Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije: Grad Sarajevo_reforma nadležnosti i teritorijalne organizacije

Pejanović, Mirko

2022-11-28

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/items/07f0122d-6c91-49ca-a5aa-099af00c1f3e

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/



POLITIČKO-PRAVNI I ZAKONSKI POLOŽAJ GRADA SARAJEVA U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI: MOGUĆNOSTI REFORME NADLEŽNOSTI I TERITORIJALNE ORGANIZACIJE

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Special Editions
Volume CCIV

Department of Social Sciences
Center for local and regional self-government
Volume 1

International Scientific Conference

Juridico-political and legal position of the City of Sarajevo in the system of local self-government in Bosnia and Herzegovina: possibilities for reforming jurisdiction and territorial organization

Sarajevo, November 30, 2022

Proceedings

Editor
Mirko Pejanović

SARAJEVO 2022

DOI: 10.5644/PI2022.204.00

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Posebna izdanja
Knjiga CCIV

Odjeljenje društvenih nauka
Centar za istraživanje razvoja lokalne i regionalne samouprave
Knjiga 1

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

Urednik
Mirko Pejanović

SARAJEVO, 2022.

Zbornik radova s međunarodne naučne konferencije *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

Izdavač
Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Za izdavača
Akademik Muris Čičić

Urednik
Akademik Mirko Pejanović

Redakcija
Prof. dr. Anto Domazet, prof. dr. Jasmina Osmanković,
akademik Mirko Pejanović i prof. dr. Elmir Sadiković

Recenzenti
Dopisni član ANUBiH-a Fikret Čaušević, prof. dr. Danica Fink-Hafner,
prof. dr. Muhamed Hamidović, prof. dr. Ivan Koprić, akademik Slavo Kukić,
akademik Miodrag N. Simović i akademik Miloš Trifković

Lektor
Zenaida Karavdić

Korektura
Sabina Vejzagić

DTP
Narcis Pozderac

Štampa
Dobra knjiga d.o.o. Sarajevo

Tiraž
300

Sarajevo, 2022.

C.E.E.O.L.
EBSCO

ISBN 978-9926-410-78-0
CIP zapis dostupan u COBISS sistemu Nacionalne i univerzitetske biblioteke BiH pod ID brojem 51531782

SADRŽAJ

UVOD 11

I
USTAVNO-PRAVNI, POLITOLOŠKI I SOCIOLOŠKI ASPEKTI POLOŽAJA GRADA SARAJEVA U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Kasim Trnka

PRINCIPI REHABILITACIJE USTAVNE POZICIJE GRADA SARAJEVA 17

Mirko Pejanović

USTAVNO-PRAVNI POLOŽAJ GRADA SARAJEVA U POSTDEJTONSKOM PERIODU SA UKLONOM NA MOGUĆNOST REFORME NADLEŽNOSTI I TERITORIJALNE ORGANIZACIJE 27

Zijad Hasić

KOMPARATIVNI POGLED NA NORMATIVNO I INSTITUCIONALNO UREĐENJE GLAVNIH GRADOVA BEOGRADA I ZAGREBA S OSVRTOM NA GLAVNI GRAD SARAJEVO 40

Elvis Fejzić

NOVA POLITIČKA VIZIJA GRADSKE AUTONOMIJE: IZAZOVI TERITORIJALNE I INSTITUCIONALNE REORGANIZACIJE GRADA SARAJEVA 72

Pavle Mijović

REKONFIGURACIJA URBANOG SARAJEVA. OD AGONISTIČKOG PLURALIZMA PREMA DRUŠTVENOJ KOHEZIJI 92

ANU BiH АНУ БиХ

II
UPOREDNA ANALIZA USTAVNO-ZAKONSKOG POLOŽAJA GLAVNIH GRADOVA SLOVENIJE, HRVATSKE, SRBIJE I BOSNE I HERCEGOVINE

Franc Grad

LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI S POSEBNIM OZIROM NA POLOŽAJ GLAVNEGA MESTA 109

Snežana Đorđević

REFORME ORGANIZACIJE I PODELE NADLEŽNOSTI GRADA BEOGRADA (2000–2022) 130

Elmir Sadiković

GLAVNI GRADOVI U NACIONALNIM SISTEMIMA LOKALNE SAMOUPRAVE – KOMPARATIVNA ANALIZA SARAJEVA, BEOGRADA, ZAGREBA I LJUBLJANE 151

Slaviša Orlović

MODEL IZBORA SKUPŠTINE GRADA, GRADONAČELNIKA I GRADSKOG VEĆA GRADA BEOGRADA U UPOREDNOJ PERSPEKTIVI 166

III
IZAZOVI URBANOG I EKONOMSKOG RAZVOJA GRADA SARAJEVA U POSTDEJTONSKOM PERIODU

Mehmed Bublin

RAZVOJ GRADA SARAJEVA 191

Jasmina Osmanković, Nataša Pelja Tabori

ULOGA GRADA SARAJEVA U RAZVOJU REGIJE – INSTITUCIONALNI I FINANCIJSKI KAPACITET 214

Amir Vuk-Zec

SARAJEVO ĆE BITI, SVE DRUGO ĆE PROĆI 230

Ivana Domljan, Vjekoslav Domljan

REVITALIZIRANJE PREDGRAĐA – POUKE ZA SARAJEVO 254

Nataša Pelja Tabori, Jasmina Osmanković

PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE SARAJEVA – PROŠLOST, SADAŠNJOST, BUDUĆNOST 273

ANU BiH АНУ БиХ

IV
PRILOG

Mirko Pejanović, Elmir Sadiković

ANALIZA REZULTATA PROVEDENOG EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA U OKVIRU PROJEKTA USTAVNO-PRAVNI I ZAKONSKI POLOŽAJ GRADA SARAJEVA: MOGUĆNOSTI REFORME NADLEŽNOSTI I TERITORIJALNE ORGANIZACIJE..... 291

Tarik Kupusović

RATNI GRADONAČELNIK SARAJEVA: ESEJ O SARAJEVU..... 304

ANU BiH
АНУ БиХ

Naučni odbor

1. Akademik Mirko Pejanović;
2. Akademik Miodrag N. Simović, predsjednik;
3. Akademik Ivan Cvitković;
4. Akademik Miloš Trifković;
5. Akademkinja Adila Pašalić Kreso;
6. Akademik Slavo Kukić;
7. Dopisni član Fikret Čaušević;
8. Prof. dr. Ivan Koprić; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu;
9. Prof. dr. Igor Lukšić; Fakultet za društvene vede, Univerza v Ljubljani;
10. Prof. dr. Ivan Markešić; domaći član ANUBiH
11. Prof. dr. Kasim Trnka; Odbor za pravne nauke ANUBiH

Organizacioni odbor

1. Akademik Mirko Pejanović, predsjednik;
2. Akademik Slavo Kukić;
3. Prof. dr. Jasmina Osmanković;
4. Prof. dr. Anto Domazet;
5. Prof. dr. Elmir Sadiković;
6. Prof. dr. Mehmed Bublin i
7. Mr. sci. Amra Avdagić

Štampanje zbornika radova i organizaciju međunarodne naučne konferencije *Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije* finansijski su podržali Gradska uprava Grada Sarajeva i Ministarstvo za nauku, visoko obrazovanje i mlade Kantona Sarajevo

Već kod utemeljenja, Grad (Sarajevo) su naseljavali ljudi iz tri monoteističke religije – islamske, katoličke i pravoslavne, a u njemu se govorilo turski, arapski i perzijski, bosanski, hrvatski i srpski, mađarski, njemački i italijanski. Onda su, pedesetak godina nakon što je Sarajevo utemeljeno, pobožni vladari Ferdinand i Isabella protjerali iz svojih španjolskih zemalja Židove od kojih su se neki sklonili u Sarajevo, donoseći sa sobom u taj grad četvrtu monoteističku religiju, novu kulturu, konstituiranu oko te religije i oko stoljeća lutanja, donoseći i nekoliko novih jezika. Tako je Sarajevo postalo novi Babilon i novi Jeruzalem – grad nove jezičke pometnje i grad u kojem se jednim pogledom mogu obuhvatiti bogomolje svih vjera Knjige.

Dževad Karahasan, iz romana *Dnevnik selidbe*

UVOD

Od obnove državnosti Bosne i Hercegovine na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a 1943. godine i donošenja Ustava Narodne Republike Bosne i Hercegovine 1946. godine Grad Sarajevo ima politički i ustavno-pravni status glavnog grada Bosne i Hercegovine.

Status Sarajeva kao glavnog grada Bosne i Hercegovine utemeljen je i u Dejtonskom mirovnom sporazumu unutar Aneksa IV Ustava Bosne i Hercegovine.

Tokom višedecenijskog razvoja Sarajevo je od 1945. do 1992. godine postiglo nove domete u urbanom, ekonomskom i kulturnom razvoju. Značajan uspon u ekonomsko-socijalnom i urbanom razvoju Sarajevo postiže u okviru projekta pripreme i održavanja XIV zimskih olimpijskih igara 1984. godine. Sa Zimskim olimpijskim igrama Sarajevo dobija planetarnu promociju svog dotadašnjeg urbanog i kulturnog razvoja kao glavnog grada Bosne i Hercegovine.

Sarajevo je na temelju stečenog iskustva antifašističkog otpora okupatoru zemlje u Drugom svjetskom ratu uspješno organizovalo svoje ljudske potencijale za odbranu grada u vremenu njegove, u novijoj istoriji najduže vojne opsade u ratu protiv suverene države Bosne i Hercegovine od 1992. do 1995. godine. Time je Sarajevo, kao glavni grad suverene i nezavisne države Bosne i Hercegovine, imalo jednu od glavnih uloga u odbrani suvereniteta, integriteta i istorijskog multietničkog bića Bosne i Hercegovine.

Dejtonskim mirovnim sporazumom Sarajevo je sačuvalo svoju istorijski oblikovanu urbanu cjelinu na prostoru: Starog Grada, Centra, Novog Sarajeva, Novog Grada, Ilidže i Vogošće. Međutim, u vremenu uspostavljanja Kantona Sarajevo 1996. godine ukinut je dotadašnji pravni status Grada Sarajeva kao autonomne jedinice lokalne samouprave. Iza toga je Skupština Kantona Sarajevo 1997. godine usvojila Amandman I na Ustav Kantona

Sarajevo kojim je uspostavljen Grad Sarajevo, ali bez punih samostalnih nadležnosti i sa suženom teritorijalnom organizacijom.

U okviru Centra za istraživanje razvoja lokalne i regionalne samouprave Odjeljenja društvenih nauka unutar Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine tokom 2019. i 2020. godine izvedeno je istraživanje na temu *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru – studija*. U zaključnim stajalištima istraživački tim zagovara nužnost promjene postojećeg ustavno-zakonskog položaja Grada Sarajeva u pogledu nadležnosti i teritorijalne organizacije.[1]

U nastojanju da se dođe do sveobuhvatne naučne elaboracije bitnih aspekata reforme ustavno-zakonske nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva inicirana je priprema i održavanje međunarodne naučne konferencije *Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije*. Za zbornik radova je pripremljeno 15 referata. Autorski referati pripremljeni za zbornik radova konferencije obuhvataju više tematskih područja: ustavno-pravni, politološki i sociološki aspekti položaja Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave Bosne i Hercegovine; komparativna analiza ustavno-zakonskog položaja glavnih gradova Slovenije, Hrvatske, Srbije i Bosne i Hercegovine, kao i referati iz oblasti urbanog i ekonomskog razvoja.

Referate za konferenciju su napisali: prof. dr. Snežana Đorđević: *Reforme organizacije i podele nadležnosti grada Beograda (2000–2022)*; prof. dr. Mehmed Bublin: *Razvoj Grada Sarajeva*; prof. dr. Ivana Domljan / prof. dr. Vjekoslav Domljan: *Neminovnost razvoja znanjskih gradova*; prof. dr. Elvis Fejzić: *Nova politička vizija gradske autonomije: izazovi teritorijalne i institucionalne reorganizacije Grada Sarajeva*; prof. dr. Franc Grad: *Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji s posebnim ozirom na položaj glavnega mesta*; prof. dr. Zijad Hasić *Komparativni pogled na normativno i institucionalno uređenje glavnih gradova Beograda i Zagreba s osvrtom na glavni grad Sarajevo*; prof. dr. Pavle Mijović: *Rekonfiguracija urbanog Sarajeva. Od agonističkog pluralizma prema društvenoj koheziji*; prof. dr. Slaviša Orlović: *Model izbora skupštine grada, gradonačelnika i gradskog veća Grada Beogradu u uporednoj perspektivi*; prof. dr. Jasmina Osmanković / dr. sci. Nataša Pelja Tabori: *Uloga Grada Sarajeva u razvoju regije – institucionalni i financijski kapacitet*; akademik Mirko Pejanović: *Ustavno-pravni položaj*

[1] Istraživačka studija *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru* objavljena je u autorstvu: akademik Mirko Pejanović, prof. dr. Anto Domazet, prof. dr. Jasmina Osmanković i prof. dr. Elmir Sadiković; Posebna izdanja, knj. 184, Odjeljenje društvenih nauka, knj. 12, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2020.

Grada Sarajeva u postdejtonskom periodu sa uklonom na mogućnost reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije; dr. sci. Nataša Pelja Tabori / prof. dr. Jasmina Osmanković: *Prostorno i urbanističko planiranje Sarajeva – prošlost, sadašnjost, budućnost*; prof. dr. Elmir Sadiković: *Glavni gradovi u nacionalnim sistemima lokalne samouprave – komparativna analiza Sarajeva, Beograda, Zagreba i Ljubljane*; prof. dr. Kasim Trnka: *Principi rehabilitacije ustavne pozicije Grada Sarajeva* i mr. Amir Vuk Zec: *Sarajevo će biti, sve drugo će proći*.

Važan doprinos u pripremi referata dali su recenzenti: dopisni član ANUBiH-a Fikret Čaušević, prof. dr. Danica Fink-Hafner (Fakultet za družbene vede v Ljubljani), prof. dr. Muhamed Hamidović, prof. dr. Ivan Koprić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), akademik Slavo Kukić, akademik Miodrag N. Simović i akademik Miloš Trifković

Osim autorskih studija, odnosno referata za zbornik radova, priređen je i prilog u vidu analize o provedenom empirijskom istraživanju. U istraživanju je izvršeno anketiranje vijećnika u šest gradskih opština: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža, Vogošća i Gradskom vijeću Sarajeva o njihovim stavovima o mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva. Kao prilog, pripremljen je i esej ratnog gradonačelnika Sarajeva, prof. dr. Tarika Kupusovića.

Ideje i prijedlozi o mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva što su elaborirani u referatima za međunarodnu naučnu konferenciju mogu u godinama koje dolaze biti valjana osnova za donošenje odluka u nadležnim tijelima: Skupštini Kantona Sarajevo, Gradskom vijeću Sarajeva i opštinskim vijećima Starog Grada, Centra, Novog Sarajeva, Novog Grada, Ilidže i Vogošće o reformi nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva.

Urednik zbornika
Akademik Mirko Pejanović
Direktor Centra za istraživanje razvoja lokalne
i regionalne samouprave ANUBiH

ANU BiH
АНУ БиХ

I

USTAVNO-PRAVNI, POLITOLOŠKI I SOCIOLOŠKI ASPEKTI POLOŽAJA GRADA SARAJEVA U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

DOI: 10.5644/PI2022.204.01

PRINCIPI REHABILITACIJE USTAVNE POZICIJE GRADA SARAJEVA

Kasim Trnka[1]

Sažetak: Današnja ustavna pozicija Grada Sarajeva daleko je od zahtjeva i potreba koje bi trebao imati ne samo kao glavni grad države nego i kao jedinica lokalne samouprave i najrazvijeniji ekonomski, obrazovni, naučni i kulturni centar. Sedamdesetih godina prošlog vijeka Grad je ostvarivao takvu ulogu, ali je, sticajem međunarodnih i unutrašnjih prilika, danas uveliko marginaliziran.

Da bi se rehabilitovala njegova ustavna pozicija, neophodno je, nakon obavljenih multidisciplinarnih studija, utvrditi principe novog koncepta Grada, koji bi obuhvatio naročito: prirodni teritorijalni obuhvat; usklađenost sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi; demokratsku strukturu koja uključuje neposredan izbor gradonačelnika i članova Gradskog vijeća; precizno razgraničenje nadležnosti sa Kantonom i optimalne i stabilne izvore finansiranja.

Ključne riječi: Grad Sarajevo, ustavni principi, teritorijalni obuhvat, demokratska struktura, nadležnosti, finansiranje

Uvod

Tokom 70-ih godina prošlog vijeka, zlatnog doba Grada Sarajeva, njegova afirmacija se potvrđivala u svim sferama privrednog, kulturnog, sportskog i ukupnog društvenog života. Njegovi privredni giganti bili su prepoznatljivi na svjetskom tržištu. Istina, tome je pogodovala i tadašnja međunarodna pozicija i uloga tadašnje zajedničke države. Stvaralaštvo i rezultati u oblasti kulture i sporta bili su regionalno, pa i globalno prepoznati. Herojska odbrana grada tokom agresije na Bosnu i Hercegovinu i opsade duge preko 1.400 dana u svijetu je doživljena kao epopeja velikih razmjera. To je uveliko doprinijelo međunarodnoj podršci Republici Bosni i Hercegovini.

Ovo je bio jedan od razloga, svakako ne najbitniji, što je pokrenuta brutalna agresija na Bosnu i Hercegovinu. Osim vojnim sredstvima, susjedne države i njihovi sponzori su ideološki i propagandno osporavale vrijednosti na kojima su počivali bosanskohercegovačko društvo i država. To je dolazilo

[1] Prof. dr., profesor Ustavnog prava; e-mail: trnka@bih.net.ba

do izražaja i u diplomatskim nastojanjima za rješavanje sukoba u regionu i u Bosni i Hercegovini. Nužno se to reflektovalo i na definisanje pozicije Sarajeva kao glavnog grada. Jedan od ratnih ciljeva agresora bio je i podjela grada po nacionalnoj osnovi. Prijedlozi u mirovnim planovima (Owen-Stoltenbergov plan iz 1993. godine) o uspostavljanju distrikta u Sarajevu samo je refleksija takvih namjera. Tek su SAD, tokom pregovora u Daytonu, kao jedan od ciljeva svoje politike promovisale zahtjev za očuvanje jedinstva Sarajeva kao glavnog grada. U tome, ipak, nisu ostale dosljedne jer je u konačnom rješenju 40% predratne teritorije Grada Sarajeva, istina uglavnom ruralni dio, pripalo entitetu Republika Srpska.

Implementacijom Vašingtonskog sporazuma otpočeli su pregovori o razgraničenju kantona. U tome, tokom pregovora u Beču, hrvatska strana je insistirala na primjeni etničkog kriterija. Principi regionalne organizacije koji se primjenjuju u demokratskim zemljama kao što su ekonomska, prostorna i saobraćajna povezanost, te tradicionalni razlozi nisu uzimani u obzir. Tako, na primjer, Kantonu Sarajevo, koji je uspostavljen 11. marta 1996. godine, nisu pripale opštine Visoko i Olovo, iako im je po navedenim kriterijima tu bilo mjesto.

Od uspostavljanja Kantona Sarajevo teku dva suprotstavljena procesa. Dok ovaj kanton kao najrazvijeniji u Federaciji BiH konsoliduje i jača svoju organizacionu strukturu i poziciju, Grad Sarajevo, oslabljen u svakom pogledu, biva sveden, praktično, na protokolarnu poziciju.

Iste godine kada je uspostavljen Kanton pokušava se definisati i pozicija Grada. Protokolom o organizaciji Sarajeva od 25. oktobra 1996. godine ponovo se oživljava ideja o distriktu. Protokolom se neprirodno reducira teritorijalni obuhvat Grada na četiri opštine: Stari Grad, Centar Sarajevo, Novo Sarajevo i Novi Grad. Istim aktom je predviđena nešto šira nadležnost Grada. Ipak, Ustavom Kantona brojne od tih nadležnosti zadržane su na nivou kantona.

Aktuelna ustavna i statutarna pozicija Grada Sarajeva

Ustavima Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Kantona Sarajevo te Statutom određena je pozicija Grada Sarajeva. Poziciju Grada u znatnoj mjeri opredjeljuju i federalni i kantonalni zakoni. Ovaj komplikovani normativni okvir često nije harmoniziran, što stvara velike probleme u praksi i istovremeno otvara prostor za različite interpretacije, pa i konflikte. Osim toga, veliki broj političkih aktera u ovom regulisanju otežava pokušaje uspostavljanja

konzistentnog modela pozicije, organizacije i funkcionisanja Sarajeva kao glavnog grada države i Federacije i kao jedinice lokalne samouprave i uprave.

Ustav BiH se zadovoljava formulacijom da je: "Glavni grad Bosne i Hercegovine (je) Sarajevo." (član I, tačka 5). Ustav ne uspostavlja izričito osnov za donošenje zakona o glavnom gradu, što je uobičajeno u komparativnom ustavnom pravu. Obično se takvim zakonom afirmiše državno-pravni dignitet glavnog grada i uređuju brojna pitanja o posebnom statusu, nadležnostima, finansiranju, položaju državnih institucija i brojna druga pitanja. Imajući u vidu suštinske konceptualne razlike vladajućih parlamentarnih stranaka na nivou Bosne i Hercegovine, teško je očekivati da bi se do takvog zakona moglo doći.

U izvornom tekstu Ustava Federacije BiH, što se tiče položaja Sarajeva, nalazi se samo odredba da je: "Glavni grad Federacije (je) Sarajevo." (član I. 4). Međutim, amandmanskim dopunama od 2. 6. 1997. godine uključena su nova poglavlja: VI.A: Gradske vlasti i VI.B. Organizacija Sarajeva.[2] Prvobitna tačka (4) u poglavlju Gradske vlasti preformulisana je u sadašnji oblik 2003. godine kako bi se propisala paritetna zastupljenost udruženih općina u Gradskom vijeću.[3]

U vrijeme donošenja ovih amandmana jedino je Sarajevo imalo status grada u Federaciji BiH. Kasnije je veći broj aglomeracija sa razvijenijom urbanom strukturom dobilo ovaj status. Ustavom nisu detaljnije razrađeni kriteriji za sticanje statusa grada, jedino se propisuje da se: "Za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira (se) grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, u skladu sa federalnim zakonom." Ustav dosta restriktivno određuje pitanja koja su obavezno u nadležnosti grada. Tako propisuje: "Odgovornosti grada obuhvataju: a) finansije i poresku politiku, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonima, b) zajedničku infrastrukturu, c) urbanističko planiranje i d) javni promet." Svako drugo proširivanje gradskih nadležnosti ovisi o volji federalnog ili kantonalnog zakonodavca ili o odluci udruženih općina da prenesu dio svojih nadležnosti.

Ustav Federacije BiH sadrži tri specifične odredbe koje se odnose na organizaciju Sarajeva. Pada u oči nedosljednost prema kojoj se u opštim odredbama o gradskim vlastima navodi da je grad jedinica lokalne uprave i samouprave, dok se za Sarajevo propisuje da je to samo jedinica lokalne samouprave. Propisuje se, također, da sastav i način odlučivanja organa grada

[2] Amandmani XVI. i XXVI. na Ustav Federacije BiH, Službeni glasnik Federacije BiH, br. 13/97.
[3] Amandman C, Službene novine Federacije BiH, br. 63/03 od 16. 12. 2006. godine

odražavaju njegovu multietničnost i činjenicu da se radi o glavnom gradu. Pa i kao takav, u najvećoj mjeri je podređen Kantonu Sarajevo. Ustavom Kantona propisuje se koje opštine ulaze u sastav grada. Ovim ustavom, ali i kantonalnim zakonom, utvrđuju se nadležnost, organizaciona struktura i način odlučivanja organa grada. Osim toga, gradske finansije i poreska politika u najvećoj mjeri zavise od federalnih i kantonalnih zakona.

Na osnovu navedenih odredaba Ustava Federacije BiH, Kanton Sarajevo je noveliranjem svoga Ustava propisao položaj, organizaciju i način funkcionisanja Grada Sarajeva.[4]

Ustavom Kantona Sarajevo ekstenzivno su uređena pitanja nadležnosti, organizacione strukture i načina odlučivanja organa Grada Sarajeva. To se posebno odnosi na 24 definisana pitanja nadležnosti Grada. Problem je što u velikom dijelu nadležnosti nisu precizno razgraničene kompetencije Kantona i Grada. Koristi se neprecizna formulacija da će u takvim zajedničkim nadležnostima Grad biti zadužen u onoj mjeri koja je od interesa za Grad. Za izvršavanje zajedničkih nadležnosti Kanton ima razvijenu strukturu organa uprave, upravnih organizacija i javnih preduzeća, dok je uprava Grada tek rudimentarno uspostavljena.

Statutom Grada Sarajeva, na osnovu navedenih propisa, definisane su nadležnosti grada.[5] Komparacijom relevantnih odredaba Ustava Kantona i Statuta može se zapaziti njihova značajna materijalna neusklađenost. Djelimična intervencija na Ustav Kantona Sarajevo iz 2017. godine nije dovela do kvalitetnije promjene u položaju i nadležnostima grada. Zato se u obimnoj studiji zaključno konstatuje da je Grad Sarajevo: "I dalje bez sopstvenih autonomnih nadležnosti kao gradska jedinica lokalne samouprave i bez teritorijalne organizacije na jedinstvenom urbanom prostoru." (Pejanović et al., 2020: 125). Ovakav neuređen i nekonzistentan status Grada negativno se reflektovao na ukupan ekonomsko-socijalni razvoj grada, kantona, pa i regije.

Prema aktuelnom normativnom okviru, položaj Grada, uključujući garantovane stabilne izvore finansiranja, u cijelosti zavisi od odluka Kantona Sarajevo i od odnosa političkih snaga u njemu.

[4] Amandmani na Ustav Kantona Sarajevo

[5] Član 16 Statuta propisuje da je Grad nadležan za: 1. urbano planiranje / upotrebu lokalnog zemljišta, 2. javne službe / infrastrukturu (vodu, kanalizaciju, prikupljanje otpada, grijanje, gas, tržnice, javne parkove, vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, sportske objekte, groblja), 6. osnovno i srednje obrazovanje, 7. lokalni biznis, 8. dobrotvorne organizacije, 9. lokalni radio i televiziju, 10. lokalni turizam, 11. izvršne aspekte stambene politike (dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, odluke o visini stanarina), 12. druge nadležnosti koje Gradu Sarajevu prenese Kanton Sarajevo, odnosno povjere općine.

Međunarodno-pravne obaveze koje proizlaze iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

U ustavnim odredbama Grad Sarajevo je definisan kao jedinica lokalne samouprave. U poglavlju Ustava Federacije BiH grad se definiše i kao jedinica lokalne uprave i samouprave (Poglavlje VI.A. Gradske vlasti, stav (1)). S ovog stanovišta, međunarodni demokratski standardi utvrđeni su u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi u kojoj je i Bosna i Hercegovina strana ugovornica. Povelja polazi od zajednički definisanih vrijednosti, prema kojima su: "lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sistema ... da je pravo građana da sudjeluju u upravljaju javnim poslovima ... da je ostvarivanje tog prava moguće najneposrednije na lokalnom nivou ... da ovo pretpostavlja postojanje lokalnih jedinica kojima je omogućeno da imaju demokratski oblikovana odlučujuća tijela i da se koriste širokim stepenom samouprave ..." (preambula Povelje).

Da bi se realizovali ovi principi, Povelja u normativnom dijelu propisuje obavezujuća konkretna rješenja. Analiza aktuelne ustavne pozicije Grada pokazuje velike deficite u pogledu primjene propisanih rješenja.

1. Već u članu 1 se očekuje da će se propisana načela garantovati ustavom kako bi se osigurala njihova stabilnost i onemogućile dnevnopolitičke manipulacije. U našem slučaju, ustavima Federacije BiH i posebno Kantona ti standardi nisu konsekventno provedeni.
2. Povelja insistira na tome da predstavnička tijela lokalnih zajednica moraju imati neposrednu izbornu legitimaciju. Tako se u članu 3, stav 2 propisuje: "Ovo će se pravo (na lokalnu samoupravu. op. K. T.) provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava." Treba naglasiti da u pogledu ove odredbe strane potpisnice nemaju pravo na druge opcije (član 12, stav 1). Očigledno je da ova obaveza u slučaju Gradskog vijeća nije ispoštovana jer se ono konstituiše po principima delegatskog sistema udruženih opština.
3. Povelja preferira da: "Javna ovlaštenja pripadaju vlastima koje su najbliže građanima." (član 4, stav 3). Zatim se propisuje da: "Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, po pravilu, potpune i cjelovite." (član 4, stav 4). U ovom pogledu odnosi između Kantona i Grada u mnogim slučajevima su problematični. Najčešće nisu precizno razgraničene nadležnosti, što u praksi stvara velike probleme. U nekim

ovakvim sporovima intervenisao je i Ustavni sud Federacije BiH.[6] Ima mnogo razloga da takva uloga Suda u zaštiti prava na lokalne samouprave dođe još više do izražaja.

