustav Kantona Sarajevo, *Službene novine Kantona Sarajevo*, br. 1/96.

Osmanković, Jasmina; Pejanović, Mirko (2009) *Euroregije i Bosna i Hercegovina*, drugo dopunjeno izdanje, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.

Pejanović, Mirko (2008) Istorijsko oblikovanje regija i mogućnost uspostavljanja regionalne strukture BiH u postdejtonskom periodu, u: Osmanković, Jasmina; Pejanović, Mirko; Tihi, Boris (ur.) *Euroregije i jugoistočna Evropa*, Fakultet političkih nauka – Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine – Ekonomski institut, Sarajevo, 45-67.

Pejanović, Mirko (2013a) Ustavno-zakonska uloga lokalnih vlasti u ekonomskom i infrastrukturnom razvoju opština i gradova u Bosni i Hercegovini, *Pregled*, god. LIV, br. 3, 135-160.

Pejanović, Mirko (2013b) Constitutional and legal role of local authorities in economic and infrastructural development of municipalities and cities in Bosnia and Herzegovina, u: Pejanović, Mirko; Osmanković, Jasmina (ur.) (2013) *Proceedings. International Scientific Conference Local Economic and Infrastructure Development of SEE in the Context of EU Accession. Sarajevo, September 20-21, 2013*, Special editions CLIII, Department of Social Sciences 3, ANUBiH, Sarajevo 2013, 25-44.

Pejanović, Mirko (2022) Ustavno-pravni položaj Grada Sarajeva u postdejtonskom periodu sa uklonom na mogućnost reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije, u: Pejanović, Mirko (ur.) *Međunarodna naučna konferencija Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije. Sarajevo, 30. novembra 2022. godine. Zbornik radova*, Posebna izdanja CCIV, Odjeljenje društvenih nauka, Centar za istraživanje razvoja lokalne i regionalne samouprave 1, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 27-39.

Pejanović, Mirko (ur.) (2024) *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću: historijski izazovi i dostignuća u razvoju državnosti Bosne i Hercegovine*, Posebna izdanja CCXIII, Odjeljenje društvenih nauka 20, ANUBiH, Sarajevo.

Pejanović, Mirko; Domazet, Anto; Osmanković, Jasmina; Sadiković, Elmir (2019) *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru: studija*, Posebna izdanja CLXXVIII, Odjeljenje društvenih nauka 10, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir (2012) *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, 2. izd., Šahinpašić, Sarajevo.

Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir (2014) Model organizacije glavnih gradova zemalja centralne i jugoistočne Evrope, u: Osmanković, Jasmina; Pejanović, Mirko (ur.) *Forum gradonačelnika jugoistočne Evrope, Sarajevo, 21. septembar 2013. zbornik radova*, Centar za lokalnu i regionalnu samoupravu, Fakultet političkih nauka – Ekonomski institut, Sarajevo, 45-54.

RS (2006) Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

RS (2007) Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 127/07, 83/14.

Sadiković, Elmir; Pejanović, Mirko (2022) Savremene teorije i prakse participativne demokratije u lokalnim zajednicama, u: Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir (ur.) *Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, Posebna izdanja CCV, Odjeljenje društvenih nauka, Centar za istraživanje razvoja lokalne i regionalne samouprave 2, ANUBiH, Sarajevo, 11-32.

Trnka, Kasim (2000) *Ustavno pravo*, Studentska štamparija Univerziteta, Sarajevo.

Internetske stranice

Council of Europe (2020) *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Strazbur, 15. 10. 1985. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope. https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-bih-a6/16808d7b2b (3. 9. 2025)

European Parliament (2012) European Parliament resolution of 23 June 2011 on the Report 2010 on the implementation of the cohesion policy programmes for 2007-2013 (2010/2139(INI)), *Official Journal of the European Union*, CE 390/1, 18. 12. 2012. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2012.390.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2012%3A390E%3ATOC

Wikipedia (2018). Albert J. Reiss. https://en.wikipedia.org/wiki/Albert_J._Reiss (4. 9. 2025)

Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo (2021) *Strategija razvoja Kantona Sarajevo 2021–2027*. https://zpr.ks.gov.ba/sites/zpr.ks.gov.ba/files/2024-11/strategija_razvoja_ks_2021-2027_1.pdf (11. 9. 2025)

LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE POLITICAL AND LEGAL FOCUS OF ACADEMICIAN MIRKO PEJANOVIĆ

Zijad Hasić
Full Professor
University of Travnik – Faculty of Law
zijad.hasic@pfk.edu.ba

Abstract: In his many years of scientific research, Academician Mirko Pejanović focused on several academic fields. He monitored, studied, and interpreted political pluralism in Bosnia and Herzegovina, European and Euro-Atlantic integration in the context of the Dayton Peace Agreement, the statehood of Bosnia and Herzegovina in the 20th and 21st centuries, biographies of prominent figures of Bosnia and Herzegovina, the teaching and mentoring work of certain doctoral candidates at faculties across the country, and, in particular, local and regional self-government. All the scientific fields that he focused on and wrote about are interconnected and interwoven, even though they may seem diverse at first glance. Together, they form a coherent whole within political and legal sciences, and, importantly, they are centred on the state-building dynamics of Bosnia and Herzegovina. Academician Mirko Pejanović approached these topics interdisciplinary, combining political science, sociology, history, law, public administration, and regionalization, in order to provide fuller and more comprehensive answers to key questions concerning the survival and development of Bosnia and Herzegovina.

Of particular importance is his scientific and pedagogical work related to local and regional self-government, achieved through research, the shaping and defining of these very significant areas of human life, thereby contributing to the development of those fields of human activity.

His work, among other things, had positive consequences, since his ideas, research, and careful conclusions were expressed through numerous appearances at conferences, round tables, and lectures, as well as through published articles and books. They also had influence and effects on the adoption of numerous regulations, as well as on the shaping of policies at the state and other levels in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, democracy, European and Euro-Atlantic integration, City of Sarajevo, local and regional self-government, local community, Pejanović