4. U pogledu svake promjene lokalnog područja obavezno se konsultuju one jedinice lokalne samouprave kojih se to tiče. Povelja sugeriše da se, kad god je to moguće, o tome izjasne građani na referendumu. U slučaju Sarajeva odluka da Grad Sarajevo obuhvata samo polovinu urbane cjeline donesena je na državnom nivou, političkim aktom i bez bilo kakve konsultacije zainteresovanih lokalnih zajednica.
5. Izvori i visina prihoda lokalnih zajednica moraju biti u skladu i proporcionalni nadležnostima lokalne zajednice (član 9, stav 2). U slučaju Grada Sarajeva nije propisana posebna metodologija za uređivanje ovih odnosa između Kantona i Grada Sarajeva. Osim izvornih prihoda grada, sve se utvrđuje u propisanoj proceduri usvajanja budžeta Kantona.
6. Obaveza je, prema Povelji, da se lokalnim zajednicama ustavom i zakonom garantuje pravo na sudsku zaštitu. Ustavom Federacije BiH je propisano da je Ustavni sud Federacije nadležan da štiti pravo na lokalnu samoupravu (član IV.3.10.(3)). Procesnim zakonima predviđena je i sudska zaštita u slučaju povrede pojedinačnim aktima. Na primjeru Grada Sarajeva ova sredstva se nedovoljno koriste, iako bi se, zbog nedorečenosti relevantnih propisa, to moglo očekivati.

[6] Na primjer, u predmetu broj: U – 21/09 od 27. 9. 2010. godine presuđeno je:

1. Utvrđuje se da Zakon o privremenom korišćenju javnih površina na području Kantona Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 24/04) povrjeđuje pravo Grada Sarajeva na lokalnu samoupravu, jer osporeni zakon nije poštovao nadležnosti gradskih vlasti u skladu sa Amandmanom XVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, koje se odnose na zajedničku infrastrukturu.
2. Utvrđuje se da je članom 156. stav 1. alineja 9. Zakona o srednjem obrazovanju ("Službene novine Kantona Sarajevo", br. 10/04 i 34/07) povrijeđeno pravo Grada Sarajeva na lokalnu samoupravu, jer Zakonom nije predviđeno obezbjeđenje finansijskih sredstava neophodnih za izvršenje obaveze iz osporenog člana.
3. Utvrđuje se da se Odlukom o utvrđivanju lokalnih cesta na području Kantona Sarajevo i Odlukom o utvrđivanju lokalnih cesta od interesa za općine na području Kantona Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 17/05) povrjeđuje pravo Grada Sarajeva na lokalnu samoupravu, jer osporene odluke nisu poštovale nadležnosti gradskih vlasti u skladu sa Amandmanom XVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine koje se odnose na javni promet.
4. Utvrđuje se da se primjenom Pravilnika o visini i načinu plaćanja naknade za postavljanje reklamnih panoa i znakova informisanja u zaštitnom cestovnom pojasu na području Kantona Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 14/02) i Pravilnika o visini i načinu plaćanja naknade za korištenje cestovnog pojasa i zemljišta koje pripada cestama na području Kantona Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 19/02) povrjeđuje pravo Grada Sarajeva na lokalnu samoupravu, jer su u skladu sa članom 87. stav 2. Zakona o cestama Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 6/02) navedeni pravilnici prestali da važe.

Principi rehabilitacije ustavne pozicije Grada Sarajeva

Argumenti izneseni u literaturi i u političkoj praksi, kao i prethodno izlaganje, potvrđuju da je neophodno preispitivanje dosadašnjeg koncepta Grada i, prije svega, ustavnog okvira za ostvarivanje uloge Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave i kao glavnog grada i ključnog centra ekonomskog, socijalnog, naučnog, kulturnog i sportskog razvoja ne samo gradskog područja nego i regije, pa i države u cjelini. Konsekventno treba redefinisati zakonska i statutarna rješenja kako bi se omogućilo ostvarivanje takve uloge grada.

Prije donošenja ključnih političkih odluka u tom pravcu neophodno je obaviti multidisciplinarno istraživanje u kojem bi se razmotrili svi aspekti i očekivane posljedice predloženih rješenja. U dosadašnjoj praksi i u relevantnim istraživanjima nuđeni su različiti koncepti organizacije i strukture Grada. Čini se da savremenim zahtjevima i potrebama najviše odgovara pozicija Grada kao posebne društveno-političke zajednice sa jasno definisanim pravima i odgovornostima i sa ustavom utvrđenim izvornim nadležnostima i odgovarajućim izvorima finansiranja. Pri tome je neophodno osigurati primjenu međunarodnih demokratskih standarda o lokalnoj samoupravi. Predložena rješenja bi morala uvažavati sljedeće principe:

1. *Teritorijalni obuhvat grada* mora odgovarati tradicionalnim vrijednostima urbanog života u sarajevskoj kotlini, kao i funkcionisanju i razvoju komunalne privrede i infrastrukture. Grad bi trebale sačinjavati opštine Stari grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi grad, Ilidža i Vogošća. To podrazumijeva da grad mora imati efektivne instrumente planiranja razvoja i funkcionisanja cjelokupne gradske infrastrukture prvenstveno preko javnih preduzeća komunalne privrede.
2. *Nova demokratska struktura grada* – demokratski dignitet najvećeg broja glavnih gradova utemeljen je na neposrednim izborima članova gradskih vijeća, odnosno gradskih skupština, i na primjeni raznovrsnih oblika neposrednog odlučivanja građana o najvažnijim pitanjima od interesa za grad. To je i temeljni princip Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Postojeća rješenja u Gradu Sarajevu nisu u skladu s ovom praksom i propisanim principima. Delegatski princip i paritetno predstavljanje udruženih opština, što je propisano Ustavom Federacije BiH, otežavaju identifikovanje i ostvarivanje vrijednosti grada kao cjeline. Grad ne može biti "akcionarsko društvo" udruženih opština. Ustav Federacije ne prepoznaje pojam "udruživanja opština u grad". Ta odredba Ustava glasi: "Na području dvije ili više opština koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim

potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave...” Grad je, prema tome, posebna društveno-politička zajednica, a ne udruženje opština. U postojećem sistemu građani Sarajeva nisu realno predstavljeni niti su uticali na politiku i odluke Gradskog vijeća.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nalaže neposredan izbor članova gradskog vijeća. Nedavno uvedena praksa neposrednog biranja opštinskih načelnika i gradonačelnika, osim u Sarajevu, dala je pozitivne rezultate. Trebalo bi propisati i neposredni izbor gradonačelnika Grada Sarajeva. To je praksa u najvećem broju glavnih i velikih gradova u demokratskim državama.

3. *Precizno razgraničavanje nadležnosti Grada prema drugim nivoima vlasti, posebno prema Kantonu.* – Razgraničavanje nadležnosti različitih nivoa vlasti jedno je od najsloženijih pitanja ustavne teorije i prakse. Ta rješenja uvijek imaju velike političke, ekonomske, socijalne i brojne druge posljedice. Kada su u pitanju nadležnosti grada, one se moraju utvrđivati u relaciji prema nadležnostima države, Federacije i kantona, te prema nadležnostima opština kao jedinica lokalne samouprave. Posebno su složeni odnosi kod uspostavljanja konkurentne nadležnosti različitih nivoa kad, na primjer, jedan nivo vlasti utvrđuje politiku u određenoj oblasti, kad u toj oblasti ima ovlaštenje da donosi propise ili kad su niži organi ovlašteni da donose propise i izvršavaju ih.

   U novom konceptu ustavne pozicije grada bilo bi neophodno temeljito preispitati dosadašnja rješenja o raspodjeli nadležnosti, posebno u pogledu proširivanja njegove autonomne nadležnosti. Uobičajeno je da gradovi imaju sljedeće nadležnosti: urbano planiranje, stambena politika, zaštita okoliša, javni prevoz, komunalna infrastruktura, javne službe, snabdijevanje strujom, vodom, plinom, kulturna politika, turizam, lokalni poslovi, RTV stanice gradskog značaja, dobrotvorna djelatnost i finansije.

Svoje nadležnosti grad obavlja putem svojih službi i javnih preduzeća i ustanova kojima povjerava ostvarivanje određenih poslova. Pri tome je od posebnog značaja da se precizno razgraniče nadležnosti između kantona i grada i da se to u praksi konsekventno provodi.

Zaključak

Zahvaljujući unutrašnjim i međunarodnim okolnostima Grad Sarajevo je u proteklih 50-ak godina prošao turbulentan period. Kao zaokružena urbana cjelina grad je do početka agresije ostvarivao sve socijalno-ekonomske

i kulturološke funkcije i afirmisao se ne samo kao glavni grad države nego i kao centar ekonomskog razvoja i dostizanja značajnih rezultata u oblasti obrazovanja, nauke i kulture. Tokom mirovnih pregovora namjenjivana mu je različita pozicija. Uspostavljanjem kantona, grad, normativno i stvarno, funkcioniše u sjeni Kantona Sarajevo. U svim elementima svoje pozicije i funkcionisanja grad ovisi o odlukama Kantona.

Savremeni period nameće potrebu da se redefiniše pozicija grada i da ponovo počne ostvarivati sve funkcije koje su uobičajene za glavne gradove i za gradske aglomeracije ove veličine. To je moguće ostvariti prvenstveno novom definicijom urbanog obuhvata i demokratizacijom procesa odlučivanja u gradu u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Pri tome je potrebno precizno redefinisati odnose grada i kantona.

Po uzoru na druge glavne gradove, trebalo bi zakonski urediti takvu poziciju Sarajeva. Za te potrebe moglo bi se razmotriti definisanje različitih oblika povezivanja i saradnje Sarajeva i Istočnog Sarajeva.

Literatura

Knjige

Aganović, M. (1996). Razvoj i životne dileme grada Sarajeva. Direkcija za obnovu i razvoj grada Sarajeva. Sarajevo.

Aganović, M. i dr. (2000). Sarajevo – grad i regija u vremenu i prostoru. Akademija nauka i umjetnosti BiH – Univerzitet u Sarajevu – Skupština Grada Sarajeva.

Anon. (2001). Elaborat o statusu grada Sarajeva. Institut Ekonomskog fakulteta Sarajevo.

Bublin, Mehmed (2019). Sarajevo grad budućnosti. Štamparija Fojnica.

Grad Sarajevo (2018). Pravni položaj Grada. Preuzeto sa http://sarajevo.ba/pravi-polozaj-grada-3/.

Pejanović, Mirko, Domazet, Anto, Osmanković, Jasmina, i Sadiković, Elmir (2020). Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru – studija. Posebna izdanja, knj. CLXXXIV, Odjeljenje društvenih nauka. Knj. 12. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. Sarajevo.

Pravni izvori

Ustav BiH. Preuzeto sa http: ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih.

Ustav Federacije BiH sa amandmanima 1–109; Kasim Trnka, prečišćeni tekst, prilog u udžbeniku Ustavno pravo (2006).

Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04; amandmani na Ustav 6/13 i 31/17.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Statut Grada Sarajeva. Preuzeto sa https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2020/05/Statut-Grada-Sarajeva.pdf.

PRINCIPLES OF REHABILITATION OF THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE CITY OF SARAJEVO

Abstract: Today's constitutional position of the City of Sarajevo is far from the requirements and needs it should have, not only as the State capital, but also as the most developed economic, educational, scientific and cultural center. In the 1970s, the City played such a role, but today, due to international and domestic circumstances, it is largely marginalized.
In order to rehabilitate its constitutional position, it is necessary, after conducting multidisciplinary studies, to determine the principles of a new concept of the City that would include, in particular: natural territorial coverage; compliance with the European Charter of Local Self-Government; a democratic structure that includes direct election of the mayor and members of the City Council; precise delineation of competencies with the Canton and municipalities and stable sources of funding.

Keywords: City of Sarajevo, constitutional principles, territorial coverage, democratic structure, competencies, financing

ANU BiH АНУ БиХ

DOI: 10.5644/PI2022.204.02

USTAVNO-PRAVNI POLOŽAJ GRADA SARAJEVA U POSTDEJTONSKOM PERIODU SA UKLONOM NA MOGUĆNOST REFORME NADLEŽNOSTI I TERITORIJALNE ORGANIZACIJE

Mirko Pejanović[1]

Sažetak: Grad Sarajevo se tokom pet stoljeća od petnaestog do kraja dvadesetog stoljeća, razvio u istorijsko-društvenu i urbanu cjelinu. U drugoj polovini dvadesetog stoljeća Grad Sarajevo kao glavni grad Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine uspostavlja i razvija svoju samoupravnu autonomiju u upravljanju urbanim, ekonomskim i kulturnim razvojem.
Nove domete urbanog i ekonomskog razvoja Grad Sarajevo postiže tokom realizacije projekta održavanja XIV zimskih olimpijskih igara 1984. godine.
Nakon proglašenja rezultata referenduma građana o suverenom i nezavisnom statusu države Bosne i Hercegovine 1992. godine Grad Sarajevo je izložen vojnoj opsadi od 1992. do 1995. godine.
Dejtonskim mirovnim sporazumom uspostavljen je mir u Bosni i Hercegovini, a Grad Sarajevo je ustavno određen kao glavni grad države Bosne i Hercegovine.
Osnivanjem Kantona Sarajevo 1996. godine, imovina i nadležnost Grada Sarajeva prenesena je na Kanton Sarajevo.
Amandmanom I na Ustav Kantona Sarajevo uspostavljen je Grad Sarajevo, i to bez konkretnih nadležnosti i sa redukovanom teritorijalnom organizacijom.
Na temelju provedenih istraživanja, objavljenih u studiji *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru* (Pejanović et al., 2020), u radu se izvodi cjelovita elaboracija ustavno-pravnog položaja Grada Sarajeva unutar koje se daju osnove koncepta pune nadležnosti Grada Sarajeva i njegove nove teritorijalne organizacije.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, Grad Sarajevo, Dejtonski mirovni sporazum, Kanton Sarajevo, Ustav Kantona Sarajevo, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, reforma nadležnosti Grada Sarajeva, teritorijalna organizacija Grada Sarajeva

[1] Akademik, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. E-mail: mpejanovic@anubih.ba

1. Glavni aspekti povijesnog razvoja Grada Sarajeva u dvadesetom stoljeću

Grad Sarajevo je u doba Kraljevine Jugoslavije, od Prvog svjetskog rata pa do 1941. godine, imao nepovoljan položaj. Sarajevo i nije moglo zabilježiti veći razvoj u uslovima stalnih nastojanja velikosrpske i hrvatske političke elite za etničko-teritorijalnu podjelu Bosne i Hercegovine. Ta podjela će dobiti svoj ishod u sporazumu Cvetković-Maček 1939. godine. Ovim sporazumom je formirana Banovina Hrvatska kojoj će pripasti 13 srezova Bosne i Hercegovine. Za sve vrijeme Kraljevine Jugoslavije izgrađeno je samo nekoliko velikih novih građevina – među njima je bio Veliki sefardski hram, zatim Vakufski neboder i Apotekarna Branka (Donia, 2006: 190).

Tokom Drugog svjetskog rata i fašističke okupacije, Sarajevo je imalo veliko stradanje civilnog stanovništva. Od fašističkog i ustaškog terora stradalo je 11.000 civila. Istovremeno je 7.000 sarajevskih Jevreja odvedeno u logore smrti. Narodnooslobodilački pokret je imao snažnu podršku građana Sarajeva. Nastala je mreža ilegalnog otpora sa 11.000 ilegalaca na cijelom prostoru grada. Odluka o podizanju ustanka u Bosni i Hercegovini donesena je u Sarajevu. Prvi partizanski bataljon formiran je u martu 1942. godine u okruženju Sarajeva, u mjestu Srednje. Uz nekoliko partizanskih odreda u okruženju Sarajeva Prvi partizanski udarni bataljon će biti nosilac oružane borbe protiv okupatora.

Tokom 1942. godine, Prvi partizanski udarni bataljon ući će u sastav Šeste proleterske istočnobosanske brigade. Ova brigada je postala okosnica slamanja četničkog pokreta u sjeveroistočnoj Bosni.

Partizanske jedinice će osloboditi Grad Sarajevo 6. aprila 1945. godine. U oslobođenom Sarajevu će se održati Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a 27. i 28. aprila 1945. godine. Na ovom zasjedanju biće formirana Prva narodna vlada Federalne Bosne i Hercegovine na čijem čelu je bio Rodoljub Čolaković, revolucionar iz Bijeljine. Od toga vremena Sarajevo će u poziciji glavnog grada Republike Bosne i Hercegovine dobiti mogućnost za ubrzan urbani, ekonomski i demografski razvoj. U prvoj deceniji razvoja Sarajeva nakon Drugog svjetskog rata formirane su brojne institucije od značaja za Republiku Bosnu i Hercegovinu. To su bili: Državni arhiv, Muzej narodnog oslobođenja, Državno izdavačko preduzeće Svjetlost, Univerzitet u Sarajevu, Narodna biblioteka, stadion Koševo.

Promjenom Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1963. godine, Sarajevo je dobilo pravni status posebne društveno-političke zajednice (Milidragović, 1984: 65). Tokom četiri decenije razvoja u miru, Sarajevo će postići dinamičan razvoj gradske infrastrukture i napredak u razvoju privrede. Izgrađena su nova stambena naselja, kao i tramvajska pruga od Centra do Ilidže. U gradu su formirana velika proizvodna i izvozna preduzeća kao što su: Energoinvest, Vranica, Šipad, Famos, Hidrogradnja, Unioninvest, Unis i druga preduzeća.

Početkom 70-ih godina dvadesetog stoljeća realizovan je projekt zaštite čovjekove okoline. U okviru tog projekta doveden je prirodni gas u Sarajevo i sanirana su bespravno izgrađena naselja. U toku 1978. godine Sarajevo je dobilo kandidaturu za održavanje XIV zimskih olimpijskih igara 1984. godine. U pripremama igara izgrađena su nova stambena naselja: Dobrinja i Mojmilo. Sportski tereni izgrađeni su na planinama: Bjelašnici, Jahorini, Igmanu i Trebeviću.

Projekt održavanja XIV zimskih olimpijskih igara pretpostavljao je integraciju prostora u okruženju Sarajeva u Grad Sarajevo. Tako su Gradu Sarajevu i njegovom istorijski oblikovanom urbanom jezgru sa šest opština priključene i opštine: Hadžići, Ilijaš, Trnovo i Pale. Na ovaj način je Grad Sarajevo u pripremi XIV zimskih olimpijskih igara teritorijalno proširen na deset opština. Po popisu stanovništva iz 1991. godine Sarajevo je sa deset opština u svom sastavu imalo 527.049 stanovnika. Održavanje Zimskih olimpijskih igara donijelo je značajne ekonomske efekte. Na temelju televizijskih prenosa, Sarajevo je postalo prepoznatljiv grad u svijetu. Sarajevo je postalo grad velikih privrednih preduzeća, grad kulture i sporta i grad sa modernom urbanom i komunalnom infrastrukturom.

Sveukupni razvoj Grada Sarajeva bio je zaustavljen vojnom opsadom koju je izvela Jugoslovenska narodna armija od aprila 1992. do decembra 1995. godine. Opsada je trajala 1.425 dana. Grad je svakodnevno bio izložen neselektivnom granatiranju. Od granata je stradalo 12.500 građana Sarajeva. U tom broju je 1.650 djece Sarajeva. Teže i lakše ranjenih bilo je 58.000 Sarajlija. Procjenjuje se da je šteta na privrednim i stambenim objektima iznosila oko 10 milijardi dolara (Donia, 2006: 190).

Grad Sarajevo je tokom mirovnih pregovora za rješenje rata u Bosni i Hercegovini imao poseban tretman. Tretiran je kao zasebna cjelina. Sa Dejtonskim mirovnim sporazumom Sarajevo je sačuvalo svoju urbanu cjelinu iz predratnog vremena.

Ustavno-političkim ustrojstvom Bosne i Hercegovine sa dva entiteta dio predratnog Sarajeva pripao je teritoriju entiteta Republika Srpska (oko 40% predratnog teritorija Sarajeva). To su dijelovi opština Novo Sarajevo, Ilidža, Trnovo i Stari Grad, kao i opština Pale.

Cjelina urbanog prostora Grada Sarajeva sa opštinama: Centar, Novo Sarajevo, Stari Grad, Novi Grad, Ilidža, Vogošća teritorijalno pripadaju Federaciji Bosne i Hercegovine. Sa svojom urbanom cjelinom Grad Sarajevo je u Dejtonskom ustavu dobio status glavnog grada Bosne i Hercegovine.

2. Kanton Sarajevo i Grad Sarajevo u postdejtonskom vremenu

Kanton Sarajevo je formiran 11. marta 1996. godine na temelju Vašingtonskog mirovnog sporazuma i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. *Svojim osnivačkim aktima Kanton Sarajevo preuzima nadležnosti i imovinu Grada Sarajeva*. Radi se o tome da je Kanton Sarajevo 1996. godine, činom svog uspostavljanja na prostoru devet opština koje su u predratnom vremenu bile u sastavu Grada Sarajeva, ukinuo Grad Sarajevo kao političko-pravnu instituciju. Kanton je u svoju nadležnost preuzeo gradske komunalne institucije i ustanove.

Promjenom Ustava Kantona Sarajevo iz 1997. godine dolazi se do novog odnosa Kantona Sarajeva prema Gradu Sarajevu. Usvaja se Amandman I[2] na Ustav Kantona Sarajevo kojim se uspostavlja Grad Sarajevo, ali i ne na cjelini urbanog prostora koji je istorijski oblikovan.[3]

Kad je u pitanju definisanje nadležnosti Grada Sarajeva, Amandmanom I se uređuje da se: "nadležnosti i unutrašnja organizacija Grada uređuju statutom Grada".[4] Na ovaj način je izostavljena mogućnost da se precizno definišu nadležnosti Grada Sarajeva. Kako nadležnosti nisu izvedene ustavnim odredbama Kantona Sarajevo, nije se ni moglo izvesti odredbama Statuta Grada Sarajeva. Zapravo odredbe Statuta grada su ostale načelne. Nisu mogle postati izvršne, jer su nadležnosti Kantona u području prostornog i urbanog planiranja, zatim izgradnje i upravljanja urbanom infrastrukturom, kao i upravljanje komunalnim organizacijama i ustanovama, ostale u isključivoj nadležnosti Skupštine i Vlade Kantona Sarajevo. Prema tome, ono što čini bit

[2] Amandmanom I je utemeljeno: "U Kantonu Sarajevo općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad čine Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave." Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/96.
[3] Grad je uspostavljen samo na dijelu njegove urbane cjeline. Izvan teritorijalnog obuhvata grada ostale su opštine Ilidža i Vogošća. Ove opštine su u istorijskom kontinuitetu dio urbane cjeline Sarajeva. Ovo rješenje statusa i teritorijalnog obuhvata Grada Sarajeva je i normativno i stvarno reduciralo opstojnost Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave.
[4] Amandman I na Ustav Kantona Sarajevo iz 1997. godine, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/96.

cjeline grada, a to je urbano planiranje gradskog prostora, izgradnja gradske infrastrukture – urbanih sistema, razvoj komunalne djelatnosti, razvoj kulture i fizičke kulture i razvoj turizma i usluga, nije postalo primarna nadležnost Gradskog vijeća i Gradske uprave. Gradska uprava se javlja u jednoj od važnih funkcija, a to je predstavljanje Grada Sarajeva kao glavnog grada države Bosne i Hercegovine, kao i međunarodna i međugradska saradnja.

3. Pokušaj potpunijeg uređivanja nadležnosti Grada Sarajeva promjenom Ustava Kantona Sarajevo iz 2017. godine

Skupština Kantona Sarajevo je na sjednici održanoj 31. 7. 2017. godine usvojila Amandmane L do LVII na Ustav Kantona Sarajevo. Ovim amandmanima je izvedeno definisanje nadležnosti Grada Sarajeva u oblasti urbanizma i komunalnih djelatnosti. Međutim, definisanje nadležnosti Grada Sarajeva u ove dvije oblasti: urbano planiranje i urbani razvoj, te osnivanje i upravljanje komunalnim djelatnostima, izvršeno je nepotpuno.[5] Uz to je predviđen rok od dvije godine da se Amandmani od L do LVII na Ustav Kantona Sarajeva provedu donošenjem i usklađivanjem odgovarajućih zakona Kantona Sarajevo,[6] kao i promjenama Statuta Grada Sarajeva.

Ustav Kantona Sarajevo u Amandmanu LII uvodi definisanje vlastitih nadležnosti Grada Sarajeva. Ove vlastite nadležnosti Grada Sarajeva uređuju se članom 4d Amandmana LII na Ustav Kantona Sarajevo. Te nadležnosti su definisane u 20 pojedinačnih odrednica.[7] Planiranje uređenja prostora definiše se na sljedeći način: "utvrđivanje i provođenje politike planiranja i uređenja prostora i zaštite okoliša na teritoriji Grada i rješavanje u upravnom postupku u oblasti građenja u skladu sa zakonom".[8]

Upravljanje razvojem komunalnih djelatnosti definisano je tako što se precizira da: "upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata gradske komunalne infrastrukture"[9] čini vlastite nadležnosti Grada Sarajeva. Nadalje se uz ovu odrednicu navode komunalne ustanove i objekti. To su:

[5] Vidi šire Amandmane od L do LVII na Ustav Kantona Sarajevo iz 2017. godine, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 31/17.

[6] Sve do polovine 2022. godine, još uvijek se nije pristupilo provođenju Amandmana od L do LVII na Ustav Kantona Sarajevo iz 2017. godine.

[7] Od više odrednica, najvažnije su one koje uređuju nadležnosti Grada Sarajeva u oblasti urbanog razvoja i upravljanja razvojem komunalnih djelatnosti, kao i izgradnje objekata kulture i fizičke kulture. Vidi šire: Službene novine Kantona Sarajevo, br. 31/17.

[8] Član 4d Amandmana LII na Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 31/17.

[9] Isto.

gradska groblja, zatim mostovi od posebnog značaja za grad, gradski parkovi i gradska ulična rasvjeta.

Oblast kulture je također uređena kao vlastita nadležnost Grada Sarajeva u Amandmanu LII na Ustav Kantona Sarajevo. U članu 4d na Amandman LII se precizira: "Osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljenje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta od značaja odnosno posebnog interesa za Grad."[10]

Uvođenje novih nadležnosti Grada Sarajeva, definisanih u LII Amandmanu na Ustav Kantona Sarajevo iz 2017. godine, nije dobilo svoju realizaciju u praksi. Moglo bi se potražiti više razloga zašto kantonalne vlasti u odnosima saradnje sa gradskim vlastima nisu pristupile provođenju Amandmana na Ustav Kantona Sarajevo.[11]

Grad Sarajevo je pred novim izazovima svoga razvoja u prve dvije decenije dvadeset prvog stoljeća. Ti izazovi se naročito javljaju u oblasti privrednog razvoja (usvajanje novih tehnologija), zatim zaštite zraka uslijed velikog zagađenja zraka u sarajevskoj prirodnoj kotlini. Posebni izazovi razvoja javljaju se u oblasti urbanog planiranja i kolektivne i individualne stambene izgradnje. Kao osobit problem u razvoju Grada Sarajeva javlja se izgradnja modernih saobraćajnica i funkcionisanje gradskog saobraćaja. Unutrašnji gradski saobraćaj i povezivanje Grada Sarajeva sa njegovim okruženjem pretpostavlja novu strategiju koja podrazumijeva modernizaciju ulaznih i izlaznih saobraćajnica, izgradnju regionalne željeznice, kao i novog aerodroma za povezivanje sa evropskim gradovima.

Poseban izazov, ali i šansu za razvoj Grada Sarajeva predstavlja izgradnja objekata za sportska takmičenja na snijegu i uključivanje Sarajeva u programe narednih olimpijskih zimskih igara.

Da bi Grad Sarajevo brže i uspješnije odgovarao na razvojne izazove, nužna je promjena kako ustavno-zakonske tako i institucionalne pozicije Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Ta promjena podrazumijeva potpunu reformu nadležnosti Grada Sarajeva i njegove teritorijalne organizacije. Veliki grad kakvo je Sarajevo u ulozi glavnog grada države Bosne i Hercegovine, i u ustavno-pravnom i u političko-institucionalnom aspektu čini urbanu i društvenu cjelinu. Egzistencija i funkcionisanje grada kao cjeline i pretpostavlja i podrazumijeva sopstvene nadležnosti i

[10] Isto.

[11] Kao objektivan razlog odlaganja provođenja Amandmana na Ustav Kantona Sarajevo iz 2017. godine u pogledu definisanja nadležnosti Grada Sarajeva može se uzeti pandemija COVID-19 koja će trajati 2020. i 2021. godine.

teritorijalnu organizaciju što će organima grada omogućiti da uređuju propise i da upravljaju društvenim procesima u razvoju urbanih sistema, razvoju komunalnih djelatnosti, razvoju privrede i turizma i razvoju kulture i fizičke kulture. Ideja i koncept grada kao urbane cjeline integriše u svoj razvoj opštine na svom urbanom prostoru. Jer sistem urbanog planiranja i izgradnje i održavanja urbanih sistema pretpostavlja jedinstvenu institucionalnu organizaciju grada i jedinstveno upravljanje svim urbanim i komunalnim sistemima jednog grada.

4. Ideje za novi ustavni okvir nadležnosti Grada Sarajeva

Definisanje nadležnosti Grada Sarajeva izvedeno usvajanjem Amandmana L–LVII na Ustav Kantona Sarajeva iz 2017. godine imalo je ograničen domet. Radi se o tome da razvoj Grada Sarajeva podrazumijeva cjelovitu promjenu i koncepta nadležnosti i teritorijalne organizacije. U tom kontekstu provedena istraživanja[12] i uporedni uvid u modele organizacije glavnih gradova[13] daju osnovu za oblikovanje optimalnog okvira ustavno-pravne nadležnosti Grada Sarajeva. Grad Sarajevo je od petnaestog stoljeća do početka dvadeset prvog stoljeća oblikovao svoju urbanu cjelinu i u višestoljetnom opstojanju razvio gradske institucije i tradiciju upravljanja gradom, kao i svijest građana u vidu identifikacije sa gradom u kojem žive. Svijest o pripadanju Sarajlija svome gradu potvrđena je u snažnom otporu fašističkoj okupaciji tokom Drugog svjetskog rata i otporu nametnutoj opsadi od snaga Jugoslovenske narodne armije od 1992. do 1995. godine.

Optimalni koncept nadležnosti Grada Sarajeva koje valja utemeljiti odredbama Ustava Kantona Sarajevo obuhvata sljedeće elemente koji su od interesa za život građana Sarajeva:

– Prostorno i urbano planiranje na cjelini urbane teritorije grada;
– Izgradnja i održavanje gradske urbane infrastrukture;
– Osnivanje, upravljanje i finansiranje komunalnih djelatnosti i komunalnih ustanova;

[12] U zaključcima istraživačke studije *Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru* konstatuje se: "Kanton Sarajevo je prisvojio bitne nadležnosti Grada Sarajeva u oblasti prostornog planiranja i upravljanja urbanom i komunalnom infrastrukturom." Nadalje se navodi da je bitna promjena pravnog statusa Sarajeva moguća definisanjem pune nadležnosti Grada Sarajeva u Ustavu Kantona Sarajevo. Vidi šire u Pejanović et al., 2020: 39.

[13] Svi glavni gradovi zemalja centralne i jugoistočne Evrope, u vremenu postsocijalističke tranzicije, dobili su zakone o položaju i organizaciji glavnih gradova. Unutrašnja organizacija glavnih gradova je izvedena različito. Tako su npr. Grad Ljubljana i Grad Zagreb u svojoj unutrašnjoj organizaciji i strukturi ukinuli opštine, a gradovi Beograd i Skoplje su ih zadržali.

– Uređenje stambene izgradnje;
– Izgradnja i održavanje sistema vodosnabdijevanja i snabdijevanja energentima;
– Razvoj sistema gradskog saobraćaja;
– Unapređenje privrednog razvoja i razvoja turizma;
– Osnivanje, razvoj i finansiranje ustanova kulture i fizičke kulture;
– Zaštita prirodne okoline;
– Ostvarivanje ljudskih prava, sloboda i sigurnosti građana;
– Međugradska i međunarodna saradnja.

Ovih 11 nadležnosti Grada Sarajeva ugradile bi se u Ustav Kantona Sarajevo. Na temelju tih odredbi donijeli bi se odgovarajući kantonalni zakoni i izmijenio Statut Grada Sarajeva. Na toj osnovi bi se uspostavio novi ustavni i zakonski položaj Grada Sarajeva. Grad Sarajevo bi imao potpuno određene ustavno-pravne i zakonske nadležnosti. Ovaj okvir nadležnosti omogućio bi Gradu Sarajevu da autonomno upravlja svojim razvojem. Deklaracija o principima organizacije glavnih gradova usvojena u Vijeću Evrope 2007. godine, pored ostalog zagovara neophodnost ustavne i zakonske dogradnje regulative nadležne za "definisanje statusa položaja i karaktera glavnih gradova, posebno u državama aktuelne i intenzivne tranzicije" (Vijeće Evrope, 2007).

5. Promjene teritorijalne organizacije i načina izbora Gradskog vijeća i gradonačelnika

Jedna od bitnih pretpostavki za promjenu ustavno-pravnog položaja Grada Sarajeva jeste uspostavljanje teritorijalne organizacije Grada Sarajeva na cijelom njegovom istorijski oblikovanom urbanom prostoru. Taj prostor se istorijski oblikovao kroz više stoljeća. Sarajevo se na početku svog urbanog razvoja oblikovalo kao trgovačko-zanatski centar koji će postati poznat kao Baščaršija. Zajedno sa prostorom za naseljavanje stanovništva na padinama povezanim sa Baščaršijom razvio se Stari Grad Sarajevo. Unutar ovog dijela Sarajeva postoje starija naselja: Sedrenik, Bistrik, Bjelave, Souk Bunar, Kovači, Višegradska kapija, odnosno Vratnik. U vremenu austrougarske uprave Sarajevo će svoj urbani razvoj proširiti uz rijeku Miljacku do Marijin-Dvora.

Veće urbano proširenje Grada Sarajeva nastaje nakon Drugog svjetskog rata u pravcu istok-jug dolinom rijeke Miljacke, kada će Grad Sarajevo svoj urbani prostor proširiti od Marijin-Dvora do Čengić-Vile. U decenijama

nakon Drugog svjetskog rata nastala su stambena naselja: Grbavica, Hrasno, Otoka, Čengić-Vila, a potom i stambena naselja na Alipašinom polju.

Realizacijom projekta XIV zimskih olimpijskih igara početkom 80-ih godina dvadesetog stoljeća izgrađena su stambena naselja na Dobrinji i Mojmilu. Razvojem privrede, posebno tvornica Energoinvesta i Famosa, razvila su se nova stambena naselja na Ilidži. Ilidža je tramvajskom prugom povezana sa centrom Grada Sarajeva. Razvojem namjenske industrije u Vogošći nastalo je veće stambeno naselje koje će od 60-ih godina dvadesetog stoljeća postati opštinsko središte povezano sa centrom Sarajeva. Time je zaokružena urbana cjelina Sarajeva koja obuhvata opštine: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža i Vogošća.

Krajem 70-ih godina dvadesetog stoljeća Opština Centar je podijeljena na dvije: Stari Grad i Centar, a Opština Novo Sarajevo na dvije opštine: Novo Sarajevo i Novi Grad. Pred održavanje XIV zimskih olimpijskih igara Grad Sarajevo je teritorijalno obuhvatao šest opština: Vogošća, Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad i Ilidžu. Potrebe izgradnje sportskih objekata na planinama u okruženju Sarajeva oblikovale su ideju da se u Grad Sarajevo uključe: Pale, Trnovo, Hadžići i Ilijaš.

Kad je Grad Sarajevo u postdejtonskom vremenu 1997. godine ustanovljen Ustavom Kantona Sarajevo, teritorijalna organizacija Sarajeva je redukovana na četiri opštine: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad.[14] Iz cjeline urbanog teritorija Sarajeva isključena je Ilidža i Vogošća.

Grad se može urbano, ekonomski, saobraćajno i kulturološki razvijati samo na cjelini svog istorijski oblikovanog urbanog prostora. Taj prostor čini šest opština: Ilidža, Novi Grad, Novo Sarajevo, Stari Grad, Centar i Vogošća. U tom kontekstu uz ustavno definisanje punih nadležnosti Grada Sarajeva biće nužno definisati i proširenu teritorijalnu organizaciju Grada Sarajeva na šest opština: Centar, Stari Grad, Novo Sarajevo, Novi Grad, Vogošća i Ilidža.

Kad urbana cjelina Grada Sarajeva bude teritorijalno zaokružena sa šest opština i uspostavljena puna nadležnost, biće neophodno *promijeniti sistem izbora* vijećnika Gradskog vijeća i gradonačelnika tako što bi se birali neposredno od građana.

6. Zaključno stajalište

Grad Sarajevo se od svog osnivanja u XV stoljeću pa do kraja XX stoljeća razvio kao jedinstvena istorijsko-društvena i urbana cjelina. Od obnove

[14] Vidi: Amandman I na Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/97

državnosti Bosne i Hercegovine i formiranja Prve narodne vlade Federalne Bosne i Hercegovine 1945. godine Sarajevo ima status glavnog grada Narodne, a potom Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.

Nakon Prvog svjetskog rata i egzistencije Bosne i Hercegovine u Kraljevini Jugoslaviji u Sarajevu nije zabilježen bitan napredak u njegovom urbanom i socijalnom razvoju. U tome vremenu je Bosna i Hercegovina bila izložena etničkim podjelama između velikosrpske i hrvatske političke elite.

Tokom Drugog svjetskog rata Sarajevo je bilo žarište antifašističkog otpora njegovih građana fašističkoj okupaciji zemlje.

Svoj preporod u urbanom i ekonomskom aspektu razvoja Grad Sarajevo postiže u vremenu od 1945. do 1990. godine. Tokom 45 godina razvoja, u drugoj polovini dvadesetog stoljeća, Grad Sarajevo je u poziciji glavnog grada Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine imao od 1963. godine ustavno-pravni status posebne društveno-političke zajednice. U pripremi za održavanje XIV zimskih olimpijskih igara 1984. godine Grad Sarajevo je uspostavio novu teritorijalnu organizaciju sa deset opština. Istovremeno je Grad Sarajevo imao pune nadležnosti u polju urbanog, komunalnog, ekonomskog i kulturnog razvoja.

U ishodu istorijskog procesa disolucije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije Bosna i Hercegovina je, na temelju rezultata referenduma građana 1992. godine, uspostavila državno-pravni status suverene i nezavisne države.

Sa namjerom da se zaustavi suvereni i miran razvoj države Bosne i Hercegovine, snage Jugoslovenske narodne armije su vojnom silom u aprilu mjesecu 1992. godine nametnule opsadu Sarajeva koja je trajala od aprila 1992. do decembra 1995. godine. U godinama vojne opsade građani Grada Sarajeva su preživjeli patnje i stradanja. Živote je izgubilo 12.500 građana Sarajeva.

Prema odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma Grad Sarajevo je glavni grad države Bosne i Hercegovine.

Predratne nadležnosti i imovina Grada Sarajeva su, osnivanjem Kantona Sarajevo 1996. godine, prešle u nadležnost Kantona Sarajevo.

Odredbama Ustava Kantona Sarajevo, zapravo Amandmanom I na Ustav Kantona Sarajevo iz 1997. godine, uspostavljen je Grad Sarajevo, ali bez konkretnih nadležnosti koje mu pripadaju prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Ovim amandmanom je redukovana njegova teritorijalna organizacija, time što su iz teritorijalne organizacije Grada Sarajeva izostavljene opštine Ilidža i Vogošća. Ove dvije opštine su tokom istorijskog razvoja

postale sastavni dio društveno-istorijski oblikovane cjeline urbanog prostora Sarajeva.

Pokušaj promjene nadležnosti Grada Sarajeva, usvajanjem Amandmana na Ustav Kantona Sarajevo od L do LVII iz 2017. godine, nije izveden u cijelosti. Ali ovi amandmani nisu provedeni, iako je rok za provođenje bio dat na dvije godine. U okviru usvojenih Amandmana na ustav Kantona Sarajevo nisu bile predviđene odredbe o proširenju teritorijalne organizacije Grada Sarajeva, u pogledu uključivanja u gradsku urbanu cjelinu opština Ilidža i Vogošća.

Elaboracijom pretpostavki za uspješan urbani, socijalno-ekonomski i kulturni razvoj Grada Sarajeva izložene su ideje o mogućnostima reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva.

Ideje za reformu nadležnosti Grada Sarajeva i njegovog teritorijalnog obuhvata temelje se na stanovištu da Gradu Sarajevu pripadaju pune nadležnosti. Istorijsko-društvena i urbana cjelina Grada Sarajeva podrazumijeva nadležnosti koje omogućuju jedinstveno upravljanje specifičnim urbanim sistemima. U tom kontekstu nadležnosti Grada Sarajeva se primarno javljaju u urbanom planiranju prostora, zatim planiranju izgradnje gradske urbane infrastrukture. Jedinstveno upravljanje razvojem grada podrazumijeva i nadležnosti u osnivanju i razvoju gradskih urbanih sistema u pogledu vodosnabdijevanja i kanalizacije, zatim izgradnje cestovne infrastrukture i sistema gradskog saobraćaja te snabdijevanje energentima. Važno područje jedinstvene nadležnosti grada je i razvoj privrede, zatim komunalnih usluga, ekološke zaštite, turizma i osnivanja i razvoja ustanova kulture i fizičke kulture. Većina zemalja postsocijalističke tranzicije u jugoistočnoj i centralnoj Evropi je donijela zakon o glavnom gradu kojim su uređene nadležnosti i organizacija glavnog grada. Bosna i Hercegovina, zbog nepostojanja konsenzusa vladajućih etnonacionalnih stranaka, nema izgleda da donese zakon o glavnom gradu u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Zbog toga se ustavne nadležnosti Grada Sarajeva mogu ustanoviti samo odredbama Ustava Kantona Sarajevo.

Jedinstveno upravljanje razvojem grada na cjelini njegovog urbanog prostora podrazumijeva i novu teritorijalnu organizaciju grada sa šest opština: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Vogošća i Ilidža.

Optimalan koncept nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva podrazumijeva i novi način neposrednog izbora vijećnika Gradskog vijeća i gradonačelnika, od samih građana.

Izvođenje reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva pretpostavlja izgradnju konsenzusa vladajućih stranaka u Skupštini Kantona Sarajevo kako bi se na temelju tog konsenzusa usvojili novi amandmani na Ustav Kantona Sarajevo. Time bi se uz pune nadležnosti i novu teritorijalnu organizaciju uspostavila nova pozicija Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Literatura

Amandmani I–XIII na Ustav Kantona Sarajevo. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/97.

Amandmani na Ustav Kantona Sarajevo od L do LVII. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 31/17.

Begić, Kasim I. (1997). Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog mirovnog sporazuma. Bosanska knjiga. Sarajevo.

Vijeće Evrope (2007). Deklaracija o principima organizacije glavnih gradova Centralne i Jugoistočne Evrope, Vijeće Evrope. Preuzeto sa https://hrcak.srce.hr/file/199940b.

Donia, Robert (2006). Sarajevo – biografija jednog grada. Institut za istoriju. Sarajevo.

Filipović, Muhamed (1997). Bosna i Hercegovina – najvažnije geografske, historijske, kulturne i političke činjenice. Compact. Sarajevo.

FMP (1997). Ustav Bosne i Hercegovine. Federalno ministarstvo pravde. Sarajevo.

Ibrahimagić, Omer (2009). Državni i politički razvitak Bosne i Hercegovine. Sarajevo.

Imamović, Mustafa (2014). Historija države i pravo Bosne i Hercegovine. University Press-magistrat izdanje. Sarajevo.

Milidragović, Duško (1984). Komunalno uređenje Grada Sarajeva. Službeni list SRBiH. Sarajevo.

Pejanović, Mirko (2015). Država Bosna i Hercegovina i demokratija. IKD University Press – magistrat izdanje. Sarajevo.

Pejanović, Mirko (2020). Društveno-historijski razvoj lokalne samouprave u Gradu Sarajevu. U: Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru – studija (str. 23-37), Posebna izdanja, knj. CLXXXIV, Odjeljenje društvenih nauka. Knj. 12. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. Sarajevo.

Pejanović, Mirko, Domazet, Anto, Osmanković, Jasmina, i Sadiković, Elmir (2020). Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru – studija. Posebna izdanja, knj. CLXXXIV, Odjeljenje društvenih nauka. Knj. 12. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. Sarajevo.

Pejanović, Mirko, i Sadiković, Elmir (2012). Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. TKO Šahinpašić. Sarajevo.

Ustav Kantona Sarajevo. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/96.

ANU BiH АНУ БиХ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL POSITION OF THE CITY OF SARAJEVO IN THE POST-DAYTON PERIOD WITH REMOVAL ON THE POSSIBILITY OF COMPETENCE REFORM AND TERRITORIAL ORGANIZATIONS

Abstract: During the five centuries from the 15th to the end of the 20th century, the City of Sarajevo developed into a historical, social and urban entity. In the second half of the 20th century, the City of Sarajevo, as the capital of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina, established and developed its self-governing autonomy in the management of urban, economic and cultural development.
The city of Sarajevo reached new heights of urban and economic development during the realization of the project of holding the XIV Winter Olympic Games in 1984.
After the announcement of the results of the citizens' referendum on the sovereign and independent status of the state of Bosnia and Herzegovina in 1992, the city of Sarajevo was exposed to a military siege from 1992 to 1995.
The Dayton Peace Agreement established peace in Bosnia and Herzegovina, and the City of Sarajevo was constitutionally designated as the capital of Bosnia and Herzegovina.
With the establishment of the Sarajevo Canton in 1996, the property and jurisdiction of the City of Sarajevo was transferred to the Sarajevo Canton.
Amendment I to the Constitution of the Canton of Sarajevo established the City of Sarajevo without specific responsibilities and with a reduced territorial organization.
Based on the conducted research, published in the study "Sarajevo city and region in time and space-study" (Pejanović et al., 2020), the paper provides a complete elaboration of the constitutional and legal position of the City of Sarajevo, within the basics of the concept of full jurisdiction of the City of Sarajevo and its new territorial organizations.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, City of Sarajevo, Dayton Peace Agreement, Canton of Sarajevo, Constitution, European Charter on Local Self-Government, reforming jurisdiction and territorial organization of the City of Sarajevo

DOI: 10.5644/PI2022.204.03

KOMPARATIVNI POGLED NA NORMATIVNO I INSTITUCIONALNO UREĐENJE GLAVNIH GRADOVA BEOGRADA I ZAGREBA S OSVRTOM NA GLAVNI GRAD SARAJEVO

Zijad Hasić[1]

Sažetak: Predmet ovog rada je normativno i institucionalno uređenje glavnih gradova u bosanskohercegovačkom okruženju (Beograda i Zagreba), s posebnim osvrtom na Sarajevo, glavni grad Bosne i Hercegovine. Historijski razvoj ovih glavnih gradova odvijao se različito, iako su gradovi jedan duži vremenski period bili u jedinstvenoj državi. Ipak, drugačiji uticaji i pravci njihovog razvoja različito su ispisivali njihovu historiju. Neki od njih bili su uspješnog razvoja, a neki stagnirali. Višegodišnji pokazatelji o radu i aktivnostima Grada Sarajeva pokazuju njegove određene dobre, ali i slabe rezultate. Jačanje administrativnih kapaciteta u Gradu Sarajevu, te općinama koje ulaze u njegovu organizaciju i teritorij, ne doprinose dovoljno u rješavanju tekućih problema grada i gradskih općina. Da li tim rezultatima doprinosi neprecizna ili nedovoljna normativna uređenost nadležnosti grada Sarajeva ili sukobljavanje nadležnosti općina koje participiraju u Gradu Sarajevu i samog Grada Sarajeva, pitanje je za temeljito proučavanje ove materije. Zato je autor sačinio dublju analizu normativne i institucionalne uređenosti glavnih gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva, te uporednom analizom došao do određenih pokazatelja i zaključaka, što čine odgovore na glavna pitanja koja se razmatraju u ovom radu.

Ključne riječi: lokalna samouprava, glavni grad, gradske općine, normativno reguliranje, institucionalno uređenje, komparativni pregled

Uvod

Grad je tema koja se može multidisciplinarno proučavati. Grad proučavaju naučnici i stručnjaci prirodnih i društvenih nauka, a posebno pravne nauke. To je veoma zahvalna tema koja, u doba interneta, s mnoštvom informacija i podataka, može rezultirati vrijednim zaključcima i preporukama za postavljanje adekvatne dijagnoze te određivanje daljnjeg pravnog razvoja glavnog grada.

[1] Redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Travniku, zijad.hasic@parlament.ba

Međutim, to je dosta opširna tema koja se proučava višestrano. Složena je i kada je u pitanju i ovo naučno proučavanje, koje se odnosi na *Političkopravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnost reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije*. U tom kontekstu korisno bi bilo Grad Sarajevo promotriti i proučiti u uporednom odnosu sa nekim glavnim gradovima u okruženju. Interesantno bi bilo fokus interesiranja usmjeriti na normativnu i institucionalnu uređenost gradova Beograda i Zagreba, glavnih gradova susjednih nam država, njihove parametre uporediti sa normativnom i institucionalnom uređenošću Grada Sarajeva, identificirati i cijeniti određene slabosti u odnosu na susjede, te ponuditi kvalitetna daljnja rješenja.

Razumijevanje problematike glavnog grada je razumijevanje problematike grada. Grad je kao pojam u političko-pravnom smislu od svog nastanka do danas predstavljao pravni institut koji su proučavale razne naučne discipline. On je bio u fokusu interesiranja naučnika, ali i vladara. U političko-pravnom smislu, u pitanju je teritorij, s posebnim administrativnim, pravnim i historijskim statusom. Svoj pravni osnov nalazi u brojnim međunarodnim i domaćim propisima. Činjenice da danas više od 60% svjetskog stanovništva živi u gradovima, da više od 70% stanovništva radi u gradovima, a više od 80% svjetske ekonomije proizvodi se u gradovima, govore o značaju grada za svaku državu i svaku sredinu. Nesumljivo, gradovi su se pokazali kao pokretači napretka svake sredine. Također, oni troše preko 60% svjetske energije, a proizvode više od 70% stakleničkih plinova. Uostalom, izvještaji Ujedinjenih nacija govore da će više od dvije trećine svjetskog stanovništva do 2050. godine živjeti u gradovima (Aljazeera 2018).

Historijski gledano, grad ima svoju hiljadugodišnju historiju. Njegov nastanak se vezuje za viši nivo tehnološkog i društvenog razvitka i napretka čovjeka, kada su novonastale, proizvedene vrijednosti jedne društvene sredine premašile nužne potrebe za održavanje egzistencije čovjeka na određenom prostoru. Činjenica je da je u historiji ljudskog roda plemenski način života prethodio civilizacijskom. U tom plemenskom životu, čovjek je radio onoliko koliko je mogao, a trošio koliko mu je bilo nužno potrebno. Razvojem života u plemenskoj zajednici polako je nestajao taj princip, a pojedinci ili manje grupe u plemenu više su uzimali od onog što su trebali.

Ali nije to bio jedini uvjet nastanka grada kao prostorne teritorijalne jedinice. Važna i nezaobilazna komponenta toga procesa je izgradnja vlasti u toj sredini i tom društvu. Pitanje odbrane teritorija i ljudi koji su svoj opstanak vezali za taj teritorij bilo je centralno pitanje. Ova potreba stvorit će unutarnju

jedinstvenost i organiziranost zajednice te sredine, odlučnu da se suprotstavi vanjskom neprijatelju.

Također, zajednički život ljudi u toj sredini rezultirao je nastankom i postojanjem mnogih pogodnosti za te ljude, tako da su stvaraoci tih prvih gradova gubili sve više i više svoja plemenska obilježja koja su donijeli sa sobom, te utapali se u gradsku masu.

Ovo je bio prvobitni, a i kasnije najčešći obrazac stvaranja grada. Veća pogodnost života, jednostavnija i kvantitativno veća proizvodnja roba, kao veće vršenje usluga na jednom mjestu, odnosno na teritoriju življenja, dovodili su nove ljude iz istog teritorijalnog okvira, a kasnije iz države te drugih država na prostor koji se naziva grad.

Grad se javljao u raznim svojim oblicima. U organizacionom smislu, bio je najčešće samostalan (nekad i nesamostalan) oblik teritorijalne organizacije. Tako, u pedesetim godinama prošlog stoljeća, u Jugoslaviji, grad je bio uključen u kotare, kao njihov sastavni dio. Naime, Jugoslavija, nastala nakon Narodnooslobodilačke borbe 1945. godine, dugo je tražila uspješnu formulu svog teritorijalnog uređenja. Ona je tragala za osnovnom ćelijom društva, koja je po Karlu Marksu trebala osigurati "onu najzad pronađenu političku formu, u kojoj može da se sprovede oslobađanje rada" (Stefanović, 1956: 421). Prema Zakonu o narodnim odborima iz 1952. godine kotar je bio osnovna institucija komunalne samouprave, a to je bio samo korak do stvaranja samoupravne općine. Pa i Opći zakon o uređenju općina i kotara (Službeni list FNRJ, br. 26/1955) zadržao je pojednostavljenu teritorijalno-političku organizaciju narodnih republika koje su činile bivšu Jugoslaviju, podijelivši ih na političko-teritorijalne jedinice, zadržavši samo kotare i općine. Tim propisom općina je definirana kao "osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovnika na svom području", dok je kotar određen kao "političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i društveno-ekonomska zajednica općina i stanovnika na svom području" (Stefanović, 1956: 422).

Postoji mnoštvo uvjeta koji karakterišu grad kao jedinicu lokalne samouprave i razlikuju ga od drugih oblika lokalne samouprave. To mogu biti različiti uvjeti na osnovu kojih grad stiče prepoznatljiv oblik zasnovan na: načinu naseljavanja, veličini (kako teritorija, tako i broja stanovnika), geografskim vrijednostima (obliku terena gdje je lociran, prisustvu rijeke ili mora i drugim geografskim karakteristikama), ekonomskom potencijalu, odbrambenim sposobnostima i sl. Ovi uvjeti utiču na grad pa on može biti u rasponu od nekoliko stotina ili hiljada do više miliona stanovnika.

Broj i struktura ljudi koji žive na određenom području određuju i njegov sociološki karakter. Svojim stalnim prisustvom na području grada, ljudi žive, rade i stanuju, te u tim aktivnostima međusobno stupaju u različite sociološke odnose. Ljudi su svjesni da im gradska sredina osigurava život, omogućava zaposlenje te zadovoljenje njihovih bitnih životnih potreba, kao što su stanovanje, rad i zarada kroz privredne i kulturne aktivnosti, te podržava porodične, rodbinske i druge odnose. Postojanje zaštite lične sigurnosti, lične imovine, osiguranja kvalitetnog reda i mira i slično tjera ljude na život u gradovima i suživot sa drugim ljudima. U ljudima se stvara zajednička svijest da je najsigurnije i najbolje živjeti u svojoj sredini, u svome gradu.

Pojmovno "grad" se može iskazati na različite načine, ali ga je teško iskazati jednom općom definicijom. Činjenica je da se, historijski promatrano, elementi prirodnih, a posebno geografskih resursa i ljudi koji ga nastanjuju međusobno prožimaju i dopunjuju. Prvobitno su se ljudi zatvarali od ostalog svijeta raznim utvrdama, pa praslavenska riječ "gardas" koja označava obor ili tor, a njemačka dvor ili dom, etimološki navodi na značenje izraza "grad".[2] U pitanju je zatvoreno veliko mjesto, najčešće sa zbijenim izgrađenim kućama, sa stanovništvom koje se, između ostalog, međusobno ne mora poznavati.

To su takve naseobine ljudi u kojima svakodnevno buja život, svakodnevno se trguje i razmjenjuju dobra te zadovoljavaju potrebe njegovog stalnog i nestalnog stanovništva. S ekonomskog stanovišta važno je napomenuti da su takva mjesta bili tržni centri, koji su stvarali, ali i prodavali određenu robu domicilnog stanovništva ili stanovništva iz najbliže okoline. Osim gradskog stanovništva, svoje potrebe u gradu podmiruje i negradsko stanovništvo koje u toku dana dolazi u grad i vraća se u mjesto svog boravka. Na ovaj način promatra se grad u ekonomskom smislu. Međutim, bitno je promatrati ga i u političko-pravnom smislu, što je njegova važna komponenta.

U političko-pravnom (administrativnom, upravnom i sl.) smislu grad je posebno područje, sa posebnim administrativnim, pravnim i historijskim statusom, zasnovanim na lokalnom zakonu. (Jurčević, 2017)

Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Osim ustavom, on se uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije stava 1. ovog člana, a koja ima najmanje 30.000

[2] Treba uporediti sa germanskom riječi gardaz ("ograđeni prostor", "vrt"), litvanskom riječi *gardas* ("ograđeni prostor", "prepreka", "obor za stoku"), staroslavenskom riječi *grad* ("vrt", također "grad") (Kartli 2022)

stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad predstavlja sjedište kantona i u slučaju kad ne ispunjava navedene uvjete. Odstupanja od kriterija za formiranje grada može biti i u slučaju da je u pitanju općina od posebnog historijskog i kulturnog značaja.[3]

Danas gradovi, kao najveća čovjekova tvorevina, imaju veoma uređenu infrastrukturu, koju čine svi objekti koji su izgrađeni za život čovjeka. Međutim, grad nije samo zbir tih objekata već ima i druge vrijednosti, osiguravajući ljudima rad i održiv opstanak u njima. Ukoliko ta ljudska tvorevina prestane osiguravati čovjeku održiv opstanak u njemu, grad će biti napušten i ostavljen.

S druge strane, *glavni gradovi* imaju svoje posebnosti u odnosu na grad kao jedinicu lokalne samouprave. Iako je u pitanju grad, glavni grad ima neke svoje specifičnosti koje ga čine drugačijim u odnosu na ostale gradove u istoj državi te mu daje dodatne funkcije u odnosu na vanjske funkcije njegove države. Glavni grad je administrativno i političko sjedište države, sjedište ambasada, međunarodnih organizacija, stranih privrednih i neprivrednih korporacija te institucija i prometa kapitala. Nekada glavni grad nazivaju i prijestolnicom ili metropolom. Najčešće je u glavnom gradu sjedište vlade te države, mada ima i drugačijih slučajeva. Uostalom, neka država može imati i više od jednog glavnog grada. Najvišim pravnim aktima države, najčešće ustavom, određuje se koji grad je glavni grad te države. Također, tu je sjedište vjerskih vlasti, kao i najvažnijih institucija države i kapitala.

Određivanje nekog grada glavnim gradom je važno pitanje. U slučaju planiranja mjesta novog glavnog grada, uzimaju se u obzir različiti uvjeti. Oni mogu biti: vojni (glavni grad je daleko od granice), geografski (najčešće se određuju gradovi u sredini države ili na približno jednakoj udaljenosti od gradova najvažnijih oblasti te države), nacionalni razlozi (prema kojim se podstiče kohezija države, prikazuje raznolikost federacije, ako je ona u pitanju); razvojni razlozi (kojim se osigurava bolja pomoć nerazvijenim područjima) i sl.

[3] Opširnije vidjeti član 5. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06, 51/09), kao i Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH na https://www.sogfbih.ba/sites/default/files/javni_dokument/2020-08/Komentar%20Zakona%20o%20principima%20LS..pdf, 10. 8. 2022.

Normativno uređenje organizacije i funkcioniranja gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva

Uvod

Pretpostavka kvalitetne uređenosti funkcija državnih organa te njihove nadležnosti u društvu je donošenje dobrih i efikasnih normi kojima se uređuju funkcije, nadležnosti i odnosi. Gledajući tok događaja kroz historiju, trebalo je da prođe veoma mnogo vremena da bi se donijeli neki od međunarodnih dokumenata kojima se uređuju pitanja važna za lokalnu samoupravu.
Prije svega postavlja se pitanje donošenja međunarodnih normi i njihove primjene od strane država. Historija je pokazala da su države izbjegavale pristupiti nekim međunarodnim aktima, ne želeći ugroziti svoj suverenitet, sigurnost i teritorijalni integritet. Donošenje normi kojim se uređuje pitanje lokalne samouprave regionalnim je normama uređeno tek krajem XX stoljeća.

Značajna aktivnost Organizacije Ujedinjenih nacija (UN) u domenu mobiliziranja država, svojih članica, ali i institucija u pojedinim državama, uključujući i gradove, određena je u *UN Agendi 2030*, dokumentu koji traži planiranje raznih aktivnosti subjekata država u svijetu u svim vitalnim funkcijama. Korisno je napomenuti da je, na primjer, samo u pitanju provođenja ekološke dimenzije UN Agende 2030 nužno potreban angažman mnogih subjekata, uključujući gradove i glavne gradove. Njihove aktivnosti su radi zaštite prirodne okoline, a time i ispunjavanja mnogih ciljeva, kao što su: osiguranje čiste vode i sanitarnih uvjeta, pristupačna energija iz čistih izvora, očuvanje klime, očuvanje vodenog svijeta te očuvanje života na zemlji. Za svaki od navedenih ciljeva postavljeni su potciljevi i indikatori provedbe.

Među dokumentima kojim se uređuju nadležnosti grada treba spomenuti *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi* (Vijeće Evrope, 2017). Ovaj akt temeljito uređuje lokalnu samoupravu, a time i grad, koji je segment lokalne samouprave.

Ovaj dokument je sačinilo i usvojilo Vijeće Evrope. Bosna i Hercegovina je ratificirala Povelju 2002. godine, tako da je ona ušla u pravni sistem BiH u godini u kojoj je Bosna i Hercegovina postala članica Vijeća Evrope.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je jedini regionalni međunarodni dokument koji uređuje oblast lokalne samouprave. Ona široko određuje djelokrug nadležnosti jedinica lokalne samouprave, posebno normirajući pravo i obavezu jedinica lokalne samouprave u zaštiti njenih granica. Povelja nalaže jedinicama lokalne samouprave da sačine odgovarajuću organizaciju, te

osiguraju izvore sredstava za funkcioniranje tih organa. U daljnjem uređenju ove oblasti, Evropska povelja daje obavezu da se stvore sigurni uvjeti vršenja funkcija lokalnih vlasti. Traži se nesmetan i efikasan upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti.

Evropska povelja posebnu pažnju usmjerava na finansiranje lokalne samouprave te traži da se osiguraju sigurni i izdašni izvori. Posebno je apostrofirano pravo lokalnih vlasti na udruživanje te stvaranje efikasne zakonske zaštite lokalne samouprave.

U preambuli Povelje navodi se da su lokalne vlasti, *uključujući i gradove*, a *time i glavne gradove*, osnovni temelji svakog demokratskog društva, te da građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova, čije je ostvarenje upravo moguće na lokalnom nivou. Ovdje se ističe potreba za demokratskom izgradnjom lokalnih organa vlasti sa visokim stepenom autonomije u vršenju te vlasti.

Povelja obavezuje potpisnice na primjenu osnovnih pravila kojima se garantuje politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih organa vlasti. Na taj način, ona predstavlja izraz političke volje na evropskom nivou da na svim nivoima teritorijalne uprave principi odbrane demokratije budu suštinski, jer od svog osnivanja Vijeće Evrope smatra svojom dužnošću očuvanje evropske demokratske svijesti i odbranu ljudskih prava u najširem smislu.

Mora se konstatirati da organiziranje i funkcioniranje sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i dalje nailazi na određene poteškoće, pa i nerazumijevanja. Ipak je lokalna vlast na nivou najbliža građanima. Ona neposredno odgovora za uređenje sredine koja omogućava demokratsku sredinu društva, dobar ekonomski i privredni razvoj i funkcionalno civilno društvo.

Da bi se problem funkcioniranja glavnog grada temeljito sagledao, neophodno je proučiti normativno uređenje i institucionalnu izgradnju nekih glavnih gradova u našem okruženju, kao što su Beograd i Zagreb, te njihove rezultate komparirati sa situacijom u glavnom gradu Bosne i Hercegovine, u Sarajevu.

Pravni osnov normativnog uređenja glavnih gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva

Pitanje normativnog uređenja glavnih gradova važno je pitanje svake države i njenog glavnog grada. Određivanje glavnog grada i njegovo normativno uređenje sa svim bitnim elementima za njegovu evidenciju je *conditio sine qua*

non (uvjet bez koga se ne može). Samo određenje nekog grada za glavni grad je važna stvar za brojne aktivnosti koje se moraju preduzeti da bi grad bio glavni grad. To iziskuje planiranja, zapošljavanja, izgradnju objekata, stvaranja institucija, angažiranja i mobilisanja sredstava i ljudi te preduzimanje mnogo akcija. Kad nastane glavni grad, tada predstoji njegovo održavanje i unapređenje njegovih funkcija. Stalno praćenje njegovog izvršavanja zadatih zadataka traži i akcije poboljšanja njegovih funkcija.

Normativno uređenje organizacije i funkcionalnosti glavnog grada Beograda

Položaj, konstituiranje, organizacija, nadležnosti, tijela i rad grada Beograda uređeni su mnogim dokumentima, kako na državnom, tako i na gradskom nivou. U prvom redu, to stanje je uređeno Ustavom Republike Srbije i zakonima.

Ustav Republike Srbije propisuje da je glavni grad Republike Srbije Beograd. Jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji su općine, gradovi i grad Beograd. Teritorij i sjedište lokalne samouprave uređuju se zakonom. Obaveza je da se za osnivanje, ukidanje i promjenu teritorija jedinica lokalne samouprave obavezno raspisuje referendum. Finansiranje njihovih poslova provodi se iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, budžeta Republike Srbije u skladu sa zakonom te budžeta autonomne pokrajine, ukoliko je autonomna pokrajina povjerila određene poslove jedinici lokalne samouprave.

Ustavom je određeno da se grad osniva zakonom. Zakonom se predviđaju i kriteriji za osnivanje. Minimalne nadležnosti grada su one koje su Ustavom Republike Srbije povjerene općini. Ali glavni grad može dobiti i neke druge nadležnosti, ukoliko mu se povjere zakonom.

Ustav Republike Srbije daje mogućnost da se Statutom grada na teritoriju grada mogu obrazovati dvije ili više gradskih općina, pa će se u tom slučaju urediti poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske općine (Lilić, Dimitrijević i Marković, 2004: 157). I inače, gradske općine su dio teritorijalne organizacije gradova. *One nisu jedinice lokalne samouprave*, kao što su općine koje ne ulaze u teritorijalnu organizaciju grada (Pešović, 2019). Njihovi poslovi i nadležnost nisu oni koji su određeni zakonom o lokalnoj samoupravi. Njih grad obrazuje svojim statutom i određuje poslove, zbog čega ih i obrazuje. Prema podacima iz 2019. u Srbiji je postojalo 28 gradskih općina u pet gradova, a od toga, samo je grad Beograd imao sedamnaest općina.

Ustavom Republike Srbije je određeno, da će se donijeti poseban zakon o glavnom gradu Beogradu, u kome se, osim Ustavom, u zakonom određene nadležnosti mogu dati i neke druge.

Zakonom o glavnom gradu (Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon) uređuje se položaj, nadležnosti i organi Grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije. Ukoliko neke stvari nisu uređene ovim propisom, tada se primjenjuju odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi. Zakon određuje obavezu donošenja Statuta Grada Beograda. Tim aktom potrebno je urediti njegove nadležnosti, teritorijalnu organizaciju, organizaciju i rad organa, njegova obilježja, oblike neposrednog odlučivanja građana, kao i druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i dužnosti Grada Beograda.

Zakonom je određeno finansiranje grada, kao i uvjeti pod kojima se grad može finansijski zaduživati (član 5 Zakona o glavnom gradu (Republike Srbije)).

Određeno je da su u javnoj svojini grada:

1) dobra u općoj upotrebi na teritoriju grada Beograda (općinski putevi, nekategorisani putevi, ulice koje nisu dio autoputa ili državnog puta I i II reda, trgovi i javni parkovi i dr.);
2) komunalna mreža na teritoriju grada Beograda;
3) nepokretne i pokretne stvari i druga imovinska prava koja koriste organi i organizacije grada Beograda;
4) stvari u javnoj svojini na kojima pravo korišćenja imaju gradske općine, mjesne zajednice na teritoriju grada Beograda, ustanove, javne agencije i druge organizacije čiji je osnivač grad Beograd;
5) kulturna dobra, ukoliko je to u funkciji ostvarivanja nadležnosti grada Beograda ili kojima upravljaju pravna lica čiji je osnivač grad Beograd, organi ili organizacije grada Beograda;
6) druge nepokretnosti evidentirane u registru nepokretnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upis prava javne svojine na nepokretnostima, kao i pokretne stvari i imovinska prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina.

Komunalne mreže na teritoriju grada Beograda mogu biti u svojini vršioca komunalne djelatnosti, čiji je osnivač Grad Beograd, odnosno kome je Grad Beograd povjerio obavljanje te djelatnosti, a Grad Beograd po osnovu ulaganja stiče udjele ili akcije u javnim preduzećima i društvima kapitala i prava po osnovu tih akcija, odnosno udjela.

Statutom grada može se predvidjeti da gradska općina ima pravo javne svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima neophodnim za rad organa i organizacija gradske općine.

Javna preduzeća čiji je osnivač Grad Beograd imovinom grada Beograda upravljaju i raspolažu u skladu sa zakonom, osnivačkim aktom i drugim aktom nadležnog organa.

Zakonom je određeno šta čini teritorij Grada Beograda (član 6 Zakona o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon). Ipak, u cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti Grada Beograda, u okviru zakonom utvrđenog teritorija Grada Beograda, Statutom grada obrazuju se gradske općine. One imaju svojstvo pravnog lica i imaju svoj pečat. Određeno je Zakonom da se Statutom grada određuju poslovi iz nadležnosti Grada Beograda koje vrše gradske općine. Nekim općinama, koje su u sklopu Grada Beograda, dozvoljeno je da osnivaju javno komunalno preduzeće, ali moraju prethodno pribaviti saglasnost Skupštine Grada Beograda.

Postupci obrazovanja, osnivanja i ukidanja gradskih općina, te promjena njihovog područja bliže se određuju Statutom Grada Beograda. Također, Statutom se uređuju pitanja vrste organa i način izbora organa gradske općine, kao i međusobni odnosi grada i organa gradske općine.

Zakonom su dosta precizno, taksativno određene nadležnosti Grada Beograda. On vrši nadležnosti općine i grada, koje su mu dodijeljene Ustavom i zakonom.[4]

Zakon posebnu pažnju fokusira na pitanja neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave.[5] On određuje da su oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave: građanska inicijativa, zbor građana i referendum.

Zakonom je data mogućnost da građani putem *građanske inicijative* predlažu Skupštini grada:

– donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti grada,
– promjenu Statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i Statutom.

Skupština grada je obavezna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja prijedloga. Za punovažno pokretanje građanske inicijative Statutom grada utvrđeno je da je potreban minimalni broj potpisa građana od 30.000 birača.

[4] Veoma je širok dijapazon nadležnosti Grada Beograda, pa u tom smislu pogledati član 8 Zakona.
[5] Član 44 istog zakona

Zakon uređuje i pitanje aktivnosti *zbora građana*. Zbor građana se saziva za dio teritorije grada utvrđen Statutom. On raspravlja i daje prijedloge o pitanjima iz nadležnosti organa grada. Većinom glasova prisutnih, zbor građana usvaja zahtjeve i prijedloge i upućuje ih Skupštini ili pojedinim organima i službama grada. Organi i službe grada dužni su u roku od 60 dana od održavanja zbora građana razmotriti zahtjeve i prijedloge građana i o njima zauzeti stav, odnosno donijeti odgovarajuću odluku ili mjeru i o tome obavijestiti građane.

Statutom i odlukom Skupštine grada određuje se način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora.

Po pitanju referenduma, Skupština grada može ga na sopstvenu inicijativu raspisati o pitanjima iz svoje nadležnosti. Referendum o pitanju iz svoga djelokruga Skupština grada dužna je da raspiše na prijedlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tijela u gradu, na način utvrđen zakonom i Statutom. Povratnu informaciju o tome dužni su uraditi organi i službe grada (član 47 Zakona o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br.: 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon).

Komunikacija organa i službi grada sa građanima ima i druge oblike, kao što su u dostave potrebnih podataka, objašnjenja i obavještenja o ostvarivanju njihovih prava i obaveza. Postoji obaveza organa i službi grada da osiguraju podnošenje pritužbi na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih. Na podnesene pritužbe organi i službe grada dužni su da odgovore u roku od 30 dana ako podnosilac pritužbe zahtijeva odgovor.

U cilju zadovoljenja potreba i interesa lokalnog stanovništva u gradu se mogu osnivati *mjesne zajednice* i drugi oblici mjesne samouprave. Zakon određuje postupak osnivanja i ukidanja mjesnih zajednica, procedure, potrebne akte i potreban broj potpisnika.

Propisano je da se u Gradu Beogradu može ustanoviti *lokalni ombudsmen* kao poseban organ Grada Beograda, koji je ovlašten da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i općih akata Grada Beograda (član 57 Zakona). Određeno je da lokalni ombudsmen u Gradu Beogradu može imati najviše četiri zamjenika. Nadležnost i ovlaštenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmena, kao i zamjenika lokalnog ombudsmena, uređuju se Statutom grada i drugim općim aktima.

Normativna uređenost Grada Beograda proizilazi i iz nekih drugih akata, a posebno akata kojim se bliže uređuju institucije zakonodavnih, izvršnih i sudskih djelatnosti.

Tu je veoma važan *Poslovnik Skupštine Grada Beograda* (Službeni list Grada Beograda, br. 15/09, 14/10, 32/10, 101/19 i 19/22).

Iz navedenog, vidljivo je koliko je širok dijapazon normiranih funkcija, nadležnosti i institucija u Gradu Beogradu, nastalih s ciljem što potpunijeg pristupa lokalne samouprave običnom čovjeku, građaninu Beograda.

Normativno uređenje organizacije i funkcionalnosti grada Zagreba

Organizacija i funkcioniranje Zagreba, glavnog grada Republike Hrvatske, uređena je mnogim aktima. U prvom redu treba istaći da je grad, kao jedinica lokalne samouprave, uređen *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (prečišćeni tekst zakona, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020).

Ovim aktom određeno je da je Grad Zagreb kao glavni grad Republike Hrvatske posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, Osim ovog propisa, nadležnosti i organizacija grada Zagreba uređene su i *Zakonom o Gradu Zagrebu* (pročišćeni tekst zakona, Narodne novine, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20). Zakon ističe da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi te da se, zajedno sa županijama koje su jedinice područne (regionalne) samouprave, osnivaju zakonom.

Određujući grad kao jedinicu lokalne samouprave, Zakon ističe da će neko mjesto biti grad ako je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, historijsku, prirodnu, privrednu i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine privrednu i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značaja. Izuzetno, gdje za to postoje posebni razlozi (historijski, privredni, geoprometni), gradom se može izabrati i mjesto koje ne zadovoljava navedene uvjete (član 5 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prečišćeni tekst zakona, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020).

Sva važnija pitanja vezana za osnivanje i funkcioniranje grada, kao što su njihov naziv, sjedište njihovih tijela, osnivanje novih te ukidanje ili spajanje postojećih općina, odnosno gradova, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjene granica, kao i druga pitanja od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, uređuju se posebnim zakonom (član 7 istog zakona).

Općina, grad i županija imaju statut, kojim se podrobnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, uređenje ovlaštenja i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konsultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, uređenje i rad javnih službi, oblici saradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obaveza.

Zakon uređuje i nadležnosti općine, grada i županije te ističe njihovu samostalnost u odlučivanju o poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga. Navedeno je da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima (član 19 istog zakona).

Zakon poznaje i normativno uređuje i velike gradove, te normira njihove nadležnosti slično nadležnostima gradova, s tim da proširuje njihove nadležnosti i funkcije.

Zakonom o Gradu Zagrebu precizno su uređena pitanja nadležnosti, organizacije i funkcionisanja Grada Zagreba.

Statut Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 23/16, 2/18 i 23/18) uređuje samoupravni djelokrug Grada Zagreba, njegova obilježja, javna priznanja, unutarnje uređenje, ovlaštenja i način rada njegovih tijela, mjesnu samoupravu, prava nacionalnih manjina, uređenje gradskih upravnih tijela i javnih službi, oblike neposrednog odlučivanja građana, saradnju s drugim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te druga pitanja važna za ostvarivanje prava i obaveza Grada Zagreba.

Statuom su precizirane nadležnosti Grada Zagreba. Navedeno je da u okviru svoga samoupravnog djelokruga Grad Zagreb obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom (član 4 istog zakona). Ukoliko postoje poslovi koji su mu povjereni, a iz domena su državne uprave, njih obavljaju nadležna upravna tijela Grada Zagreba.

Gradu Zagrebu je data velika samostalnost u odlučivanju o poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga, naravno, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, zakonom i Statutom.

Statutom je određeno da Grad Zagreb ispunjava svoja ovlaštenja i obaveze koje proizlaze iz njegova samoupravnog djelokruga putem:
– tijela grada Zagreba,
– tijela mjesne samouprave,
– gradskih upravnih tijela i
– javnih službi, što čini gradsku upravu u cjelini.

U cilju daljnje decentralizacije svojih nadležnosti te sve većeg približavanja svome građaninu, grad Zagreb konstituira *tijela gradske četvrti*. To su vijeće gradske četvrti i predsjednik vijeća gradske četvrti (član 77 istog zakona). Temeljni akt o uređenju pitanja strukture pojedinih vijeća gradske četvrti je *Odluka o izborima članova vijeća gradskih četvrti i članova vijeća mjesnih odbora* (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 4/13 i 5/17). Ključ određenja broja članova zavisi od broja stanovnika, na osnovu službenih rezultata posljednjeg popisa stanovništva, i to:
– 11 članova u gradskoj četvrti koja ima do 30.000 stanovnika,
– 15 članova u gradskoj četvrti koja ima od 30.001 do 50.000 stanovnika,
– 19 članova u gradskoj četvrti koja ima više od 50.000 stanovnika.

Naravno, članove vijeća biraju građani s područja gradske četvrti na osnovu općeg biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem, proporcionalnom izbornom metodom, na osnovu kandidacijskih lista koje mogu predlagati političke stranke i birači. Postoje ograničenja za kandidiranje policijskih službenika, vojnih osoba i službenika i namještenika u Oružanim snagama Republike Hrvatske. Mandat članova vijeća traje četiri godine.

Osim izbora vijećnika u vijeća gradske četvrti, u gradu Zagrebu biraju se i *mjesni odbori*. Treba razlikovati ove dvije vrste institucija. Mjesni odbor osniva se za pojedini dio gradske četvrti, pojedino naselje ili više međusobno povezanih manjih naselja, ili dio većeg naselja, koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu, razgraničenu cjelinu. Ukoliko na području gradske četvrti pojedini mjesni odbor nije osnovan, prava i obaveze tijela mjesnog odbora koje proizlaze iz zakona, Statuta, gradskih odluka i drugih propisa obavljaju tijela gradske četvrti.

Predsjednik vijeća gradske četvrti ima široku nadležnost u obavljanju poslova u gradskoj četvrti, kao što su: predstavlja gradsku četvrt i vijeće gradske četvrti; saziva sjednice vijeća, predlaže dnevni red, predsjedava sjednicama vijeća i potpisuje akte vijeća; provodi i osigurava provođenje odluka vijeća

te izvještava o provođenju odluka vijeća; sarađuje s gradonačelnikom i predsjednikom Gradske skupštine; brine o provođenju akata koji se odnose na rad gradske četvrti; učestvuje u provođenju mjera civilne zaštite; informira građane o pitanjima važnim za gradsku četvrt; koordinira rad predsjednika mjesnih odbora na području gradske četvrti te obavlja i druge poslove koje mu povjeri vijeće.

Za obavljanje svojih poslova predsjednik odgovara vijeću. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba koji su povjereni vijeću gradske četvrti predsjednik vijeća odgovara gradonačelniku. Predsjednika vijeća, u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti, zamjenjuje potpredsjednik vijeća. Potpredsjednik, također, pomaže predsjedniku u radu i obavlja poslove iz predsjednikova djelokruga što mu ih on povjeri. U obavljanju povjerenih poslova potpredsjednik je dužan pridržavati se predsjednikovih uputa. Za vrijeme dok zamjenjuje predsjednika, potpredsjednik ima prava i dužnosti predsjednika.

Treba spomenuti *odnos gradskih tijela i tijela gradskih četvrti*. Postoji obaveza gradonačelnika i gradskih upravnih tijela da, prije realizacije određene mjere ili donošenja odluke o pitanjima važnim za pojedinu gradsku četvrt, od vijeća gradske četvrti ili od predsjednika vijeća zatraže te saslušaju njihovo mišljenje u vezi sa: privrednim pitanjima; planom uređivanja javnih površina; osnivanjem i premještanjem ustanova, trgovačkih društava i drugih službi; uređivanjem prometa; korekcijom granica; utvrđivanjem radnog vremena; priredbama na javnim cestama, trgovima i pješačkim zonama te svim drugim pitanjima važnim za gradsku četvrt.

Gradonačelnik i gradska upravna tijela, također, dužni su informirati predsjednika vijeća gradske četvrti o pitanjima u vezi sa: planiranjem razvoja Grada, programima gradske uprave, zaštitom okoline, gradnjom objekata na području gradske četvrti i drugim pitanjima važnim za gradsku četvrt. Predsjednik je, također, dužan o tim pitanjima izvijestiti vijeće. (Grad Zagreb 2022)

Gradonačelnik, predsjednik Gradske skupštine i predsjednici vijeća gradskih četvrti čine tijelo koordinacije rješavanja tih aktivnosti, a posebno rješavanja pitanja koja su važna za gradske četvrti i pitanja o sukobu interesa gradskih četvrti, te grada kao cjeline.

Grad Zagreb je donio i mnogo drugih propisa kojim su uređene njegove nadležnosti i njihovi izvršioci. Tu još treba spomenuti:

1) Zakon o lokalnim izborima (Narodne novine, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21);

2) Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (Narodne novine, br. 29/19, 98/19);
3) Poslovnik Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17/09, 6/13, 7/14, 24/16 – ispravak, 2/17, 9/17 – pročišćeni tekst, 13/18, 20/18 – ispravak, 2/19, 8/21, 11/21 – pročišćeni tekst, 17/21 – ispr.);
4) Odluka o naknadama gradskim zastupnicima u Gradskoj skupštini Grada Zagreba i članovima njezinih radnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 7/16, 2/17, 2/19, 8/21);
5) Odluka o plaći odnosno naknadi i drugim pravima predsjednika i potpredsjednika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 4/19, 8/21, 17/21);
6) Odluka o raspoređivanju sredstava za redovito godišnje financiranje političkih stranaka u 2022. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 29/21) i drugi.

Normativno uređenje Grada Sarajeva

O Sarajevu, glavnom gradu Bosne i Hercegovine, njegovim funkcijama, njegovoj organizaciji, sastavu i aktivnostima doneseno je mnoštvo propisa. Tim propisima uređeno je postojanje glavnog grada kao prijestolnice Bosne i Hercegovine, njenih nadležnosti i funkcija, te organizacije, sastava i zaposlenih.

Historijski gledajući, duga je tradicija izgradnje institucije Grada Sarajeva. Gradsko poglavarstvo nazvano *Beledija* osnovano je 1865. godine. Ono je djelovalo po privremenom Gradskom statutu od 22. augusta 1878. Stalni Statut je dobilo 9. januara 1884, koji je u februaru 1899. malo izmijenjen. Po ovom aktu, Grad Sarajevo je činio općinu koja je imala sedam kotara (rejona). Tada je imenovan i prvi načelnik gradske općine Mustaj-beg Fadilpašić[6] (Mustafa-beg), koji je djelovao od 1878. do 1892. godine.

Iako je bio važno urbano, demografsko i političko središte, Grad Sarajevo ne spominje se u prvom bosanskohercegovačkom Ustavu, Štatutu iz 1910.

[6] Gradonačelnik Mustafa-beg Fadilpašić bio je gradonačelnik 14 godina. U tom periodu je mnogo doprinio pozitivnim urbanističkim aktivnostima, od donošenja prvog regulacionog plana, s posebnom zaštitom za Baščaršiju, do izgradnje brojnih znamenitih građevina koje i danas plijene ljepotom i funkcionalnošću. Ustanovio je stalnu prometnu povezanost Sarajeva i Ilidže, izgradio prvi tramvaj u Sarajevu koji su vukli konji, u njegovo vrijeme izgrađena je franjevačka crkva Ante Padovanskog, otvorena pravoslavna bogoslovija, otvoren prvi moderni hotel Evropa, izgrađena zgrada Zemaljske vlade (zgrada Predstavništva) osnovan je Zemaljski muzej Bosne i Hercegovine izgrađena Katedrala Srca Isusova, kao i Šerijatska sudačka škola i sl.

godine. Ovaj temeljni propis konstitutivnosti Bosne i Hercegovine, donesen nakon aneksije Bosne i Hercegovine od strane Austrougarske monarhije 1908. godine, zajedno sa novim pratećim aktima, afirmirao je neke nove institucije, unoseći u politički život Bosne i Hercegovine institucije kao što su: Sabor, Zemaljski savjet (koji je bio nadležni organ koji je komunicirao između Sabora i drugih organa) te Kotarsko vijeće. Pa i u kasnijoj historiji, nije bilo posebnih normi o gradu, kao i o gradu Sarajevu.

Takav trend zadržan je i u narednim osnovnim organizacionim propisima o teritorijalnom i funkcionalnom uređenju Bosne i Hercegovine.

Novi *Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, donesen nakon II svjetskog rata, spominje Grad Sarajevo. Kod izbora 155 poslanika za Ustavotvornu skupštinu Bosne i Hercegovine određeno je da se vrši prema odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine. Zemaljska izborna komisija Bosne i Hercegovine provela je izbore 13. oktobra 1946. godine. Prema popisu stanovnika iz 1931, Zemaljska izborna komisija utvrdila je da se na svakih 15.000 stanovnika bira po jedan poslanik prema tadašnjoj administrativno-teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine, i to za sedam (Banjolučki, Bihaćki, Dobojski, Mostarski, Sarajevski, Travnički i Tuzlanski) *i za Grad Sarajevo*. Prema ovom zakonu, unutar sedam okruga i grada Sarajeva bili su određeni izborni srezovi s područjima gradskih, odnosno mjesnih narodnih odbora, te je svaki srez birao jednog Poslanika. Interesantan je bio postupak glasanja, koji je bio uređen Zakonom o izboru narodnih poslanika u Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine.[7]

Kasnijim propisima, pa sve do danas, Grad Sarajevo kao grad i glavni grad uređen je brojnim normama i odredbama.

U *Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine*, koji je bio dio paketa novog ustavnog uređenja Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine[8] date su osnove uređenja grada kao jedinice samoupravljanja.

[7] Zakon o izboru narodnih poslanika u Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list NR BiH, br. 34/46 od 21. 8. 1946. U članu 46. ističe se sljedeće: "Kada birač primi kuglicu, stavi je u ruku, zatim zatvara ruku, pa sa tako zatvorenom rukom prilazi svakoj kutiji redom i u svaku kutiju uvlači zatvorenu ruku. Kuglicu će spustiti u onu kutiju koja pripada kandidatskoj listi odnosno kandidatu za koga će da da svoj glas. Kad iz posljednje kutije izvuče ruku, birač će je pred svima otvoriti tako da svaki može vidjeti da u njoj nema više kuglice. Za vrijeme dok birač vrši glasanje, i predsjednik i članovi biračkog odbora paze da ne premjesti kuglicu u drugu ruku i da je sa sobom ne odnese."

[8] Paket novog ustavnog sistema Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine činili su: Ustav SR BiH od 1963. godine (Službeni list SR BiH, br. 13/63), Ustavni zakon o ukidanju srezova (Službeni list SR BiH, br. 14/66), Ustavni amandmani iz 1967. godine (Službeni list SR BiH, br. 13/67) i Ustavni amandmani iz 1969. godine (Službeni list SR BiH, br. 5/69).

U posebnoj Glavi IV. Ustava ističe se da se u gradu koji ima više općina može obrazovati gradsko vijeće kao organ samoupravljanja za poslove od zajedničkog interesa za grad kao cjelinu. Odluku o obrazovanju gradskog vijeća donose općinske skupštine općina na području grada. Gradsko vijeće usklađuje rad općina na području grada u oblasti privrednih, komunalnih i drugih poslova koji su od značajnog interesa za građane, radne organizacije i općine, a odlučuje o tim pitanjima ukoliko je to predviđeno zakonom, statutom grada ili odlukama općinskih skupština. Zakonom i na osnovu zakona statutom sreza može se predvidjeti da određena prava i dužnosti sreza koji su od zajedničkog interesa za općine u gradu vrši gradsko vijeće umjesto sreskih organa. Što se tiče gradskih organa, određeno je da Gradsko vijeće sačinjavaju odbornici koje iz svojih redova biraju općinske skupštine. Općinske skupštine biraju svoje predstavnike u gradsko vijeće srazmjerno broju stanovnika u općini, s tim da nijedna općina ne može birati više od dvije petine od ukupnog broja odbornika gradskog vijeća.

Sredstva gradskog vijeća za izvršenje njegovih zadataka obrazuju se iz doprinosa općina u visini koja se utvrđuje na osnovu objektiviziranih mjerila statutom grada. Gradsko vijeće može obrazovati svoje fondove. Srez osigurava gradskom vijeću sredstva za vršenje poslova koji budu zakonom ili statutom sreza preneseni iz djelokruga sreskih organa u djelokrug gradskog vijeća.

U periodu od donošenja Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine do donošenja Ustava Republike Bosne i Hercegovine desio se značajan događaj koji je afirmirao Grad Sarajevo, Bosnu i Hercegovinu i bivšu SFRJ. To je bila *organizacija i održavanje XIV zimskih olimpijskih igara.*[9] Osim velike afirmacije cjelokupne Jugoslavije, a posebno Sarajeva, Olimpijske igre su iz temelja promijenile infrastrukturu Sarajeva. Izgrađeni su veliki i funkcionalni objekti, staze, nova i renovirana cestovna mreža, ugostiteljski i stambeni objekti. Olimpijske igre su afirmirale i Grad Sarajevo, koji je od nominacije za održavanje Olimpijskih igara, do njihovog završetka predano radio putem svojih tijela i pojedinaca.[10] Uostalom, Grad Sarajevo je izdvojio i velika finansijska sredstva za realizaciju Olimpijskih igara, od preko 5% sveukupnih troškova (Organizacioni komitet XIV ZOI, 1984).

[9] Izbor Sarajeva za grada domaćina XIV zimskih olimpijskih igara bio je 18. maja 1978. na 80. sjednici Međunarodnog olimpijskog komiteta (MOK) u Atini. Gradovi protivkandidati bili su japanski Sapporo i švedski Göteborg. Nakon dva kruga glasanja Sarajevo je većinom glasova dobilo organizaciju ZOI 1984.

[10] Formiranje Privremenog organizacionog komiteta, koji je Skupština Grada obrazovala 13. jula 1978, dalo je podstreka snažnoj aktivnosti pribavljanja potrebne dokumentacije, odobrenja i planova za realizaciju ovog zahtjevnog događaja.

Nesumnjivo je događaj Zimskih olimpijskih igara imao veliki uticaj i na organizaciju Grada Sarajeva, podstičući njegovu organizaciju, zaposlenost i funkcionalnost.

I *Ustav Republike Bosne i Hercegovine* donosi određene odredbe o gradu. Bosna i Hercegovina je nastavila svoj kontinuitet postojanja i djelovanja kao Republika Bosna i Hercegovina nakon disolucije bivše SFR Jugoslavije. U tom obliku, ona je djelovala sve do potpisivanja Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma 14. decembra 1995. Ustav Republike Bosne i Hercegovine je donijelo Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine 24. februara 1993. godine, a stupio je na snagu objavom u Službenom listu RBiH, br. 5/93 od 14. marta 1993. godine.[11]

U Ustavu Republike Bosne i Hercegovine date su odredbe vezane za grad kao jedinicu lokalne samouprave. On predviđa da se u gradu, na čijem području je obrazovano više općina, obrazuje gradska zajednica kao posebna društveno-politička zajednica, u kojoj se, u zajedničkom interesu građana, osigurava planiranje društveno-ekonomskog razvoja, prostorno i urbanističko uređivanje, jedinstvenost sistema odbrane i društvene samozaštite i zadovoljavanje komunalnih potreba. Općine mogu, u zajedničkom interesu, povjeriti gradskoj zajednici i druga prava i dužnosti (član 180 Ustava). Ustav je dao osnove i mnogim drugim aktivnostima grada, njegovom uređenju, ostvarivanju prava i dužnosti građana i sl.

O glavnom gradu Sarajevu govori i *Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski sporazum.* On u članu I/V određuje da je Sarajevo glavni grad Bosne i Hercegovine. U Ustavu BiH nema daljnjih odredaba o glavnom gradu, kao ni o gradu kao jedinici samouprave. Ovim najvišim pravnim aktom Bosne i Hercegovine, Ustavom Bosne i Hercegovine, uspostavljen je složen i kompliciran decentralizirani sistem organizacije države, kroz mogućnosti postojanja brojnih organa vlasti i uz veoma kompliciran sistem odlučivanja (Hušić, 2017).

Za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine, *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine* (Sl. novine FBiH, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI,

[11] To je bio je najviši državno-pravni akt suverene države Republike Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine je 24. februara 1993. godine donijelo odluku o tekstu Ustava, a postao je pravosnažan 14. marta iste godine, objavom u Službenom listu. Usvajanjem i objavom ovog Ustava prestao je važiti dotadašnji Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine od 25. februara 1974. godine.

18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI i 88/2008 – Amandman CIX) detaljnije regulira lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini, a samim tim i grad kao jedinicu lokalne samouprave. On ne određuje nadležnosti općinskih vlasti, ali u članu VI.2. utvrđuje da se u općini ostvaruje lokalna samouprava.

Lokalna samouprava Federacije Bosne i Hercegovine organizirana je i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je tijela lokalne samouprave i građani, u skladu s Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave. Općine, odnosno gradovi u Federaciji BiH, monotipskog su karaktera, s jednakim ovlaštenjima.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovi ispunjavanja propisanih uvjeta uspostavljena zakonom. Ona je osnovna jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovi sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane uvjete iz zakona, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovog zakona predstavlja sjedište kantona i u slučaju neispunjavanja drugih uvjeta iz zakona.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. općina je bila određena kao jedini oblik samouprave. On predviđa da se, kao jedinica lokalne samouprave, formira grad za područje dvije ili više općina, ukoliko su one urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana. Određeno je da se gradovi, koji su sjedišta kantona s posebnim režimom, moraju organizirati na principima koji vrijede za gradove. Amandmanom iz 1996. među oblicima lokalne samouprave navedeni su općina i grad. Dodatnim amandmanom od 1997. posebno je uređen status Grada Sarajeva kao glavnog grada i Grada Mostara. Na snazi je između 1995. i 2006. bio i Zakon o lokalnoj samoupravi Federacije BiH. Zakone o lokalnoj samoupravi usvojili su i kantoni, dok je Federacija BiH usvojila novi Zakon o principima lokalne samouprave. Novim zakonskim promjenama prihvaćeno je moderno shvaćanje lokalne samouprave kao prava lokalnih tijela da upravljaju dijelom lokalnih poslova u interesu lokalnog stanovništva. Treba dodati da je u monotipnu strukturu, pored općine, uveden i grad kao jedinica lokalne samouprave uz proširenje

nadležnosti općine te uz promjene načina izbora načelnika, koji se od usvajanja novog zakona bira neposredno, a ne posredno putem općinskog vijeća.

U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, iza poglavlja VI.A. "Gradske vlasti" dodato je novo poglavlje: "VI.B. Organizacija Sarajevo". Određeno je da se u Kantonu Sarajevo osniva Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave. Ustavom Kantona Sarajevo uređeno je koje općine ulaze u sastav Grada Sarajeva. Navedeno je da sastav i način odlučivanja organa Grada Sarajeva odražava multietničnost i posebnost Grada Sarajeva kao glavnog grada Federacije Bosne i Hercegovine. Određeno je da se nadležnost, organizaciona struktura i način odlučivanja organa Grada Sarajeva utvrđuju Ustavom Kantona, kantonalnim zakonima i Statutom Grada, u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavnom Kantona Sarajevo (član 2 Ustava Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII) određeno je da se područje Grada Sarajeva, koje je razgraničenjem između entiteta u Bosni i Hercegovini, izvršenim Dejtonskim mirovnim sporazumom pripalo Federaciji Bosni i Hercegovini, organizira kao kanton u skladu s Ustavom Federacije BiH i Ustavom Kantona Sarajevo. Razmišljanja nekih pravnika i institucija (Savez općina i gradova Bosne i Hercegovine) su da su u određivanju nadležnosti Kantona Sarajevo nadležnosti Grada Sarajeva preuzete i predate Kantonu (Dedić, 1998: 84).

Ustav određuje da Grad ima Gradsko vijeće koje se sastoji od jednakog broja vijećnika iz svake općine, s tim da ne može imati manje od 15 niti više od 31 vijećnika. Statut Grada određuje broj vijećnika, izbornu proceduru i dužinu trajanja mandata gradskih vijećnika, a u skladu sa zakonom. Određeno je da se Bošnjacima, Hrvatima i Srbima, kao konstitutivnim narodima, pojedinačno garantuje minimum od 20% mjesta u Gradskom vijeću, a pripadnicima ostalih najmanje dva mjesta, bez obzira na izborne rezultate.

Amandmani I–XIII (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/97) na Ustav Kantona Sarajevo posebno oslikavaju stanje sa Gradom Sarajevo. U njima se navodi da u Kantonu Sarajevo općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad čine Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave (Amandman I). Određeno je da se nadležnost i unutrašnja organizacija Grada uređuje Statutom Grada, kao i pitanja od vitalnog nacionalnog interesa.

Mnogobrojni su i domaći izvori kojima je uređena nadležnost grada, a time i glavnog grada. Posebno treba spomenuti *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine* (Službene novine FBiH, br. 49/06, 51/09). Ovaj propis već na samom početku govori da se lokalna samouprava organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim Ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika.

Važan propis koji uređuje ovu oblast je *Zakon o gradu koji ima više općina* (Službeni list RBiH, br. 14/68). Ovim propisom razrađene su funkcije grada i regulirana druga pitanja od značaja za funkcioniranje grada. Nakon donošenja tog akta, donesen je *novi Zakon o gradu koji ima više općina* (Službeni list RBiH, br. 18/70) kojim je Sarajevu povjereno vršenje niza poslova koji su proizilazili iz jedinstvenog urbanog i komunalnog gradskog područja.

Također, *Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine* propisano je: "Glavni grad Federacije je Sarajevo." Također, Statutom Grada Sarajeva određeno je: "Grad Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine i sjedište Kantona Sarajevo. Grad Sarajevo je jedinica lokalne samouprave."

Postoje i drugi propisi najvišeg nivoa kojim su uređene funkcije, sastav i aktivnosti grada Sarajeva. Statutom je određeno da su njegove nadležnosti: urbano planiranje / upotreba lokalnog zemljišta; javne službe / infrastruktura (voda, kanalizacija, prikupljanje otpada, grijanje, gas, tržnice, javni parkovi, vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, sportski objekti, groblja); gradske finansije; javni saobraćaj; kultura; osnovno i srednje obrazovanje; lokalni biznis; dobrotvorne organizacije; lokalni radio i televizija; lokalni turizam; izvršni aspekti stambene politike (dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, odluke o visini stanarina) i druge nadležnosti koje Gradu Sarajevu prenese Kanton Sarajevo, odnosno povjere općine koje su u njegovom sastavu.

Dakle, Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine, glavni grad Federacije Bosne i Hercegovine, sjedište Kantona Sarajevo, a ono je i Grad Sarajevo.

Postojeći normativni akti, iako ih ima veliki broj, daju nejasan koncept i viziju rješavanja problematike grada. Tome posebno doprinosi uređenje Kantona Sarajevo za koji Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, kao i dio teoretičara i pravnika (Musabegović, Voćkić-Avdagić i Nuhanović, 1999: 86) smatra da je preuzeo nadležnosti Grada Sarajeva, a što je budući zadatak aktivnostima na uređenju ovih pitanja.

Institucionalno uređenje gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva

Uvod

Važna pretpostavka uspješnog realiziranja normiranih nadležnosti grada, kao i glavnog grada, jest postojanje formiranih i aktivnih institucija. Dubljom analizom uređenja gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva primjetno je da je izgrađen veliki, impozantni broj njih.

Institucionalno uređenje Grada Beograda

Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica u kojoj građani ostvaruju lokalnu samoupravu. Grad Beograd obavlja poslove općine utvrđene Ustavom, poslove koje mu Republika zakonom povjeri iz okvira svojih prava i dužnosti, kao i druge poslove utvrđene zakonom i Statutom grada. Organi Grada Beograda su: Skupština grada, gradonačelnik, Gradsko vijeće i Gradska uprava.

Nadležnosti Grada Beograda su mnogobrojne, počev od donošenja programa razvoja i raznih drugih programa, održavanja stambenog fonda, davanja u zakup zemljišta, brige o prijevozu na teritoriji grada, osnivanja robnih rezervi i mnogobrojnih drugih nadležnosti.

Propisima su uređene funkcije Skupštine Grada Beograda, gdje je ukazano na to da je Skupština Grada Beograda predstavnički organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti utvrđene zakonom i Statutom grada. Normirane su nadležnosti gradonačelnika, kao i Gradskog vijeća, a za obavljanje upravnih poslova određeno je da to obavlja gradska uprava Grada Beograda, sa iznimno velikim brojem nadležnosti i posebnim tijelom te brojnim sekretarijatima.

Institucionalno uređenje Grada Zagreba

Grad Zagreb je, u svojoj dugogodišnjoj historiji glavnog grada (prijestolnice) Republike Hrvatske, izgradio mnogo institucija, koje mu pomažu u realiziranju njegove nadležnosti.

U spomenutom zakonu navodi se da su predstavnička tijela građana, kao i tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, ona koja donose akte u okviru djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (član 27 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (prečišćeni tekst zakona), Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020). Određeno je da broj članova predstavničkog tijela mora biti neparan, a određuje se statutom jedinice lokalne samouprave, i to: za grad koji ima više od 30.000 stanovnika od devetnaest do trideset pet članova, a Grad Zagreb ima pedeset jednog člana. Ovaj zakon poboljšava i jasnije normira uvjete funkcioniranja mjesnih odbora u jedinicama lokalne samouprave te znatno proširuje državni nadzor kojim se nadziru opći akti kada se ocijeni da su u suprotnosti sa Ustavom i zakonom (Lozina, 2021: 581).

Zakon o Gradu Zagrebu daje temeljitu sliku tijela vlasti koja obavljaju funkcije za Grad Zagreb. U tom kontekstu, ističe se da su tijela Grada Zagreba: gradska skupština, gradonačelnik i gradsko poglavarstvo (član 12 Zakona o Gradu Zagrebu, prečišćeni tekst, Narodne novine, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20), na snazi od 1. 1. 2020). Detaljno su uređene nadležnosti, organizacija, izvršioci i druga bitna pitanja korisna za funkcioniranje tih tijela.

Treba istaći da su ovlaštenja i obaveze koje proizilaze iz samoupravnog djelokruga grada Zagreba podijeljene između predstavničkog tijela – Gradske skupštine i izvršnog tijela – gradonačelnika.

Gradska skupština je predstavničko tijelo građana Grada Zagreba i tijelo Grada Zagreba izabrano na osnovu općega biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem na način određen zakonom. Ona donosi Statut Grada Zagreba, kao i opće i druge akte u okviru samoupravnog djelokruga Grada Zagreba, te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i ovim statutom (Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 23/16, 2/18 i 23/18).

Interesantne su pozicija i nadležnosti gradonačelnika Grada Zagreba. U Statutu Grada Zagreba ističe se da gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad Zagreb i nosilac je izvršnih poslova u Gradu Zagrebu. On ima dva zamjenika, koji se biraju na neposrednim izborima na način propisan zakonom kojim se uređuju lokalni izbori. Njegove nadležnosti su raznolike i precizno navedene.

Institucionalno uređenje Grada Sarajeva

U vezi s institucionalnim uređenjem Grada Sarajeva, važno je pitanje nadležnosti tijela i institucija koje su formirane i koje rade. Ustavom Bosne i Hercegovine navedene su isključive nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, a za ostale nadležnosti Ustav BiH rekao je da su nadležnosti entiteta. On ističe da će svaki entitet pružiti svu potrebnu pomoć Vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine. Određeno je da sve Vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu Ustavom Bosne i Hercegovine izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

U entitetskim ustavima i Statutu Brčko distrikta, također, postoje odredbe koje uređuju nadležnosti njihovih institucija. Tako je, na primjer, u Glavi III. Ustava Federacije BiH normirano deset isključivih nadležnosti federalnih organa i institucija te prikaz podijeljenih nadležnosti između federalnih i kantonalnih institucija i organa.

U kantonalnim ustavima donesene su odredbe koje govore o isključivim nadležnostima kantona, te podijeljenim nadležnostima sa Federacijom Bosne i Hercegovine. Veliki je spisak isključivih nadležnosti kantona. Međutim, Ustavom Kantona Sarajevo (član 15 Ustava Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII) određeno je da Kanton može, putem Skupštine Kantona, prenijeti svoje nadležnosti iz oblasti obrazovanja, kulture, turizma, lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti, radija i televizije, na općine u svom sastavu. Posebno je istaknuto da će se ove nadležnosti obavezno prenositi na one općine u kojima većinsko stanovništvo prema nacionalnoj strukturi nije stanovništvo koje čini većinu i na području cijelog Kantona. Kanton može neke od svojih nadležnosti prenijeti i na federalne vlasti, ukoliko bi se na taj način obezbijedilo njihovo efikasnije i racionalnije vršenje. Odluku o prenošenju nadležnosti u smislu ovog člana donosi Skupština.

Isključive nadležnosti Grada Sarajeva, navedene su u Ustavu Kantona Sarajevo na veoma precizan i potpun način. Također, donesene su brojne odredbe kojima se uređuje nadležnost i funkcionalnost organa Grada Sarajeva, kao što su: *Odluka o organizaciji i djelokrugu organa uprave Grada Sarajeva* (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 24/2021) i *Odluka o platama i naknadama u organima Grada Sarajeva* (Službene novine Kantona Sarajevo,

br. 38/17). Radni odnosi zaposlenih uređeni su važnim podzakonskim aktima kao što su:

a) Pravilnik o radnim odnosima državnih službenika i namještenika u organima uprave Grada Sarajeva i Stručnoj službi gradonačelnika Grada Sarajeva, oktobar 2017;
b) Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave Grada Sarajeva, maj 2022:
c) Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta stručnih službi gradonačelnice Grada Sarajeva, maj 2022;
d) Statut Grada Sarajeva (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 12/98, 14/98, 25/05, 23/08, 32/08).

Obavljanje navedenih pojedinih poslova Grad može, u skladu sa zakonom, povjeriti ustanovama, privrednim društvima, drugim pravnim licima i obrtnicima.

Od drugih institucija treba navesti *Gradsko vijeće* koje ima 28. vijećnika (Amandman II na Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/1997 – Amandmani I–XIII). Svako općinsko vijeće općina koje formiraju Grad izabrat će 7 delegata u Gradsko vijeće iz reda općinskih vijećnika. Bošnjacima, Hrvatima i grupi ostalih će pojedinačno biti garantiran minimum od 20% mjesta u Gradskom vijeću, bez obzira na izborne rezultate. Određeno je da će, ukoliko se izborom gradskih vijećnika iz reda općinskih vijećnika ne može popuniti minimalan broj mjesta zagarantovan Ustavom, gradski vijećnici biti birani iz reda kandidata sa lista političkih stranaka koje participiraju u općinskim vijećima, a na osnovu izbornih rezultata. Mandat gradskih vijećnika jednak je mandatu općinskih vijećnika koji se delegiraju u Gradsko vijeće.

Nadležnosti i funkcije Gradskog vijeća precizno su navedene u *Statutu Grada Sarajeva*. Taj akt određuje i način odlučivanja Gradskog vijeća.

Grad ima gradonačelnika i zamjenike gradonačelnika, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda i ostalih. Mandat gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika traje koliko i mandat gradskih vijećnika. Broj zamjenika gradonačelnika, ovlaštenja zamjenika gradonačelnika i odnosi zamjenika gradonačelnika sa gradonačelnikom utvrđuju se Statutom Grada.

Ovlaštenja gradonačelnika / gradonačelnice su određene i to su:

1) provođenje gradske politike i izvršavanje gradskih propisa, kao i prenesenih nadležnosti,
2) imenovanje i smjenjivanje državnih službenika i namještenika,
3) osiguranje saradnje državnih službenika i namještenika s ombudsmenima,

4) podnošenje izvještaja Gradskom vijeću i javnosti o provođenju gradske politike,
5) druga ovlaštenja utvrđena zakonom i Statutom Grada.

Gradski organi osnivaju se u skladu sa zakonom kojim se uređuje organizacija uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ustav je predvidio rješavanje pitanja nedjeljive infrastrukture Grada i općina koje nisu u sastavu grada. Ta pitanja zajednički rješavaju te općine i Grad. To su:

1) vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda;
2) održavanje javne čistoće i upravljanje čvrstim otpadom;
3) snabdijevanje prirodnim gasom;
4) daljinsko grijanje i
5) organiziranje i unapređenje gradskog javnog prevoza.

Općine koje nisu u sastavu Grada i Grad mogu povjeriti obavljanje određenih poslova Kantonu.

Zaključci

Bosna i Hercegovina je u toku svoje historije prolazila kroz različite oblike teritorijalno-političkog uređenja. Egzistirajući u raznim carstvima i republikama, ona je prolazila kroz različite oblike teritorijalnog uređenja, u zavisnosti od vlasti, ali i svog geografskog položaja i njenih drugih faktora. Na lokalnom nivou, prolazeći kroz zadružne oblike (Puljiz, 1991), kao oblike socijalne organizacije u tradicionalnom selu, mijenjala je i teritorijalne i političke oblike organizacije. Danas su to općine i gradovi.

Na međunarodnom planu, glavni gradovi imaju važne uloge, koje trebaju kvalitetno obavljati. Tako, na primjer, UN traži, u cilju provođenja Agende 2030, da države Evropske unije, ali i druge države njene članice, preduzmu aktivnosti na planiranju budućnosti ovih subjekata. UN traži da do kraja 2018. godine sve države članice sastave dugoročne nacionalne planove o brojnim pitanjima koja treba planirati i provesti do 2030. godine. I Grad Sarajevo treba aktivno pristupiti ovoj obavezi te sačiniti realne i ambiciozne planove, a zatim provoditi ih u djelo.

Normativno gledajući, nadležnosti Grada Beograda i Grada Zagreba preciznije su i potpunije određene u odnosu na poziciju glavnog grada Bosne i Hercegovine, Grada Sarajeva. Tome ide u prilog *postojanje i posebnih zakona* o glavnom gradu, kojim su regulirana sva važna pitanja Grada Beograda i Grada Zagreba. Treba i za Grad Sarajevo donijeti sličan zakon, cijeneći

prirodu i složenost problematike i bez obzira na to što ima dosta normi kojim se uređuje njegova funkcija. Neki odnosi trebaju se normirati zakonom, a neki drugi nižim aktima. Pitanje uređenja, obrazovanja, nadležnosti, institucionalne uređenosti i sl. su pitanja od najvećeg značaja za grad kao jedinicu lokalne samouprave, pa treba donijeti takav propis.

Primjetno je da su i u Srbiji jedinice lokalne samouprave općine i gradovi. Vidljivo je da kod Grada Beograda općine koje ulaze u njegov sastav *nisu jedinice lokalne samouprave*. One općine koje ne ulaze u sastav grada, one su jedinice lokalne samouprave. One općine koje su u sastavu grada, imaju veliku zavisnost od grada te sa svojim nadležnostima koje su dobile od grada obavljaju poslove za grad i plaćene su za te aktivnosti.

Propisima vezanim za nadležnosti Grada Beograda predviđeno je neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Smatram da treba ovako normirane aktivnosti grada Beograda slično normirati i u najvažnijim aktima grada Sarajeva.

Normativna uređenost Grada Zagreba je veoma precizno uređena brojnih zakonskim i podzakonskim aktima. Preciznost uređenosti ovih pitanja otklanja mogućnost sukoba nadležnosti glavnog grada sa njegovim općinama, pa bi trebalo i u normativnoj djelatnosti za Grad Sarajevo imati ovo u vidu.

Značajno pitanje uređenja nadležnosti gradova Beograda i Zagreba vidljivo je u preciznom i potpunom uređenju pitanja *dobara u javnoj upotrebi*. Dobra u javnoj upotrebi su dobra koja daju snagu gradu te se štite na veoma dobar način u gradovima Zagrebu i Beogradu. Treba vidjeti da li se slična normativna rješenja mogu primijeniti i za Grad Sarajevo.

Analizom normativne i institucionalne uređenosti glavnih gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva vidljivo je da imaju šta međusobno ponuditi jedni drugima. Iskustva svakog od ovih gradova mogu biti podstrek boljem normativnom i institucionalnom uređenju svakog od ovih gradova.

Literatura

Knjige

Dedić, Sead (1998). Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Univerzitetska knjiga. Sarajevo.

Lilić, Stevan, Dimitrijević, Predrag, i Marković, Milan (2004). Upravno pravo usklađeno sa Ustavnom poveljom Srbije i Crne Gore. Savremena administracija. Beograd.

Musabegović, Nijaz, Voćkić-Avdagić, Jelena, i Nuhanović, Asad (1999). Lokalna samouprava – traganja i iskustva. Centar za promociju civilnog društva Sarajevo. Sarajevo.

Stefanović, Jovan (1956). Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno. Knjiga II. Školska knjiga. Zagreb.

Članci

Lozina, Duško (2021). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu.

Pešović, Marija (2019). Gradske opštine u Republici Srbiji. Pravni zapisi. Pravni fakultet Univerziteta Union.

Propisi

Odluka o izborima članova vijeća gradskih četvrti i članova vijeća mjesnih odbora. Službeni glasnik 4/13 i 5/17.

Odluka o organizaciji i djelokrugu organa uprave Grada Sarajeva. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 24/2021.

Odluka o platama i naknadama u organima Grada Sarajeva. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 38/17.

Opći zakon o uređenju općina i kotara. Službeni list FNRJ, br. 26/1955.

Poslovnik Gradske skupštine Grada Zagreba. Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17/09, 6/13, 7/14, 24/16 – ispravak, 2/17, 9/17 – pročišćeni tekst, 13/18, 20/18 – ispravak, 2/19, 8/21, 11/21 – pročišćeni tekst, 17/21 – ispr.

Poslovnik Skupštine grada Beograda. Službeni list grada Beograda, br. 15/09, 14/10, 32/10, 101/19 i 19/22.

Pravilnik o radnim odnosima državnih službenika i namještenika u organima uprave Grada Sarajeva i Stručnoj službi gradonačelnika Grada Sarajeva, oktobar 2017.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave grada Sarajeva, maj 2022.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta stručnih službi gradonačelnice grada Sarajeva, maj 2022.

Statut grada Sarajeva, prečišćeni tekst. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 12/98, 14/98, 25/05, 23/08, 32/08.

Statut Grada Zagreba, („Službeni glasnik Grada Zagreba“, br. 23/16, 2/18 i 23/18);

Statut Grada Zagreba. Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 23/16, 2/18 i 23/18.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Sl. novine FBiH, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI i 88/2008 – Amandman CIX.

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

Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine od 1963. godine. Službeni list SR BiH, br. 13/63.

Ustavni amandmani iz 1967. godine. Službeni list SR BiH, br. 13/67.

Ustavni amandmani iz 1969. godine. Službeni list SR BiH, br. 5/69.

Ustavni zakon o ukidanju srezova. Službeni list SR BiH, br. 14/66.

Ustavni zakon o ukidanju srezova. Službeni list SR BiH, br. 14/66.

Zakon o glavnom gradu (Republike Srbije), Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon.

Zakon o gradu koji ima više općina, Službeni list RBiH, br. 18/70.

Zakon o gradu koji ima više općina. Službeni list RBiH, br. 14/68.

Zakon o Gradu Zagrebu, prečišćeni tekst. Narodne novine, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20, na snazi od 1. 1. 2020.

Zakon o izboru narodnih poslanika u Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine. Službeni list NR BiH, br. 34/46 od 21. 8. 1946.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (prečišćeni tekst zakona). Narodne novine NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine FBiH, br. 49/06, 51/09.

Zemaljski ustav (Štatut) za Bosnu i Hercegovinu, 17. februar 1910. Preuzeto sa chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2021/12/Statut-1910-1.pdf, 9. 5. 2022.

Internetski izvori

Aljazeera (2018). U gradovima će 2050. živjeti dvije trećine stanovništva. 17. 5. 2018. Preuzeto sa https://balkans.aljazeera.net/news/world/2018/5/17/u-gradovima-ce-2050-zivjeti-dvije-trecine-stanovnistva, 18. 5. 2022.

Grad Zagreb (2022). Odnos gradskih tijela i tijela gradskih četvrti. Grad Zagreb, mjesna samouprava. Preuzeto sa https://aktivnosti.zagreb.hr/mjesna-samouprava/gradske-cetvrti/odnos-gradskih-tijela-i-tijela-gradskih-cetvrti/12927, 18. 8. 2022.

Hušić, Jasmin (2017). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Preuzeto sa https://www.academia.edu/47999772/Lokalna_Samouprava_U_Bosni_I_Hercegovini, 8. 7. 2022.

Jurčević, Danijela (2017). Grad kao jedinica lokalne samouprave. Preuzeto sa https://repozitorij.velegs-nikolatesla.hr/islandora/object/velegs%3A112/datastream/PDF/view, 14. 6. 2022.

Kartli (2022). Preuzeto sa https://hr.tr2tr.wiki/wiki/Kartli, 14. 6. 2022.

Organizacioni komitet XIV ZOI (1984). Završni izvještaj Organizacionog komiteta XIV zimskih olimpijskih igara Sarajevo, 1984. Preuzeto sa https://web.archive.org/web/20120118131813/http://www.aafla.org/6oic/OfficialReports/1984/or1984w.pdf, 13. 7. 2022.

Puljiz, Vlado (1991). Porodične zadruge i procesi modernizacije hrvatskog društva. Pravni fakultet u Zagrebu. Zagreb. Preuzeto sa https://hrcak.srce.hr/file/177067, 3. 5. 2022.

Vijeće Evrope (2017). Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope. Preuzeto sa https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bosnian/168098bb4d, 12. 7. 2022.

A COMPARATIVE VIEW OF THE NORMATIVE AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF THE CAPITAL CITIES OF BELGRADE AND ZAGREB WITH REFERENCE TO THE CAPITAL CITY OF SARAJEVO

Conclusion

In the course of its history, Bosnia and Herzegovina went through various forms of territorial and political organization. Existing in various empires and republics, it went through different forms of territorial organization, depending on the government, but also its geographical position and its other factors. At the local level, passing through cooperative forms (Puljiz, 1991), as forms of social organization in a traditional village, it also changed the territorial and political forms of organization. Today they are municipalities and cities.

On the international level, the capitals have important roles, which they should perform well. Thus, for example, the UN requests, in order to implement the 2030 Agenda, that the countries of the European Union, as well as other member states, undertake activities to plan the future of these entities. The UN requests that by the end of 2018, all member states draw up long-term national plans on numerous issues that need to be planned and implemented until 2030. And the City of Sarajevo should actively approach this obligation and make realistic and ambitious plans, and then implement them.

From a normative point of view, the competences of the City of Belgrade and the City of Zagreb are more precisely and completely defined in relation to the position of the capital of Bosnia and Herzegovina, the City of Sarajevo. This is supported by the existence of special laws on the capital, which regulate all important issues of the City of Belgrade and the City of Zagreb. A similar law should be passed for the City of Sarajevo, appreciating the nature and complexity of the problem and regardless of the fact that there are many norms governing its function. Some relations should be regulated by law, and others by lower acts. The issue of organization, education, jurisdiction, institutional organization, etc. are matters of the greatest importance for the city as a unit of local self-government, so such a regulation should be adopted.

It is noticeable that in Serbia the units of local self-government are municipalities and cities. It is obvious that the municipalities that are part of the City of Belgrade are not local self-government units. Those municipalities that are not part of the city are units of local self-government. Those municipalities that are part of the city are highly dependent on the city, and with their competences that they received from the city, they perform tasks for the city and are paid for those activities.

It is noticeable that in Serbia the units of local self-government are municipalities and cities. It is obvious that the municipalities that are part of the City of Belgrade are not local self-government units. Those municipalities that are not part of the city are units of local self-government. Those municipalities that are part of the city are highly dependent on the city, and with their competences that they received from the city, they perform tasks for the city and are paid for those activities.

The regulations related to the competences of the City of Belgrade provide for the direct participation of citizens in the implementation of local self-government. I think that the activities of the city of Belgrade, which are standardized in this way, should be similarly standardized in the most important acts of the city of Sarajevo.
The normative structure of the City of Zagreb is very precisely regulated by numerous legal and by-laws. The precise regulation of these issues eliminates the possibility of conflicts between the competences of the capital city and its municipalities, so this should also be taken into account in normative activities for the City of Sarajevo.
The significant issue of regulating the jurisdiction of the cities of Belgrade and Zagreb is visible in the precise and complete regulation of the issue of goods in public use. Goods in public use are goods that give strength to the city and are protected in a very good way in the cities of Zagreb and Belgrade. It should be seen whether similar normative solutions can be applied to the City of Sarajevo.
An analysis of the normative and institutional structure of the capital cities of Belgrade, Zagreb and Sarajevo shows that they have something to offer each other. The experiences of each of these cities can be an incentive for better normative and institutional arrangement of each of these cities.

Keywords: local self-government, capital city, city municipalities, normative regulation, institutional arrangement, comparative review

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI: 10.5644/PI2022.204.04

NOVA POLITIČKA VIZIJA GRADSKE AUTONOMIJE: IZAZOVI TERITORIJALNE I INSTITUCIONALNE REORGANIZACIJE GRADA SARAJEVA

Elvis Fejzić[1]

Sažetak

Sve političke zajednice tokom historijskog razvoja prolaze kroz proces kompliciranе transformacije, koji ima socijalne, političke i ekonomske implikacije. Kako su države – kao akteri transnacionalne politike – zahvaćene procesima permanentnog preoblikovanja, što od njih zahtijeva da se stalno repozicioniraju i prilagođavaju izmijenjenom političkom kontekstu, tako su i subnacionalne zajednice iz sfere regionalne, gradske i lokalne politike obuhvaćene tim promjenama. Spomenutu političku transformaciju moguće je detektirati i u postsocijalističkim državama, tj. na subnacionalnim nivoima vlasti u tim političkim zajednicama. U tom smislu poseban značaj se pridaje razvoju gradske autonomije i općenito gradova u uvjetima postsocijalističke tranzicije, ali i neoliberalne globalizacije. Razvoj Grada Sarajeva u postsocijalističkoj i postdejtonskoj Bosni i Hercegovini nije do kraja oslobođen od skiciranih vandržavnih političkih i ekonomskih uticaja. Ipak, njegovu sveukupnu transformaciju i politički razvoj presudno ograničava kompliciranа i nedostatna unutardržavna ustavna i zakonska regulativa, koja je reducirala izvorne političke nadležnosti i gradsku autonomiju Grada Sarajeva, čime je onemogućen i zaustavljen proces funkcionalne teritorijalne i institucionalne reorganizacije. Imajući navedeno u vidu, nužno je redefinirati i izmijeniti trenutni politički status i nadležnosti Grada Sarajeva – u skladu sa normativnim funkcijama gradske autonomije – bez čega nije moguće planirati njegov dugoročni i održivi razvoj, koji bi istovremeno zadovoljio i potrebe građana te, uz to, smanjio političke napetosti između političkog centra i periferije.

Ključne riječi: država, grad, politika, ustav, vlast, Bosna i Hercegovina, Sarajevo.

Uvodna analiza: tematski i kontekstualni okvir

U doba neoliberalne globalizacije došlo je do rapidnih političkih promjena u sferi državnosti i definiranja uloge političke vlasti, pod uticajem *policentrične politike*, koja je dala znatno veći značaj i nadležnost *subnacionalnim*

[1] Vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Fakultet političkih nauka Univerzitet u Sarajevu, elvis.fejzic@fpn.unsa.ba

nivoima vlasti na srednjim i lokalnim instancama odlučivanja. Subnacionalni nivoi vlasti su, u osnovi, postali znatno autonomniji u odnosu na centralnu državnu vlast u periodu ubrzane neoliberalne globalizacije, pa je tako njihov politički subjektivitet sada izraženiji i vidljiviji, dok su njihove upravljačke mogućnosti u sferi unutardržavne praktične politike i vandržavne saradnje postale veće i sadržajnije. No, nije uvijek bilo tako, što se obično temporalno vezuje za pojavu, promociju i planetarnu ekspanziju neoliberalne politike i općenito širenje transnacionalne političke paradigme, jer "...pod etatističkim okolnostima teritorijalističke prošlosti, necentralne vlasti radile su u potpunosti unutar državnog konteksta. Lokalne vlasti bi samo veoma rijetko izašle izvan svoje države u susret širem svijetu." (Šolte, 2009: 203) Sa ekspanzijom globalizacije u različitim sferama, a posebno unutar političke dimenzije, sve više je odumirala i nestajala skicirana politička paradigma, koja je preferirala *etatizam* ili ortodoksni državni centralizam kao politički rezon.[2]

Tako je došlo do velikih promjena u sferi poimanja političke vladavine i uloge centralne državne vlasti, pa se sve više na unutardržavnom planu promovira koncept *decentralizacije* i *devolucije*, kao politički standard u definiranju i podjeli nadležnosti između nacionalne vlade i subnacionalnih instanci odlučivanja, tj. između centralnih i perifernih vlasti. Sa takvim krupnim političkim promjenama redefiniran je i tradicionalni koncept *političkog vladanja*, jer su u proces donošenja odluka iz sfere državne politike uključeni i novi akteri sa transnacionalnog i subnacionalnog nivoa vlasti, zbog čega se sve više koristi pojam *političko upravljanje* kao faktički izraz za takav oblik političkog odlučivanja. Ta politička paradigma i dalje reprezentira općeprihvaćeni obrazac donošenja odluka u doba hiperglobalizacije, barem kada je u pitanju strukturiranje i koncipiranje upravljačkih nadležnosti u sferi unutardržavne politike. Imajući apostrofirano u vidu, političke okolnosti tradicionalne i etatistički koncipirane državne politike bile su izložene neminovnim promjenama pod uticajem novog političkog konteksta "...u sadašnjem globalnijem svijetu. ...većina država je u poslednjim godinama prenijela značajna ovlašćenja

[2] Suverena moć centralne vlasti u demokratskim državama reducirana je tokom vremena permanentnim vanjskim ili transnacionalnim, ali i unutrašnjim političkim uticajima, zbog čega se može konstatirati sljedeće: "*Etatistički model* upravljanja državom, ustvari, nadomješten je *višedimenzionalnim modelom* političkog upravljanja koji ima policentričan karakter. Štaviše, osim *upravljanja na nacionalnom nivou države*, u pravilu, moguće je govoriti o *upravljanju ispod nivoa nacionalne države* – u nadležnosti je lokalnih, provincijskih, pokrajinskih, kantonalnih i regionalnih vlasti, a u tom upravljanju participiraju politički, ekonomski i civilno-društveni subjekti – i *upravljanju iznad nivoa nacionalne države* – u kojem sudjeluju makroregionalni i globalni akteri u politici koji mogu biti političkog i nepolitičkog karaktera." (Fejzić, 2016: 15) Spomenuti politički uticaji su, u osnovi, uveliko smanjili regulacijsku moć i sposobnost nacionalne ili centralne državne vlasti.

od nacionalnih na podnacionalne oblasti." (Šolte, 2009: 203) S tim u vezi, u miljeu *javnih politika* i općenito *javnog sektora* u demokratskim državama sada se kao politički regulatori pojavljuju subnacionalni nivoi vlasti i transnacionalni centri odlučivanja, pored nacionalnih državnih vlada, koje su nekada u potpunosti autonomno i samostalno regulirale navedenu oblast državne politike.[3] Implikacije takvog modela upravljanja javnim poslovima su *komercijalizacija javnih politika* – događa se pod uticajem transnacionalnih političkih aktera – te *decentralizacija* i *devolucija* u političkom odlučivanju, a sve to se uveliko reflektira na *politički suverenitet*. (Ballestrem, 1998; Beck, 2003; Neš, 2006) Disperzirano donošenje odluka odvija se u skladu sa pravilima *politike supsidijarnosti*, koja se realizira kroz prenošenje političkih nadležnosti na periferne nivoe unutardržavne vlasti, što je u konačnici uveliko osnažilo moć i ulogu lokalnih zajednica, gradova i pokrajina u sferi praktične politike.

Subdržavni nivoi vlasti su u policentričnom političkom kontekstu postali slobodniji i autonomniji i prema *unutra*, tj. u oblasti državnog upravljanja, ali i prema *vani*, odnosno u pogledu mogućnosti za ostvarivanje kooperacije sa vandržavnim akterima politike na različitim nivoima odlučivanja. Tako da su subdržavne vlasti u demokratskim državama "...u skorašnjim decenijama razvile direktne prekogranične kontakte sa partnerima iz inostranstva... Ovi 'nadlokalni' odnosi često su se razvijali bez posredovanja centralnih državnih vlasti. ...Između opština se razvilo znatno prekogranično subdržavno upravljanje." (Šolte, 2009: 203) Pored toga su, čak, neke poddržavne vlasti u međuvremenu otišle nekoliko koraka dalje u pogledu sticanja političke autonomije, pa su uspjele osnovati svoje resore za vanjsku politiku ili su, pak, razvile političke veze sa transnacionalnim i supradržavnim agencijama, ali bez uključenosti njihovih nacionalnih vlada u te aktivnosti. (Beck, 2003; Bennett i Oliver, 2003; Neš, 2006) Tako da sada u nekim slučajevima gradske zajednice mogu, recimo, participirati u reguliranju javnih politika, pa i realizirati javne poslove, koje su ranije obavljale isključivo nacionalne vlasti, iako ponekad imaju vandržavni karakter i reprezentiraju politički izraz globalizacije. S tim u vezi, sve učestalije "...u malim gradovima i gradovima srednje veličine... lokalne vlasti preduzimaju korake globalne politike u stvarima kao što su razvoj saradnje, kontrola kriminala, degradacija životne sredine i unapređivanje

[3] Štaviše, nerijetko *subnacionalni akteri odlučivanja* imaju više uspjeha u reguliranju političkih pitanja iz sfere lokalne i regionalne politike, pa se tako tvrdi da "...pokrajinske i opštinske vlasti mogu biti pogodnije za upravljanje stvarima kakve su organizacija globalnih spektakala, snabdijevanje globalnih kompanija infrastrukturom, i neki aspekti kontrole transsvjetskih infektivnih bolesti i transsvjetskog kriminala." (Šolte, 2009: 203) Akteri upravljanja na tom nivou odlučivanja, po svemu sudeći, mogu efektivnije iskoristiti faktore neposrednosti, bliskosti i transparentnosti u procesu donošenja odluka.

ljudskih prava. ...Ipak, globalne veze između opštinskih vlasti uglavnom su se intenzivirale počev od poznog dvadesetog veka." (Šolte, 2009: 204) Na osnovu spomenutih uvida – što ukazuju na ekspanziju subdržavne i gradske autonomije u periodu ubrzane globalizacije – bilo bi pogrešno donijeti zaključak da je nastupila kriza i kraj države kao političke zajednice, samo zato što je *transformiran proces upravljanja* u demokratskim državama. (Fejzić, 2013; 2014) Drugim riječima, porast prekograničnih subdržavnih odnosa nije manifestacija i implikacija krize državnosti, već pokazatelj i izraz transformirane, preoblikovane i globalizirane državne politike.

Izazovi globalizacije i razvoj postsocijalističkih gradova: Sarajevo kao postsocijalistički grad

Gradovi kao urbani, ekonomski, politički i kulturološki centri počeli su ostvarivati ubrzan razvoj u epohi *industrijskog kapitalizma*, ali njihova rapidna ekspanzija desila se u doba *neoliberalne globalizacije*, koja je uveliko liberalizirala mogućnosti za kretanje ljudi, roba i općenito kapitala, što je dalo snažan poticaj unutrašnjim i vanjskim migracijama stanovništva. Kada je u pitanju razvoj savremenih gradova, onda se može konstatirati da postoji više teorijskih pristupa koji su suprotstavljeni, a do "...1980-ih godina, ekološko-evolutivni pristup proučavanju gradova modernog industrijskog društva u svetskim okvirima postulirao je modernizacijsku tezu tesne korelacije industrijskog i urbanog razvoja. Na osnovu toga izvedena je pravilnost da svi gradovi sveta na istom nivou industrijalizacije, bez obzira na tip socio-ekonomske i političke organizacije ili kulturnog razvoja, imaju manje ili više isti prostorni model, koji je baziran na univerzalizaciji iskustva gradova na Zapadu. Nasuprot tome, marksistička teorija svetskog sistema ukazivala je na fenomen zavisne urbanizacije... Prema ovoj teoriji, strukturna diskrepancija nivoa industrijskog (i opšte ekonomskog) razvoja i nivoa urbanizacije u nerazvijenom delu sveta u odnosu na zapadni model grada sistemski se reprodukuje logikom kapitalističkog načina proizvodnje, što rezultira podelom na gradove zemalja centra, poluperiferije i periferije u svetskim razmerama... U osnovi, i ovaj pristup prihvata univerzalistički model pod jednakim ekonomskim okolnostima, ali upućuje na ograničenja kapitalističkog načina proizvodnje u realizacii takvih okolnosti." (Petrović, 2004: 21) Ukupni politički i ekonomski razvoj država, kao i procesi demokratizacije, po svemu sudeći, uveliko i presudno se reflektiraju i na razvoj gradova – što uključuje potencijal njihove političke autonomije, ekonomske mogućnosti i općenito urbani

razvitak – koji figuriraju na subnacionalnom stupnju kratološke piramide i političkog odlučivanja. Analogno tome moguće je detektirati *segregacijski tonalitet* u političkom diferenciranju svjetskih gradova, jer se kao i države – u zavisnosti od ukupnog razvoja, a onda i geografskog položaja – lociraju u politički centar, poluperiferiju ili, pak, periferiju u sferi globalne politike i ekonomije. (Fejzić, 2016; Šolte, 2009) Takva slika transnacionalne i subnacionalne politike u doba globalizacije, u osnovi, reprezentira negativne implikacije i atribucije globalne politike.

Navedeni globalizacijski procesi su svojim *neoliberalnim talasima* do kraja dvadesetog stoljeća zahvatili i gradove u postsocijalističkim državama, kao što je Bosna i Hercegovina. Imajući apostrofirano u vidu, globalizacijske manifestacije osjete se i u postdejtonskom razvoju *Grada Sarajeva*, koji reprezentira glavni grad države Bosne i Hercegovine i jedan od regionalnih gradskih centara u miljeu balkanskih država. Kada je u pitanju razvoj gradova u *postkolonijalnim* i *postsocijalističkim državama*, treba naglasiti da je na *kontingentnom* znanstvenom tumačenju nastala "...teza o prekomernoj urbanizaciji Trećeg sveta. Analogni koncept podurbanizovanosti razvio je Selenji... da bi opisao specifičnost socijalističkih zemalja, koje je, takođe, obeležavalo odsustvo koordinacije urbanog infrastrukturnog razvoja sa industrijskim rastom u odnosu na zapadni model. Selenji je, međutim, naglašavao da su se socijalistički gradovi razlikovali ne samo od gradova razvijenog Zapada već i od gradova Trećeg sveta po zapostavljanju rentnih mehanizama u razvoju grada, što ih je činilo podurbanizovanim i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu u odnosu na gradove razvijane logikom kapitala." (Petrović, 2004: 21) Iz navedenog teorijskog uvida proizilazi zaključak da se razvoj postsocijalističkih gradova u doba ubrzane globalizacije, ipak, u nekoj mjeri razlikuje u odnosu na razvoj gradova u razvijenim euroatlantskim državama, ali i nerazvijenim državama Trećeg svijeta, a između ostalog i zbog dugotrajne podređenosti *autoritarnoj političkoj kontroli* u periodu socijalističke vladavine, jer već tada je generirana neusklađenost između urbano-infrastrukturnog i industrijskog razvoja. Tako da je pored političke i ekonomske tranzicije u postsocijalističkim državama moguće govoriti i o *gradskoj tranziciji*, koju prolaze gradski centri u tim novim demokratijama i pluralističkim režimima vlasti.

Razvoj gradova u razvijenim kapitalističkim državama, tj. u političkom centru ili prvom svijetu, bio je znatno dinamičniji i ekspanzivniji nego što je to bio slučaj u drugim zemljama, odnosno u drugom socijalističkom svijetu i slabije razvijenim zemljama trećeg svijeta. (Hejvud, 2004) Ipak, poseban uticaj na *procese urbanizacije* u skiciranom političkom miljeu izvršila je

ideologija, politika i ekonomija neoliberalizma, koja se pojavljuje kao dominantan politički obrazac u posljednjem kvartalu dvadesetog stoljeća. S tim u vezi, moguće je primijetiti da je već "...od 1970-ih u razvijenim društvima došlo... do restrukturiranja ekonomskog i društvenog života u glavnim gradskim centrima zbog nastanka postindustrijskog društva. Postindustrijski grad karakteriše deindustrijalizacija, promene u strukturi proizvodnje, tržištu radne snage i profesionalnoj strukturi. Sekundarni sektor opada, tercijarni i, naročito, kvartarni sektor ubrzano rastu. Pomeren je naglasak sa proizvodnje robe ka razvoju sektora usluga. Ove promene u ekonomiji takođe su donele promene u prirodi potrebe za nekretninama, sve je veća potražnja za kancelarijskim prostorom, prostorom za radnje, hotele, laku industriju i skladištenje, i dr." (Backović, 2005: 29) Spomenute ekonomsko-političke promjene i transformacija gradova od industrijskih ka *postindustrijskim gradskim centrima* u postsocijalističkim državama – što se posebno odnosi na deindustrijalizaciju – desila se znatno kasnije, jer te političke zajednice prije ulaska u *tranzicijsku fazu* nisu bile u punom kapacitetu otvorene prema vandržavnoj sferi.[4] Imajući navedeno u vidu, apostrofirane *urbane korekcije* u postsocijalističkim gradovima, u pravilu, pojavljuju se tek nakon najmanje jedne decenije tranzicijskog iskustva, kada su, recimo, neke od država postsocijalističkog miljea već bile ušle u *eurointegracijsku fazu*.

S postindustrijskom i postfordističkom egzistencijom država i gradova, u pravilu, dolaze mnoge *promjene*, ali se pojavljuju i svojevrsne *političke prepreke*. Drugim riječima, taj novi i transformacijski put postsocijalističkih gradova markiran je različitim ekonomsko-političkim redukcionizmima i antinomijama. S tim u vezi, može se konstatirati sljedeće: "Nacionalni urbani sistem menja se mnogo sporije od prostorne strukture grada. Ipak, pošto više nema planirane urbanizacuje i ideje podjednakog regionalnog razvoja doći će do regionalne polarizacije, jer je promenjen osnovni činilac urbanog razvoja. ...Novu globalnu podelu rada karakteriše koncentracija funkcija upravljanja, tj. centara transnacionalnih korporacija, i poslovnih i finansijskih uslužnih

[4] Primarni cilj *urbane politike* u savremenim gradovima, pa tako i u postsocijalističkim gradskim centrima "...treba da bude usklađivanje svakodnevnih potreba stanovništva i ekonomskog razvoja grada. ... Postsocijalistički gradovi treba da primene iskustva gradova koji su uspešno pomirili ekonomski razvoj i potrebe lokalne zajednice. Trebalo bi da se usvoji pluralistički pristup urbanog planiranja okrenutog ka zajednici, koji je bliži korporativnom i socijaldemokratskom modelu." (Backović, 2005: 40) Bolje rečeno, samo ekonomsko-politički razvoj gradova, koji vodi računa o socijalnoj redistribuciji i jednakosti, osigurava *holističku povezanost* građana i zajednice, što gradske i općenito političke zajednice čuva od društvene atomizacije i radikalne komercijalizacije, ali i od protestne aktivnosti i neposluha građanstva. (Fejzić, 2017) Takav transformacijski razvitak postsocijalističkih država i gradova, u pravilu, osigurava zadovoljnu egzistenciju građanstva i legitimno funkcioniranje političke vlasti.

delatnosti u glavnim urbanim centrima... Reorganizaciju proizvodnje prate novi oblici organizacije, koje se obično opisuju kao transformacija od fordističkog ka postfordističkom režimu akumulacije i kao pokret ka fleksibilnim strategijama i procedurama akumulacije." (Backović, 2005: 30, 31) Nova globalna podjela rada i postfordistička ekonomija izvršit će presudan uticaj na pojavu *privatiziranog upravljanja* u javnom sektoru postsocijalističkih režima vlasti, što će dovesti do ekspanzivnog porasta privatizacije javnih dobara i usluga, a sve to će se u velikoj mjeri reflektirati na regulacijsku i finansijsku moć postsocijalističkih država i njihovih gradova. (Beck, 2003; Neš, 2006) Prema tome, *agresivnoj neoliberalnoj komercijalizaciji* neće biti izložene samo tranzicijske postsocijalističke države već i urbani centri u tim zemljama. Sve akcentirane promjene i transformacijski obrasci su, u osnovi, prisutni i u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini, ali i u Gradu Sarajevu, koji se već odavno suočava sa praksama neoliberalne komercijalizacije u javnom sektoru i politikom deindustrijalizacije. (Fejzić, 2015) Komercijalizacijska politika već je zahvatila mnoge dijelove javnog sektora na prostoru Grada Sarajeva, pa čak i šire na cijelom području Kantona Sarajevo, a to je posebno vidljivo u oblasti saobraćaja, zdravstva, telekomunikacija i informiranja, izgradnje i održavanja stambenih prostora, obrazovanja, i sl.

Iako su subnacionalni nivoi vlasti postali autonomiji i samostalniji u donošenju odluka – to je povezano i sa donošenjem *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* sredinom osamdesetih godina dvadesetog stoljeća – što se posebno odnosi na lokalne i gradske zajednice – koje su kroz politiku supsidijarnosti i decentralizaciju vlasti dobili znatno veća politička ovlaštenja – sve to ne znači da su u potpunosti oslobođeni od regulacijskog uticaja nacionalne vlasti na državnom nivou. U skladu sa takvim razvojem političkih događanja u doba neoliberalne globalizacije, uzmimo, neki gradovi su tokom "...1990-ih, u administrativnom, političkom i ekonomskom smislu, postali samostalniji, tako da mogu da utiču na sopstveni razvoj i doseljavanje stanovništva. Međutim, sada lokalni razvoj zavisi od: prioriteta javne politike, finansijskih odnosa među lokalnim vlastima, udela tržišnih procesa, količine privatnog kapitala, spremnosti da se investira u lokalno tržište, pojave novih privatnih aktera, tendencija u prostornoj mobilnosti stanovništva." (Backović, 2005: 32) S tim u vezi, politička autonomija koju su dobile gradske zajednice u unutardržavnoj sferi imala je svoju političku cijenu i teret, jer su gradovi zahvaćeni dinamičnom konkurencijom i natjecanjem, koje je izvana nametnula neoliberalna tržišna ekonomija i komercijalizacijski model upravljanja u javnom sektoru, što je socijalnu egzistenciju građanstva i ekonomske mogućnosti

gradskih centara učinilo nesigurnim, neizvjesnim i rizičnim. (Beck, 2003; Bennett i Oliver, 2003) Takvo političko okruženje nije obećavajuće, zato što, u osnovi, ne osigurava po svaku cijenu stabilnost vlasti, socijalnu sigurnost i ekonomski prosperitet, zbog čega nerijetko aktivno i heretički orijentirano građanstvo *protestira* protiv tog obrasca politike u pluralističkim režimima vlasti. (Fejzić, 2017) Nenasilna ili nasilna protestna aktivnost građanstva i civilni neposluh se u takvim slučajevima, u pravilu, demonstriraju i realiziraju u ključnim gradskim centrima i glavnim gradovima država, jer su u njima locirane državne i druge javne institucije te bitni privredni kapaciteti, što se može, recimo, eklatantno sagledati kroz pokazani protestni aktivitet antiglobalizacijskih i alterglobalizacijsih grupa, ali i, na primjer, kroz proteste nezadovoljnog građanstva, koji su se dogodili u februaru 2014. godine u Bosni i Hercegovini i Gradu Sarajevu.

Visoka koncentracija populacije na ograničenom prostoru – sa čim se suočavaju veliki gradovi i u postsocijalističkim državama – izazov je sama po sebi zbog više razloga, pa čak ponekad predstavlja i *sigurnosni rizik*, ali ona ima i svoje prednosti, a one su posebno primjetne, uzmimo, u sferi pružanja usluga i tržišta rada. S tim u vezi, treba apostrofirati da su, ipak, u velikim i glavnim gradovima najbolje "...šanse za poboljšanje životnog standarda, ali samo za određene društvene grupe. U slučaju kada broj gubitnika tranzicije počinje da nadmašuje broj dobitnika, otvara se prostor za političku tenziju. ... Posledica političkih i ekonomskih reformi je sve veća društvena diferencijacija, koja može dovesti do legitimacijske krize. ...država treba da stvara fondove za različite socijalne programe. ... Međutim, viši porezi i socijalna davanja ograničavaju ekonomske aktivnosti. Zbog toga je glavni izazov društvima u tranziciji da pomire sukob između komercijalnih interesa i potreba stanovništva. Da bi to postigle, vlade vode različite politike." (Backović, 2005: 39) No, sasvim je jasno da jedino *regulacijska politika vlasti*, koja vodi brigu o određenom nivou socijalnog blagostanja, može donijeti političku stabilnost, socijalni mir i ekonomsku održivost političkim i gradskim zajednicama – na to ukazuju dosadašnja politička iskustva savremenih država – dok *deregulacijska politika vlade*, ustvari, vodi u političku neizvjesnost, socijalnu nesigurnost i ekonomsku rizičnost, a pri tome najviše odgovara *akterima krupnog korporacijskog biznisa*, kao producentima *privatiziranog upravljanja* i komercijalizacije u oblasti javnih politika. Skicirana matrica deregulacijske politike zahvatila je već uveliko i postsocijalističke gradove, koji slijede organsku logiku političkog razvitka. (Vinsent, 2009; Backović, 2005) Zbog toga se spomenuti *tranzicijski gradovi* sve učestalije suočavaju sa različitim

pritiscima i ucjenama multinacionalnih korporacija, koje su prethodno u njihovoj široj gradskoj zoni otvorile svoje filijale i radna postrojenja – u potrazi za jeftinijom radnom snagom, fleksibilnom poreskom politikom ili propustljivom zakonskom regulativom – a takve sporne i protudemokratske prakse moguće je detektirati i identificirati i na širem prostoru Grada Sarajeva.

Velika prijetnja izvornom identitetu gradova i drugih lokalnih zajednica je *kulturološka globalizacija*, koja svojim permanentnim *vesternizacijskim uticajem*, sa distance ili direktno, postepeno mijenja izvorni identitet, arhitektonska obilježja i urbanizacijski kod gradskih zajednica, što je posebno izražen trend u postkolonijalnim i postsocijalističkim državama. Navedene *identitetske korekcije* itekako su vidljive u Gradu Sarajevu, što je, u osnovi, neželjeni dar globalizacijske politike, koji globalizacija daruje i poklanja svim političkim, gradskim i lokalnim zajednicama u kojima uspijeva ostvariti uticaj. Identitet grada, u osnovi, obuhvata i reprezentira "...jedinstveno simboličko 'lice' grada: šta ga obeležava, šta ga čini prepoznatljivim. *...identitet grada se može definisati kao skup jedinstvenih osobina i obeležja koji obezbeđuje trajnu prepoznatljivost jednom gradu u poređenju s drugim gradovima, po kojima se on od njih razlikuje i priznaje kao poseban.*" (Spasić i Backović, 2017: 16) Ipak, apostrofirano *simboličko lice* gradova i njihov jedinstveni *identitetski sklop*, koji ih čini drugačijim od drugih, izloženi su različitim i otvorenim prijetnjama. Naime, globalizacijski uticaji imaju vrlo izražen uniformizirajući i unificirajući karakter, što je prijetnja i heretičkoj politici, i nacionalnoj kulturi, ali i autentičnom identitetu, pa tako i definiranom *identitetskom kodu* gradskih zajednica. Razvitak i prosperitet gradova, uključujući i postsocijalističke gradske zajednice i centre, uveliko zavisi od stečenog identiteta, a on "...iako i sam fluidan i neprestano u redefinisanju i reinterpretaciji, sačinjava njegovu, ako se tako može reći, simboličku infrastrukturu, koja ga 'drži" jednako kao i ona građevinska." (Spasić i Backović, 2017: 151) Identitet gradova reprezentira i uključuje njihovu ukupnu simboličko-vrijednosnu infrastrukturu, koja ima *sedimentni karakter* i rezultat je dugotrajnog historijskog razvoja, tradicijskog naslijeđa te općenito različitih društvenih, religijskih i običajnih uticaja iz prošlosti. Dugotrajni razvitak Grada Sarajeva markirao je, na primjer, njegov identitetski kod – u sebi nosi različite uticaje i sažima ih u jednu koherentnu cjelinu, pa oni koegzistiraju i ne isključuju se – a on obuhvata različite *identitetske elemente* nastale pod uticajem: srednjovjekovne bosanske tradicije, osmanske imperijalne politike, austrougarske vladavine, islama, rimokatoličanstva, pravoslavlja, jugoslavenstva, feudalizma, socijalizma, kapitalizma, evropeizacije i sl. No, prikazano *identitetsko*

profiliranje Grada Sarajeva odvijalo se uglavnom u doba državnog etatizma – dugo vremena reprezentirao je dominirajuću paradigmu vladavine – u prilično kontroliranim političkim uvjetima, pa taj razvoj nije bio podložan *identitetskoj krizi*, ali sve se to rapidno promijenilo sa pojavom ubrzane globalizacije, koja stvara nekontroliranu globalizacijsku međuzavisnost i održava se uglavnom asimilacijskom logikom, što je postala egzistentna i faktička prijetnja izvornim identitetima savremenih gradova.

Politički status i nadležnosti Grada Sarajeva: prepreke i redukcionizmi

Nadležnosti Grada Sarajeva definirane su i utvrđene Statutom Grada Sarajeva. No, ključni politički okvir, ipak, čini Ustav Kantona Sarajevo. *Političke nadležnosti* Grada Sarajeva reducirane su i smanjene u postdejtonskom periodu državne egzistencije – kao i *teritorijalni okvir* – u odnosu na političke kompetencije koje je gradska vlast imala prije toga.[5] Primarni problem je u tome što je Kanton Sarajevo ustavno, zakonski i politički ovlašten da obavlja sve značajnije javne poslove na prostoru Grada Sarajeva, pa tako gradska vlast u raspodjeli političkih nadležnosti na prostoru navedenog kantona nema odgovarajuću ulogu i nalazi se u podređenom statusu u odnosu na kantonalnu vlast. U Statutu je navedeno da je Grad Sarajevo nadležan za: urbano planiranje / upotrebu lokalnog zemljišta; javne službe / infrastrukturu (vodu, kanalizaciju, prikupljanje otpada, grijanje, gas, tržnice, javne parkove, vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, sportske objekte, groblja); gradske finansije; javni saobraćaj; kulturu; osnovno i srednje obrazovanje; lokalni

[5] Kompliciran odnosi kantonalne i gradske vlasti u Sarajevu su politička realnost u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini, a politička promjena "...odnosa Kantona Sarajevo naspram pozicije i statusa grada Sarajeva izvedena je donošenjem Amandmana I na Ustav Kantona. Ovim amandmanom se uvodi postojanje i teritorijalni obuhvat grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave. Grad Sarajevo, prema Amandmanu I, čine opštine: Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad. Uz definisanje postojanja i teritorijalnog obuhvata grada Sarajeva, u ustavu Kantona nisu definisane nadležnosti i unutrašnja organizacija grada Sarajeva. Ustavom Kantona Sarajevo je predviđeno da se nadležnosti i organizacija grada Sarajeva uređuju Statutom grada. ...Radi se o tome da je grad Sarajevo u predratnom vremenu bio jedinstvena cjelina na svom historijskom i urbanom prostoru. Taj prostor je obuhvatao 10 opština... Svođenje teritorijalnog obuhvata grada Sarajeva samo na dio njegove urbane cjeline, zapravo na četiri opštine, onemogućilo je uspostavu i funkcionisanje lokalne samouprave u gradu Sarajevu na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. ...Osim toga, grad Sarajevo nije dobio nadležnosti u oblasti urbanog razvoja i upravljanja gradskim komunalnim organizacijama i ustanovama. Izgubio je mogućnost da ima sopstvene prihode." (Pejanović et al., 2020: 35) Uzimajući u obzir navedene političke redukcionizme, do kraja je jasno da se čim prije moraju napraviti funkcionalne političke promjene, koje bi vratile političko dostojanstvo Gradu Sarajevu, što bi svakako omogućilo i njegov dinamičniji razvitak.

biznis; dobrotvorne organizacije; lokalni radio i televiziju; lokalni turizam; izvršne aspekte stambene politike (dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, odluke o visini stanarina) i druge nadležnosti koje Gradu Sarajevu prenese Kanton Sarajevo, odnosno povjere općine. (Statut Grada Sarajeva, čl. 16, 2008) Imajući navedeno u vidu, sasvim je jasno da su političke nadležnosti Grada Sarajeva – kao glavnog grada države – značajno minimizirane u odnosu na nadležnosti koje imaju drugi veliki gradovi u regiji, što je ogroman politički problem i prepreka ubrzanijem razvoju grada. Uz to, limitirajući faktor u razvitku Grada Sarajeva je i njegova *teritorijalna ograničenost*, zbog čega bi neke susjedne općine u Kantonu Sarajevu, kao što su Vogošća i Ilidža, trebalo uključiti u Grad Sarajevo, a na taj način bi se, čak, osigurao i potencijal za njegov *konurbacijski razvoj*.

Prihodi Grada Sarajeva su zbog reduciranih političkih nadležnosti uveliko smanjeni u odnosu na druge velike gradske centre i glavne gradove u postsocijalističkim državama. S tim u vezi, prihodi Grada Sarajeva osiguravaju se, u pravilu, na sljedeći način: iz budžeta Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Kantona Sarajevo, kao i naknada troškova iz budžeta Kantona Sarajevo za obavljanje poslova kantonalne uprave koji su preneseni na Grad Sarajevo; prihodi iz dijela poreza Kantona Sarajevo; gradski porezi i takse, čije stope, u granicama određenim zakonom, utvrđuje samostalno; prihodi od nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu Grada Sarajeva; prihodi od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu Grada Sarajeva, kao i prihodi od koncesija koje odobrava Grad Sarajevo; prihodi od prodaje pokretnih i nepokretnih stvari u vlasništvu Grada Sarajeva; pokloni, nasljedstva i legati; pomoć, donacije, zajam, kredit i samodoprinos i drugi prihodi utvrđeni zakonom i aktima Gradskog vijeća, u skladu sa zakonom. (Statut Grada Sarajeva, čl. 70, 2008) Smanjene političke nadležnosti Grada Sarajeva su, po svemu sudeći, ključni razlog zbog kojeg grad ima problem sa nedostatnim prihodima, jer je gradska vlast zakonski onemogućena u obavljanju mnogih javnih poslova, a direktna posljedica toga je *niska budžetska sposobnost* te limitiranost gradske uprave u planiranju razvoja grada i investiranju u razvojne projekte.[6]

[6] Posljednjim ustavnim korekcijama iz 2017. godine napravljene su izmjene "...Ustava Kantona Sarajevo, koje se odnose na pravni status grada Sarajeva, inicira se jedan proces koji će u vremenu koje dolazi omogućiti da grad Sarajevo, kao jedinica lokalne samouprave, dobije svoje pune nadležnosti, na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. S tim u vezi je i nužnost promjene teritorijalnog obuhvata grada Sarajeva. ...U definisanju pravnog statusa grada Sarajeva, valja u cijelosti razgraničiti nadležnosti u trouglu: Kanton Sarajevo, grad Sarajevo i opštine u sastavu grada Sarajeva. Sve dok se grad Sarajevo ne uspostavi na cjelini svog urbanog prostora i sa punim nadležnostima u oblasti urbanog planiranja prostora, izgradnje i održavanja urbane infrastrukture, kao i upravljanja komunalnim djelatnostima i razvojem kulture, obrazovanja, zdravstva i turizma, zaostajaće u svom ekonomsko-so-

S druge strane, Kanton Sarajevo, kojem pripada područje Grada Sarajeva, ima ogromne ustavno-političke nadležnosti, pa je sasvim jasno zbog čega se u ovom slučaju grad nalazi u podređenom političkom položaju – kao jedinica lokalne samouprave – a to je i razlog zbog kojeg je reducirana njegova gradska autonomija. Moguće je, čak, konstatirati da Kanton Sarajevo – kao uostalom i drugi bosanskohercegovački kantoni – ima *meganadležnosti* u sferi reguliranja javnih politika i općenito upravljanja javnim sektorom, što onda *minimizira* politički značaj i ulogu gradske vlasti na području Grada Sarajeva. Naime, u okviru svojih političkih nadležnosti Kanton Sarajevo nadležan je za: "a) uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga; b) utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja; c) utvrđivanje i provođenje kulturne politike; d) utvrđivanje stambene politike, uključujući i donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata; e) utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi; f) donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući i saniranje; g) donošenje propisa o unapređivanju lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti; h) donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti; i) utvrđivanje politike u vezi sa osiguranjem radija i televizije, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihovog rada i izgradnji; j) provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite; k) stvaranje i primjena politike turizma i razvoja turističkih resursa; l) stvaranje pretpostavki za optimalni razvoj privrede koja odgovara urbanoj sredini; m) finansiranje djelatnosti kantonalnih vlasti ili kantonalnih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima." (Ustav Kantona Sarajevo, čl. 12, 1996) Skicirane i prikazane meganadležnosti kantonalne vlasti u Sarajevu najeklatantnije pokazuju zbog čega su, ustvari, reducirane temeljne političke funkcije gradski vlasti na tom prostoru, što je definitivno izraz poremećene političke ravnoteže, paradoks

cijalnom, urbanom i kulturnom razvoju, kao urbano, kulturno i političko središte Bosne i Hercegovine. ...Bitna promjena pravnog statusa grada Sarajeva može uslijediti na temelju dvije pretpostavke. Prva je definisanje u Ustavu Kantona Sarajevo, pravne pozicije grada Sarajeva, unutar koje će imati pune nadležnosti i teritorijalni obuhvat na šest opština koje čine jedinstven urbani prostor Sarajeva: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža i Vogošća. Druga je da zastupnici u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine iz Kantona Sarajevo i Federacije Bosne i Hercegovine pokrenu inicijativu za donošenje državnog zakona o gradu Sarajevu kao glavnom gradu Bosne i Hercegovine." (Pejanović et al., 2020: 38, 39, 40) Markirane političke korekcije, u kontekstu redefiniranja nadležnosti datih gradskoj vlasti, koje su identificirane u prethodnom teorijskom uvidu, zapravo, reprezentiraju jako dobar politički orijentir za repozicioniranje političkog statusa Grada Sarajeva. Štaviše, treba posebno naglasiti da je nužno praktično realizirati obje *navedene političke pretpostavke*, barem u ovom politološkom poimanju, kako bi bilo moguće popraviti pravni status Grada Sarajeva i kako bi Sarajevo kao glavni grad države uspjelo vratiti izgubljeni politički dignitet.

političke decentralizacije i uzrok političkog stagniranja Grada Sarajeva. U takvim političkim uvjetima zaista nije moguće ostvariti bilo kakav značajniji ekonomsko-politički napredak i smislen urbanizacijski razvoj, pa je zato neophodno napraviti određene i kontrolirane ustavno-političke korekture u Kantonu Sarajevo, pa čak i na nivou državne vlasti, kako bi Grad Sarajevo mogao čim prije obnoviti i vratiti *gradsku autonomiju* koja mu pripada kao glavnom gradu države.

Preporuke za političku transformaciju Grada Sarajeva: o političkim iskustvima Grada Zagreba i Grada Beograda

Izlaz iz trenutnog političkog konteksta i okvira itekako je moguć, ali i poželjan, jer bez toga nije moguće napustiti sadašnju fazu razvoja Grada Sarajeva, koja po mnogim osnovama ima *stagnacijski karakter*. Ulazak u novu, prirodniju i funkcionalniju *razvojnu fazu* garantira dinamičniji razvoj Grada Sarajeva, jer bi se u tom slučaju efektivnije koristili raspoloživi potencijali, koji do sada nisu bili dovoljno iskorišteni, ali je prije toga nužno redefinirati političke nadležnosti grada i proširiti njegov teritorij na susjedne općine Vogošću i Ilidžu, s obzirom na to da se radi o jedinstvenom prostornom i urbanizacijskom okviru. Imajući u vidu da politika i ekonomija moraju imati uravnotežen i harmoničan odnos ako se namjerava napraviti neki zavidan razvitak, onda bi bilo besmisleno očekivati da se može ostvariti ubrzan ekonomski i urbanizacijski razvoj u Gradu Sarajevu u uvjetima reducirane gradske autonomije. Smanjene političke nadležnosti Grada Sarajeva ne korespondiraju ni sa temeljnim načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, što je posebno vidljivo kada su u pitanju *minimizirane mogućnosti* za sticanje prihoda, bez čega nema uvjeta za sticanje pune finansijske i općenito političke autonomije. Kada su u pitanju *finansijski izvori* lokalnih jedinica i zajednica u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, navodi se sljedeće: "1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne ekonomske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti. 2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom. 3. Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, same određuju. 4. Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti. 5. Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih

postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu. 6. Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja. 7. Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti. 8. Kako bi se financirali njihovi troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati, u skladu sa zakonom, pristup nacionalnom tržištu kapitala." (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, čl. 9, 1985) Iz priloženog je, recimo, moguće zaključiti da je *pravo na lokalnu samoupravu* Grada Sarajeva – onako kako je definirano u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi – uveliko uvjetovano i reducirano, što već ima dalekosežne i dugoročne posljedice. Neki drugi glavni gradovi u široj regiji, poput Zagreba i Beograda, imaju osiguranu znatno povoljniju ustavno-političku poziciju, koja u potpunosti korespondira sa ključnim principima gradske autonomije, odnosno sa temeljnim načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Tako, na primjer, Grad Zagreb ima definiran puno *sadržajniji set* političkih nadležnosti i funkcija u sferi reguliranja javnih poslova i politika. U Statutu Grada Zagreba navode se sljedeći javni poslovi za koje je zadužena gradska vlast: "(1) Grad Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom. (2) Poslove državne uprave iz djelokruga ureda državne uprave i druge poslove državne uprave utvrđene posebnim zakonima u Gradu Zagrebu obavljaju, na temelju zakona, gradska upravna tijela. (3) U obavljanju poslova iz stavka 2. ovoga članka upravna tijela Grada Zagreba imaju ovlasti i obveze tijela državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave. (4) Grad Zagreb samostalan je u odlučivanju o poslovima iz svojega samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom, zakonom i ovim statutom. (5) Grad Zagreb ima prava i obveze grada i županije." (Statut Grada Zagreba, čl. 4, 2016) Uz to, Grad Zagreb obavlja i vrši u svom samoupravnom djelokrugu "...poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana te poslove područnog (regionalnog) značaja, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito one koji se odnose na: 1. gospodarski razvoj, 2. komunalno gospodarstvo, 3. prostorno i urbanističko planiranje, 4. uređenje naselja i stanovanje, 5. odgoj

i obrazovanje, 6. zdravstvo, 7. socijalnu skrb, 8. brigu o djeci, 9. kulturu, tjelesnu kulturu i sport, 10. planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, 11. promet i prometnu infrastrukturu, 12. zaštitu potrošača, 13. zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, 14. protupožarnu i civilnu zaštitu, 15. održavanje javnih cesta, 16. izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, 17. te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. (2) Grad Zagreb obavlja i druge poslove koji proizlaze iz njegova ustavnog i zakonskog položaja. (3) Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka određuju se poslovi obavljanje kojih je Grad Zagreb dužan organizirati te poslovi koje Grad može obavljati." (Statut Grada Zagreba, čl. 36, 2016) Date političke nadležnosti omogućavaju Gradu Zagrebu – kao glavnom gradu Republike Hrvatske koja je članica Evropske unije – da autonomno upravlja svim bitnim javnim poslovima na gradskom području te da ostvaruje regulacijski uticaj na širem prostoru županije. Upravo ovaj politički obrazac predstavlja dobar politički orijentir i pokazni model, kada je u pitanju sagledavanje mogućnosti za revidiranje i repozicioniranje uloge gradske vlasti na području Grada Sarajeva, gdje trenutno sve značajnije javne poslove realizira i obavlja kantonalna vlast.

Ustavno-zakonske nadležnosti Grada Beograda – kao glavnog grada Republike Srbije – također su maksimalno optimizirane i politički raznovrsne, pa gradska uprava može autonomno upravljati širokim spektrom javnih poslova na gradskom području. S tim u vezi, gradska vlast Grada Beograda u skladu sa Ustavom i zakonom: "1. donosi dugoročni i srednjoročni program razvoja grada i pojedinih delatnosti, sa projekcijom finansiranja; 2. donosi programe i sprovodi projekte ekonomskog razvoja grada i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje i zapošljavanje, kao i za ravnomerniji razvoj grada; organizuje i sprovodi javne radove od interesa za grad; 3. donosi regionalni prostorni plan grada i prostorni plan za područje gradske opštine, uz prethodno pribavljeno mišljenje gradske opštine...; 4. donosi urbanističke planove, uz prethodno pribavljeno mišljenje gradske opštine... izdaje izvod iz urbanističkog plana...; 5. izdaje odobrenje za izgradnju i rekonstrukciju objekata preko 800 m^2 bruto površine... i objekata infrastrukture, saobraćajnica i benzinskih stanica i za te objekte izdaje potvrdu o usklađenosti idejnog projekta sa izdatim izvodom iz urbanističkog plana...; 6. donosi budžet i završni račun budžeta grada; 7. utvrđuje stope izvornih prihoda grada...; utvrđuje, naplaćuje i kontroliše izvorne prihode grada; 8. uređuje i obezbeđuje uslove obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti...; 9. donosi programe

uređenja građevinskog zemljišta...; 10. uređuje uslove i način postavljanja privremenih objekata na javnim površinama na teritoriji grada...; 11. uređuje i obezbeđuje korištenje poslovnog prostora kojim upravlja...; 12. stara se o održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korištenja...; 13. stara se o zaštiti životne sredine...; 14. organizuje zoohigijensku službu...; 15. uređuje i obezbeđuje posebne uslove i organizaciju autotaksi prevoza putnika; 16. uređuje i obezbeđuje organizaciju prevoza u linijskoj plovidbi koji se vrši na teritoriji grada; 17. osniva robne rezerve za teritoriju grada...; 18. osniva ustanove i organizacije u oblasti zdravstvene zaštite, dečje zaštite, turizma i u drugim oblastima...; 19. osniva ustanove u oblasti predškolskog vaspitanja i obrazovanja...; 20. osniva ustanove u oblasti osnovnog obrazovanja...; 21. osniva ustanove i organizacije u oblasti sporta...; 22. osniva ustanove u oblasti socijalne zaštite i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje...; 23. osniva ustanove kulture...; 24. organizuje zaštitu od elementarnih i drugih većih nepogoda...; 25. donosi osnove zaštite, korištenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta...; 26. uređuje način korištenja i upravljanja izvorima, javnim bunarima i česmama; izdaje vodoprivredne uslove, saglasnosti i dozvole za objekte utvrđene zakonom; 27. podstiče i stara se o razvoju turizma na teritoriji grada i utvrđuje visinu boravišne takse; 28. stara se o razvoju i unapređenju ugostiteljstva, zanatstva i trgovine...; 29. podstiče i pomaže razvoj inovacionih i naučno-istraživačkih delatnosti na svojoj teritoriji; 30. upravlja i raspolaže imovinom grada...; 31. uređuje i organizuje vršenje poslova u vezi sa držanjem i zaštitom domaćih i egzotičnih životinja; 32. organizuje vršenje poslova pravne zaštite svojih prava i interesa; 33. obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe grada...; 34. pomaže razvoj različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama...; 35. podstiče i pomaže razvoj zadrugarstva; 36. stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju sudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa... stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ravnopravnosti polova...; 37. stara se o javnom informisanju od lokalnog značaja...; 39. obrazuje inspekcijske službe i vrši inspekcijski nadzor...; 40. uređuje i obezbeđuje upotrebu imena, grba i drugog obeležja grada; 41. pomaže rad organizacija i udruženja građana, 42. stvara uslove za brigu o mladima...; 43. obavlja i druge poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu sa Ustavom, zakonom i ovim statutom." (Statut Grada Beograda, čl. 25, 2008) Pored navedenih nadležnosti Grad Beograd ima i posebne nadležnosti kao glavni grad, pa gradska vlast u skladu sa zakonom: "1. uređuje i obezbeđuje... zaštitu voda...; 2. uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose

na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje opštinskim putevima i ulicama u naselju, kao i državnim putevima, osim autoputa i osniva javno preduzeće za obavljanje delatnosti...; 3. obrazuje komunalnu policiju, obezbeđuje i organizuje vršenje poslova komunalne policije; 4. stara se o zaštiti od požara...; 5. osniva televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja." (Statut Grada Beograda, čl. 26, 2008) Političke funkcije Grada Beograda su još raznovrsnije definirane i nabrojane, pa su pored osnovnih nadležnosti gradske vlasti navedene i posebne ovlasti gradske uprave, koje su povezane sa statusom glavnog grada. Sasvim je evidentno da je u skiciranom slučaju osigurana puna gradska autonomija, pri čemu se gradska vlast pojavljuje kao temeljni politički regulator svih javnih poslova na gradskom području. Prikazani politički model pokazuje kako gradska vlast – u gradovima kao *subnacionalnim akterima politike* – predstavlja značajan nivo političkog odlučivanja unutar policentričnog sistema upravljanja. (Fejzić, 2015; Pejanović i Sadiković, 2012) Stoga, prethodno prezentirani koncept autonomne gradske politike, u osnovi, respektira sva ključna načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i značaj gradskog nivoa vlasti u policentričnoj globalnoj politici, pa zato može biti vrlo inspirativan i koristan kao pokazani obrazac za političke promjene, koje je potrebno napraviti kako bi Grad Sarajevo ponovo stekao punu gradsku autonomiju u obavljanju i vršenju javnih poslova unutar gradskog područja.

Zaključna razmatranja: o mogućnostima za redefiniranje statusa Grada Sarajeva

Gradovi u postsocijalističkim državama suočavaju se učestalo sa velikim izazovima u kontekstu nužnog *političkog repozicioniranja*, bez čega ne bi mogli pratiti savremene trendove razvoja u doba neoliberalne globalizacije. Uz to, subnacionalni nivoi vlasti imaju sve izraženiji uticaj na *nacionalnu* i *transnacionalnu politiku*, jer se sve značajne političke odluke nerijetko donose kroz policentričnu proceduru odlučivanja i upravljanja na više nivoa vlasti, pa su i zbog toga gradske zajednice postale nezamjenjivi akteri savremene politike. Baš zbog toga se poseban značaj pridaje razvoju gradske autonomije i općenito gradova u uvjetima postsocijalističke tranzicije i neoliberalne globalizacije.

Politički razvoj Grada Sarajeva u postsocijalističkoj Bosni i Hercegovini uglavnom prate različiti redukcionizmi i ustavno-političke kontingencije. Štaviše, spomenute *političke antinomije* su u velikoj mjeri reducirale izvorne

političke funkcije gradske vlasti i gradsku autonomiju Grada Sarajeva, čime je onemogućen proces njegovog teritorijalnog i institucionalnog reorganiziranja. Sve političke korekture koje je potrebno poduzeti kako bi se osigurala puna autonomija Gradu Sarajevu podrazumijevaju i uključuju redefiniranje trenutnog političkog statusa i nadležnosti, u skladu sa *normativnim funkcijama* gradske autonomije. Vrlo je izvjesno da bez tih političkih promjena uopće nije moguće planirati održivi razvoj Grada Sarajeva – zbog toga apostrofirane korekture reprezentiraju jednu od ključnih političkih obaveza vlasti u Bosni i Hercegovini – koji bi pri tome istovremeno mogao zadovoljiti i potrebe građana, ali i smanjiti političke napetosti između gradskog centra i periferije. Redefiniranje trenutnog političkog statusa koji ima Grad Sarajevo kao glavni grad države posebno je važno zbog činjenice da Sarajevo reprezentira jedan od regionalnih gradskih centara, ali i zbog već kreiranog historijskog identiteta grada, što može dati snažan i dodatni poticaj razvoju *tercijarnog* i *kvartarnog* sektora privrede i općenito uslužnih djelatnosti.

Bibliografija

Amandmani I–XIII na Ustav Kantona Sarajevo. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/97, Sarajevo, 1997.

Amandmani L–LVII na Ustav Kantona Sarajevo. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 31/17, Sarajevo, 2017.

Amandmani XLIII–XLIX na Ustav Kantona Sarajevo. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 6/13, Sarajevo, 2013.

Backović, V. (2005). Evropski gradovi u postsocijalističkoj transformaciji. Sociologija, god. XLVII (br. 1), str. 27-44.

Ballestrem, C. (1998). Narodni suverenitet u ustavnoj državi. Politička misao, god. XXXV (br. III), str. 64-77.

Beck, U. (2003). Šta je globalizacija? Zablude globalizma – odgovori na globalizaciju. Vizura. Zagreb.

Bennett, A. L., i Oliver, K. J. (2003). Međunarodne organizacije. Politička kultura. Zagreb.

Bennett, C. (2016). Bosnia`s Paralysed Peace. Hurst & Company. London.

Chandler, D. (2000). Bosnia: Faking Democracy After Dayton – Second Edition. Pluto Press. London.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Vijeće Evrope, 15. oktobar 1985. godine, Strazbur.

Fejzić, E. (2013). Država, demokratija i multinacionalne korporacije: prilog kritici korporacijskog imperijalizma. Diwan. god. XV–XVI (br. XXXV–XXXVI), str. 173-184.

Fejzić, E. (2014). Upravljanje državom u doba globalizacije. Uprava. god. V (br. X), str. 21-36.

Fejzić, E. (2015). Savremeni korporativizam i političko upravljanje: neoliberalna politika na djelu. Godišnjak BZK Preporod. god. XV (br. XV), str. 15-24.

Fejzić, E. (2016). Transformacija upravljanja državom: korporacijski imperijalizam na djelu. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Sarajevo.

Fejzić, E. (2017). Građanska neposlušnost u demokratskim državama: emancipatorske intencije i praktična ograničenja. Uprava. god. VIII (br. XVII), str. 93-108.
Friedman, F. (2004). Bosnia and Herzegovina: A polity on the brink. Routledge. London.
Hejvud, E. (2004). Politika. Clio. Beograd.
Izborni zakon Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH, br. 23/01, Sarajevo, 2001.
Kaningam, F. (2003). Teorije demokratije. Filip Višnjić. Beograd.
Neš, K. (2006). Savremena politička sociologija: globalizacija, politika i moć. Službeni glasnik. Beograd.
Pejanović, M., Domazet, A., Osmanković, J., i Sadiković, E. (2020). Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru: studija – 2. izdanje. Posebna izdanja, knjiga 184, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 12. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. Sarajevo.
Pejanović, M., i Sadiković E. (2012). Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. TKD Šahinpašić. Sarajevo – Zagreb.
Petrović, M. (2004). Globalizacija i gradovi. Sociologija. god. XLVI (br. 1), str. 19-44.
Prelot, M. (2002). Političke institucije: opća teorija političkih institucija. Politička kultura. Zagreb.
Spasić, I., i Backović, V. (2017). Gradovi u potrazi za identitetom. Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet, Institut za sociološka istraživanja. Beograd.
Statut Grada Beograda. Službeni list Grada Beograda, br. 39/08, Beograd, 2008.
Statut grada Sarajeva (Prečišćeni tekst) br. 01-02-1861/08, 9. oktobar 2008. godine, Sarajevo.
Statut Grada Sarajeva. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 12/98, Sarajevo, 1998.
Statut Grada Zagreba. Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 23/16, Zagreb, 2016.
Šarčević, E. (2009). Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi. Fondacija Konrad Adenauer, e.v. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini. Sarajevo.
Šolte, J. A. (2009). Globalizacija: kritički uvod. CID. Podgorica.
Ustav Bosne i Hercegovine. OHR – Office of the High Representative, Sarajevo, 1995.
Ustav Kantona Sarajevo. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/96, Sarajevo, 1996.
Vinsent, E. (2009). Teorije države. Službeni glasnik. Beograd.
Zakon o lokalnoj samoupravi – Kanton Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 22/00, Sarajevo, 2000.
Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06, Sarajevo, 2006.

ANU BiH АНУ БиХ

NEW POLITICAL VISION OF CITY AUTONOMY: CHALLENGES OF TERRITORIAL AND INSTITUTIONAL REORGANIZATION OF THE CITY OF SARAJEVO

Abstract: All political communities during their historical development go through a process of complicated transformation, which has social, political and economic implications. Given that states – as actors of transnational politics – are affected by processes of permanent transformation, which requires them to constantly reposition themselves and adapt to the changed political context, subnational communities from the sphere of regional, city and local politics are also covered by these changes. The aforementioned political transformation can also be detected in post-socialist countries, i.e., at the subnational levels of government in those political communities. In this sense, special importance is attached to the development of city autonomy and cities in general in the conditions of the post-socialist transition, but also of neoliberal globalization. The development of the City of Sarajevo in post-socialist and post-Dayton Bosnia and Herzegovina is not entirely free from sketchy extra-state political and economic influences. However, its overall transformation and political development is decisively limited by the complicated and insufficient domestic constitutional and legal regulations, which reduced the original political competences and city autonomy of the City of Sarajevo, which prevented and stopped the process of functional territorial and institutional reorganization. Bearing the above in mind, it is necessary to redefine and change the current political status and competences of the City of Sarajevo – in accordance with the normative functions of city autonomy – without which it is not possible to plan its long-term and sustainable development, which would simultaneously satisfy the needs of its citizens and reduce political tensions between political center and periphery.

Keywords: state, city, politics, constitution, government, Bosnia and Herzegovina, Sarajevo.

DOI: 10.5644/PI2022.204.05

REKONFIGURACIJA URBANOG SARAJEVA. OD AGONISTIČKOG PLURALIZMA PREMA DRUŠTVENOJ KOHEZIJI

Pavle Mijović[1]

Sažetak: Rad naslovljen *Rekonfiguracija urbanog Sarajeva. Od agonističkog pluralizma prema društvenoj* koheziji artikulira se u dva međusobno povezana dijela. Prvi dio rada, na temelju saznanja iz urbane sociologije, bavi se društvenom perspektivom grada, koja se otkriva kao posebnost ljudskog udruživanja te je vezana za specifičnu formu života. Etnoteritorijalna destrukcija grada, koja je obilježila devedesete godine, redefinira sveobuhvatne ljudske odnose narušavajući izvorne urbane dinamike. Unatoč tome, gradovi nisu reducirani na monolitne konstrukcije ekskluzivnog, već ostaju "depoziti antropološkog sjećanja" te su vezani, riječima Bogdana Bogdanovića, "za bolji dio ljudskog bića".
Drugi dio rada tematizira agonistički pluralizam te pripadajuće izazove urbane i političke kohezije. Polazimo od sintagme "političko Sarajevo", koja, uz ostale konotacije, izražava skepsu u mogućnost urbane i društveno-političke kohezije. Posljednji dio rada konfrontira dva modela, deliberativnu demokraciju i agonistički pluralizam, kao modele koji mogu potaknuti povoljne dinamike za razvoj društvene kohezije te predlažemo transformiranje i rekonfiguriranje konfliktnih dinamika u neke od oblika društvene kohezije.

Ključne riječi: Sarajevo – agonistički pluralizam – društvena kohezija – rekonfiguracija urbanog

Uvod

Konfiguracija je višeznačan termin koji ukazuje na način na koji su povezani dijelovi neke cjeline. S prefiksom "re-", kako je i vidljivo iz naslova rada koji slijedi, namjera nam je ponuditi konceptualni okvir o tome kako "ponovo" posložiti dijelove koji čine jedan grad, u našem slučaju Sarajevo, urbanim. Urbanost, koja će relativno često biti spominjana u tekstu, što je i očekivano prilikom tematiziranja nekog od aspekata grada, ne shvaćamo dualistički, kao klasično suprotstavljanje pojma *urbanitas* onom *rusticitas*, koje datira još iz rimske civilizacije, već naprosto kao jedan nešto složeniji

[1] Katolički bogoslovni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Josipa Stadlera 8, 71000 Sarajevo, pavlemc@gmail.com

oblik ljudskog udruživanja. Jedna od takvih složenijih formi ljudskog života uspješno je, i relativno harmonično, egzistirala u Gradu Sarajevo, ako gledamo samo recentniju povijest, unutar nešto manje od pola stoljeća. Strane su nam idealizacije prošlosti, stoga kad govorimo o uspješnosti jedne složenije forme ljudskog života, one urbane, svjesni smo i generalne otuđenosti ljudi, fragilnosti ljudskih odnosa, vlastitih egzistencijalnih drama unutar urbane pozornice i širih društvenih dinamika. No, svjesni smo također kako su kohezivne dinamike postojale u Sarajevu na gotovo paradigmatski način, te su se u javnoj sferi manifestirale u mnogo formi od kojih je svaka svjedočila o, jednostavno rečeno, povezanosti ljudi. Devedesete su disruptivno djelovale na sve oblike društvene kohezije, što je i poprilično očekivano, budući da rat, svaki, degenerativno djeluje na sve forme ljudske povezanosti. Je li moguće konfliktni i agonistički model koji se profilirao ratnih i poratnih devedesetih transformirati u neku od formi društvene kohezije?

Naša metodološka opcija sastoji se u teoretskom određivanju društvene dimenzije grada te povezanog načina života, iz perspektive urbane sociologije. I teoretski okvir dobro portretira napetosti i kontradikcije koje se susreću u urbanim sredinama, posebice iz perspektive načina i forme života pojedinca u jednom takvom urbanom okviru. Etnoteritorijalni model, koji često dominira bosanskohercegovačkim javnim diskursom, uništavajući heterogenost i pluralnost, izrazito je nepovoljan za urbane dinamike te se opravdano pitati, na tragu misli Bogdana Bogdanovića, posjedujemo li još "vještinu čitanje gradova" koja omogućuje razvoj umijeća "zajedničkog, kolektivnog ispisivanja gradova"? Rad koji slijedi pokušava ponuditi jedan hermeneutički ključ kolektivne akcije ispisivanja gradova zajedničkim sadržajem, ne apstrahirajući od konfliktnih i agonističkih modela, ali transformirajući ih u jedan prihvatljiv i stabilniji okvir, onaj društvene kohezije.

Društvena perspektiva grada. Teorija, kontekst i destrukcija

Društveni aspekt gradskog života

Kada bismo prosječnog sugovornika zamolili da nam ponudi jednu okvirnu definiciju grada i urbanog života, vjerojatno bi njegov odgovor kombinirao spominjanje određene geografske i povijesne odrednice i uvide iz ekonomije i političke znanosti. *Geografska odrednica*, koja definira ili određuje teritorij samog grada, i nastanak i evolucija grada u vremenu – *povijesna dimenzija*, pozicioniraju nastanak i razvoj grada u prostoru i vremenu. *Ekonomski i*

politički aspekt, koje ovdje shvaćamo kao direktno usmjeren na javnu sferu, određuju sadašnjost, a dijelom skiciraju i budućnost svakog grada. Upravo je od ovakvih intuitivnih postavki krenuo Louis Wirth, sociolog i pionir urbane sociologije, konstatiravši kako je grad potrebno promatrati kao poseban oblik ljudskog udruživanja (Wirth, 1938: 3-4). Novina koja izbija iz Wirthovog pristupa može se koncizno objasniti kao shvaćanje da se sociološka relevantnost grada nalazi u uvjetima društvenog života (engl. *conditioning factors in social life*) (Wirth, 1938: 6). Dakle, ne radi se prvenstveno o kombinaciji gore spomenutih odrednica (geografske, povijesne, ekonomske i političke), već gradove karakterizira posebnost ljudskog udruživanja unutar "trajne naseobine društveno heterogenih individua" (Wirth, 1938: 8).

Wirth razvija svoje teze vežući urbanizam za način života (engl. *mode of life*), kojemu se može pristupiti iz tri međusobno povezane perspektive. Prva je, očekivano, ona *fizička*, koja upućuje na strukturu jednog grada, a bazira se na populaciji, tehnologiji te ekološkom redu. Čini nam se gotovo kao kuriozitet da je netko krajem tridesetih godina prošlog stoljeća već dovodio ekologiju u korelaciju s urbanim načinom života, temom koja će tek poprilično kasnije postati agendska. Urbani način života vezan je također za *čitav sistem društvenih institucija* te tipičan uzorak društvenih odnosa. Treći aspekt Wirth veže za *skup stavova i ideja* prisutnih u različitim formama društvenog ponašanja (Wirth, 1938: 18-19). Fokusirat ćemo se upravo na ovaj treći aspekt urbanog načina života motivirani činjenicom kako artikulacija različitih skupa stavova i ideja unutar jedne urbane javne sfere pokazuje sve kompleksnosti s kojima se urbana struktura susreće. Upravo shvaćanje grada kao društvenog entiteta (engl. *city entity*) posjeduje važnost ne samo iz teoretske perspektive već i one prakseološki orijentirane, a vezane za mnoge urbane kompleksnosti koje doživljavamo iz individualne perspektive poput planiranja grada, gradske administracije, prijevoza i sl. (Wirth, 1938: 24).

Lewis Mumford, još jedan sociolog urbanizma, u svom poznatom djelu *Kultura gradova* predstavlja razvojnu logiku gradova, od onih srednjovjekovnih, zatim gradova za čiju je ekspanziju zaslužna industrijalizacija te na kraju suvremenih megalopolisa. Svjestan kako je razvojna logika gradova slijedila većinom ekonomske interese, on predlaže jednu ažuriraniju razvojnu logiku – onu društvenu. Stoga analizira društveni koncept grada, koji mu služi da nadiđe često dominantan model pristupa gradovima, a koji je fokusiran isključivo na fizički aspekt grada. Pod pojmom fizički misli se na materijalni aspekt grada u gotovo nebrojenim manifestacijama, poput infrastrukture, prostora, ekonomskih i drugih dinamika. Navedeno predstavlja i iz

suvremenog pristupa urbanim sredinama gotovo dominantan aspekt. Naime, nije teško prepoznati u bosanskohercegovačkom kontekstu kako se političke agende na različitim razinama (mjesna zajednica, općina i sl.) temelje na razvoju materijalnih aspekata grada. Iako takav pristup često dovodi do površne banalnosti, primjerice javna inauguracija sanitarnog čvora ili asfaltiranje površinskog dijela neke lokalne prometnice koji je predstavljen kao jedan od važnijih infrastrukturnih elemenata, ipak nije moguće zanemariti važnost fizičke rejuvenacije gradskih elemenata. Mumford smatra kako je sociološku analizu potrebno usmjeriti i prema društvenom konceptu grada i pripadajućim društvenim funkcijama, a na samo gradu kao pukoj fizičkoj činjenici (Mumford, 2010: 543).

Mumford će jasno sintetizirati svoju poziciju rekavši kako je "Grad povezani zbir primarnih grupa i veza s određenim ciljem: prva grupa, poput porodice i komšiluka, zajednička je svim društvima, dok je druga specifična odlika gradskog života" (Mumford, 2010: 544). Ovakve teze odražavaju odnos između privatne sfere u koju su pojedinci uronjeni, a oblikuju im život, poput obitelji ili susjedstva te javne sfere. Upravo gradski život u ovom kontekstu, susreta privatne i javne sfere, zadobiva političke konotacije, u smislu komunikacije pojedinca unutar jedne heterogene javne sfere koje posjeduje svoje vlastite logike i zakonitosti. Grad, u svom potpunom značenju, ističe Mumford, "podrazumijeva geografsko čvorište, ekonomsku organizaciju, institucionalni proces, teren za društveno djelovanje i estetski simbol kolektivnog jedinstva" (Mumford, 2010: 544). Dinamike grada, unutar gore prikazanog okvira, karakterizirane su društvenom dramom koja je inherentna svim socijetalnim dinamikama. Drama o kojom Mumford progovara očituje se kroz konfliktne dinamike pojedinaca, događaja i grupa unutar jednog točno određenog prostora. No, konfliktne dinamike nisu ovdje shvaćene defetistički, već predstavljaju jedan raznovrstan i mnogostran život, pojednostavljeno rečeno – pluralan (Mumford, 2010: 545).

Grad se u svom društvenom aspektu može opisati kao poseban okvir koji je usmjeren na stvaranje i diferenciranje prilika za običan život i značajnu kolektivnu dramu (Mumford, 2010: 545). Drama o kojoj govorimo vezana je za konfliktan odnos primarnih ljudskih asocijacija (plemena, obitelji, skupina prijatelja) s onim sekundarnima, funkcionalno povezanim oko jednog cilja. U kontekstu gradova, navedena drama dovodi do napuštanja jednostavne svijesti, koju obilježava visok stupanj povezanosti, lojalnosti i emocionalnog sadržaja i uzdizanje do građanske svijesti koju karakterizira "dinamički ekvilibrij sila" (Mumford, 2010: 546). Iako razliku između primarnih i sekundarnih

društvenih grupa, pogotovo u društvima poput bosanskohercegovačkog, ne treba promatrati isključivo binarno, nije se teško složiti s Mumfordom kako su najuzvišenije funkcije grada vezane za "svrsishodne veze i racionalne ciljeve" sekundarnih grupa (Mumford, 2010: 546). Američki autor smatra kako se tu temeljno radi o harmonizaciji vlastitog identiteta sa širim dinamikama, koja je vrlo turbulentan proces, kojemu prethodi vlastiti lom (sam će navesti u hiljadu dijelova), kako bi se onda "svaki djelić sposobnosti" pomiješao s drugim djelićima, stvorivši novu i dodanu vrijednost. Izbjeći ćemo psihologiziranje te ćemo navedeni lom promatrati kao plod susreta konkretnog pojedinca s jednim novim složenim kontekstom. Budući da je *Kultura gradova* ugledala svjetlo dana 1938., smatramo kako je dovoljno podsjetiti na primjerice opise iz književnosti o susretnu pojedinaca iz ruralnijih ili perifernih krajeva s modernim gradovima u nastajanju, koji su bili prisutni u književnosti tih godina, a koji svjedoče dramu susreta s novim i nepoznatim. Zanimljivo bi bilo promatrati sve faze razvoja Sarajeva (Žuljić, Čengić i Čakarić, 2015) i tražiti posebnosti njegovog načina života unutar povijesnog okvira, no to nadilazi temu i metodološku opciju ovog rada.

Etnoteritorijalna destrukcija grada

Prethodne generalne uvide iz urbane sociologije potrebno je dijelom rekalibrirati kako bi adekvatnije odgovorili na izazove s kojima se suvremeno Sarajevo susreće. Godine 1986., kada se sam grad Sarajevo nalazi još gotovo na vrhuncu razvoja, Robert David Sack objavljuje knjigu *Human Territoriality: Its Theory and History* u kojoj, kombinirajući uvide iz nekoliko disciplina, povijesti, sociologije i antropologije, analizira kategorije vremena i mjesta unutar jedne geografske stvarnosti. Koristeći kategoriju teritorijalnosti, nešto specifičniji kako geografski tako i politički element, Sack ju shvaća kao "temeljnu geografsku odrednicu utjecaja i moći", koja "uspostavlja temeljnu poveznicu između društva, prostora i vremena" (Sack, 1986: 216). Teritorijalnost ne odražava isključivo primordijalne instinkte, Sack demantira shvaćanje teritorijalnosti kao agresivnog instinkta koji karakterizira animalni svijet (Sack, 1986: 2, 21), već se radi o strateškom stvaranje *logike prostora* koja definira društvenu organizaciju te kao takva, očekivano, vrši utjecaj na ljude, stvari, odnose (Sack, 1986: 216). Teritorijalnost, ističe Sack, predstavlja "komponentu moći", koja "stvara i održava jedan geografski kontekst preko kojega doživljavamo iskustvo svijeta dajući mu značenje" (Sack, 1986 219). Sam autor se u svom radu referira na američke modele teritorijalizacije

te one Katoličke Crkve (Sack, 1986: 92-96; 127-168), te se stoga očekivano ne referira na jedan specifičan kontekst koji obrađujemo, onaj postsocijalistički prožet etničkim napetostima. Ipak, širina i pedantnost teoretskog okvira koji donosi kao da opisuje i događaje devedesetih, vezane prvenstveno za stvaranje *logike prostora*, te utjecaj moći na oblikovanje percepcije, pa i one teritorijalne. Naime, držimo kako postoji podudaranje između Sackove teorije s iskustvom devedesetih godina vezanih za teritorij. Uz poznatu karakteristiku rata kao borbe za teritorij, iskustvo devedesetih pokazalo je još dijaboličniju manifestaciju ratovanja, koja se sastojala u redefiniranju logike prostora. Prostor postaje shvaćen kao mjesto isključivanja, brutalne ili pak suptilnije ekskluzije pojedinaca iz sfere javnog prostora. Prostorna logika, inducirana ratnim djelovanjem i zagovarana banalnom, ali galvanizirajućom retorikom, manifestirala se u nebrojenim nehumanim formama. Etničko čišćenje je prostorno usmjereno, lokalizirano, te predstavlja redefiniranja same logike prostora. Mnoge genocidne radnje i sam genocid primjeri su koji pokazuju svu nehumanost kreiranja nove teritorijalne logike prostora. I iz ustavne perspektive, entitetska podjela na vrlo rigidan i krut način pokazuje spomenutu logiku prostora.

Etnoteritorijalna logika prostora, kako smo već dijelom i naznačili, može uzeti oblike koji variraju od etničkog čišćenja, "humanog preseljenja" pa sve do genocida. Realnosti su to, koje su poznate iz ratnog konteksta devedesetih. Adam Moore donosi, na nešto precizniji i artikuliraniji način, četiri oblika ostvarivanja etno-teritorijalnih ideja. *Diskurzivan oblik* se odnosi na razne oblike etnonacionalnog govora i markiranja prostora; *utjelovljen* – na svakodnevno sudjelovanje u javnoj sferi; dok je *materijalni oblik* vezan za urbicid, a kasnije i osmišljavanje infrastrukture i prostora. Završni oblik onaj je *institucionalnog tipa*, a sastoji se u inkorporiranju etnoteritorijalnih načela u političke strukture. (Moore, 2016: 95) Svjestan je Moor kako se navedeni etnoteritorijalni načini ne može striktno analitički odijeliti, misli se na to da su svi aspekti međusobno povezani, no da ipak predstavlja dobru početnu točku pristupa problemu (Moore, 2016: 95-96). Za našu temu, koja je vezana za same urbane dinamike, čini nam se najzanimljiviji materijalni način, koji i sam Moore veže za ideje Martina Cowarda, prisutne u djelu *Urbicide. The politics of Urban Destruction.* Unutar zanimljivog djela, koje se najvećim dijelom inspirira na rat u Bosni i Hercegovini, posebno nam je zanimljiv dio u kojemu se urbicid veže za ubijanje heterogenosti (Coward, 2009: 72). Samo pojam heterogen posjeduje više semantičkih nijansi, no, čini nam se da je Cowardovo značenje najbliže onom različitosti. Na ovom tragu autor

konstatira kako atak na urbanu infrastrukturu predstavlja destrukciju uvjeta mogućnosti heterogenosti. Pojednostavljeno, želju za destrukcijom svih različitosti koje su se u mnogim oblicima manifestirale u urbanim i drugim sredinama (Coward, 2009: 73; Toal i Dahlman, 2011; Martín-Díaz, 2021).

Destrukcija urbanog dinamizma. Bogdan Bogdanović o gradovima

Grad i smrt, prva od *Tri ratne knjige* Bogdana Bogdanovića (2008), dovodi u korelaciju urbani dinamizam sa smrti, tim ultimativnim oblikom već spomenute destrukcije različitosti. Bogdanovićevo djelo je zasićeno konkretnim iskustvom, antropološki je intonirano s fokusom na većinom urbane dinamike. Stoga on neizbježni tijek koji "prati fizičku i prostornu dekompoziciju grada" promatra u kontekstu prekida komunikacije "između čovjeka i sredine u kojoj se našao" (Bogdanović, 2008: 26). Logika prostora koja se profilirala devedesetih godina prošlog stoljeća disruptivno je djelovala na sve oblike komunikacijske aktivnosti (međuljudske, institucionalne, obiteljske i sl.), a također je dovela do komunikativne disrupcije između čovjeka i sredine u kojoj se našao. Fraktura između antropoloških dimenzija i sredine, pojednostavljeno mjesta ili teritorija unutar kojega se živjelo, predstavlja jedan egzistencijalno težak izazov za pojedinačne egzistencije. Gubitak familijarnosti svakodnevnog života uslijed primjerice destrukcije jednog grada, poput Sarajeva, djeluje determinirajući za čitavu jednu generaciju, ponekad u obliku resentimana, ponekad melankolije. I Bogdanović piše o tome kako je grad "složen metaforički sistem", s čime se nije teško složiti budući da grad konkretnom pojedincu predstavlja određeni spektar značenja. A metafore su uvijek vezane za značenje i složenog su tipa, makar u kontekstu u kojemu ih Bogdanović koristi, prvenstveno zato što se radi o značenju koje je produkt interakcije individualnog i kolektivnog, omeđenim, u ovom slučaju, prostorom unutar jednog vremena. Bogdanovićevim riječima, upravo je spomenuti, nazovimo ga semantički aspekt, utkan u najdublje pore civiliziranog čovjeka (Bogdanović, 2008: 29). Grad predstavlja "nenadmašan nanos uspomena", no ne radi se ovdje o monolitnim etnonacionalnim oblicima memorije, već o stvarnosti koji "prevazilazi memoriju samo jedne nacije, rase, jezika" te ih mi "s pravom prihvaćamo kao svoje". Bogdanović se referira na razne faze Beograda (keltska, mađarska, turska), no analogijom je ovo moguće primijeniti i na sve gradove čiju su zbilju obilježile različite društvene faze i institucionalni aranžmani. Gradovi nisu monolitne konstrukcije ekskluzivnog već

"depoziti antropološkog sjećanja" te su vezani, reći će Bogdanović, "za bolji dio ljudskog bića". (Bogdanović, 2008: 29)

Antropološki aspekt, koji Bogdanović humano i studiozno zagovara, vezan je za komunikaciju čovjeka sa sredinom u kojom se nalazi. Vrlo zanimljivo interpretira Aristotelovu metaforu o tome da grad treba biti velik dokle dopire ljudski glas, misleći da komunikativni aspekt i onaj dogovora i sporazuma (Bogdanović, 2008: 31-32). Bogdanović će predložiti razvoj jedne "vještine čitanje gradova" koja omogućuje razvoj umijeća "zajedničkog, kolektivnog ispisivanja gradova" (Bogdanović, 2008: 32).

Agonistički pluralizam i izazovi urbane i političke kohezije

"Političko Sarajevo" – sumnja u urbanu i društvenu koheziju

Gotovo u pravilu glavni gradovi, koji djeluju kao magnet koji privlači populaciju, izloženi su raznim oblicima kritike te često izazivaju rivalitet ostalih gradova. Ponekad se radi o kritici regionalnog tipa koja, iako može biti zaodjenuta u relativno vulgarnu retoriku, ipak posjeduje i poneki suptilniji element. Dovoljno je pomisliti na primjerice izraziti regionalizam Republike Italije i polaritet Sjevera i Juga, koji se često materijalizira u animozitetu Sjevera prema glavnom gradu Rimu. Imajući na umu i povijesni animozitet američkog Sjevera i Juga, ne čude ni u tom specifičnom kontekstu razni geografski animoziteti.

Ponekad se antagonizam prema glavnom gradu javlja iz perspektive tradicionalnog središta (npr. Istanbul, Rio de Janeiro) i novih glavnih gradova, dijelom skrojenih po administrativnim potrebama (Ankara, Brasilia). Jedan ovakav rivalitet kulturnog i birokratskog središta je gotovo samorazumljiv. Klasična sociološka distinkcija između centra i periferije prikladan je mehanizam za promatranje rivaliteta između razvijenijih i onih manje razvijenih središta, te je primjenjiva u gotovo svakoj državi u određenoj mjeri. Kuriozitetan je također španjolski slučaj, polaritet Madrida i Barcelone, glavnog grada izrazito bogate pokrajine, koja motivirana mnogim, etničkim i kulturnim razlozima razvija secesionističke kapacitete u odosu na centralnu vlast. Rivalitet o kojemu govorimo može postojati i u gotovo arhetipskom obliku, primjerice odnos Londona i Pariza koji datira još iz srednjovjekovnih vremena, ali koji je trenutno dominantno financijskog tipa, slično kao i rivalitet Tokija i Singapura. Radi se, mogli bismo rezimirati, o složenim društvenim,

kulturnim, povijesnim, identitetskim i financijskim aspektima rivalstva, koji najčešće ne dolaze sami, već jedni druge prožimaju u većoj ili manjoj mjeri.

Stoga, sasvim je logično da i glavni grad Bosne i Hercegovine, Sarajevo, reflektira slične socijetalne mehanizme. No, u bosanskohercegovačkom slučaju, antagonizam u odnosu na Sarajevo je često prisutan u mnogo manje suptilnoj formi, te zadobiva vulgarne konotacije. Poznate su kvalifikacije o "političkom Sarajevu", koje je u izravnom konfliktu s drugim urbanim središtima, "medijskom Sarajevu", koje nameće svoju agendu ne samo domaćim već i međunarodnim akterima, zatim etikete "službenog Sarajeva" i "Baščaršije". Koloniziranje vlastitim idejama stvarnosti ne odnosi se samo na suvremeni trenutak već i na prošlost. Ako je nekada multikulturalnost i pluralnost karakterizirala Sarajevo, i to je bila "laž i opsjena", kako navodi tekst jedne popularne pjesme. Realnost, jedina relevantna, ona je devedesetih godina, najbliža neposrednom iskustvu i bazirana na "fluidnom strahu (Baumann)", fundirana u ideji etnoteritorijalizma, te Sarajevo drži jednim nemogućim gradom. Svi oni pozitivni momenti iz prošlosti Sarajeva, koji su i danas prisutni i u europskom i svjetskom imaginariju, poput mjesta dodira, kontakta, susreta, gotovo da su poklekli ili su dobrano limitirani destrukcijom devedesetih godina. Bogdanović ukazuje na problematiku jednog ovakvog pogleda, istaknuvši kako:

> Ekscesi nametnutog sećanja, iako po sebi tužni, ne bi bili i tragični da ne podstiču negativnu obradu fakata, omalovažavanje realnih uspomena, tuđih pa i sopstvenih, sve do pokušaja fizičkog zatiranja. […] Bestijalac bi ih rado zamenio sopstvenom protoistorijom. (Bogdanović, 2006: 41).

Čini se stoga kako su i sjećanja na Sarajevo zavađena, koristimo još jednu ideju Bogdana Bogdanovića, a "sve su memorije ravnopravne", istaknuto je uz očitu dozu cinizma (Bogdanović, 2006: 40).

Svi ovi pretpolitički momenti, poput percepcije i sjećanja, koji su prethodno spomenuti, utječu na konfiguraciju raznih slika o političkom Sarajevu generirajući skepsu prema raznim oblicima urbane i društvene kohezije. Mnogi pretpolitički elementi, antropološki gledano, pojedincima predstavljaju važnost, neovisno o tome jesu li realno utemeljeni ili plod subjektivnih percepcija, te su izrazito pogodni za sukcesivnu političku instrumentalizaciju (Aronowitz, 1992). Imajući na umu dozu agresije kojoj je Sarajevo bilo izloženo, izvana i iznutra, ne čudi uopće što su individualna sjećanja nabijena afektima skeptična prema društvenom kohezivnom kapacitetu.

Još jedan aspekt koji je prisutan u pogledu na "političko Sarajevo" uvjetovan je generalnom fragilnosti bosanskohercegovačkih institucija, koje su u velikoj mjeri lokalizirane upravo u Sarajevu. Samorazumljiva je teza kako prostorna blizina moći dovodi do pojačanog političkog utjecaja (Ades i Glaeser, 1995: 198). Stoga se s jedne strane fragilnost i društvena nedovršenost poistovjećuje sa samim Sarajevom, a u prilog tome ide nesuvremena infrastruktura mnogih elementarnih resursa, poput vodoopskrbe, prometnica, javnog prijevoza i sl. Krhkost javne sfere također se poistovjećuje sa samim Sarajevom te, kombinirana s već spomenutim bazičnim slikama, dovodi do jednog poprilično konsolidiranog shvaćanja o nedovršenosti realnog i političkog Sarajeva, u recentnijoj prošlosti, ali i u suvremenom trenutku. Ponekad, i tamošnje politike koje participiraju u vlasti, potvrđuju jedno ovakvo shvaćanje, razvijajući ekskluzivističke politike, promičući predmoderni pogled na dinamike javne sfere i ostale atavizme.

Ovakvi i slični pogledi na Sarajevo, prethodno skicirani, sastoje se, po našem razumijevanju, u stvaranju jednog posve negativnog pogleda prema političkoj i društvenoj koheziji u bosanskohercegovačkom društvu. Nedovršenost glavnog grada, čest diskurs stranaka entnonacionalnog političkog spektra središta izvan Sarajeva, ukazuje i na nemogućnost države kao takve, te je često kritika prema glavnog gradu zapravo odraz centrifugalnih dinamika samog društva, te želje za supstitucijom urbanih dinamika određenim primordijalnim mehanizmima. Stranke deklarativno građanske provenijencije, dijelom centripetalnog karaktera, često nisu u stanju kompleksne dinamike, koje reflektiraju i širi društveni i urbani život, artikulirati na adekvatan način, već pribjegavaju konfliktnim atavističkim rješenjima. Dva spomenuta momenta, intencionalno ili ne, sužavaju sferu urbane i druge kohezije (pripadanje – inkluzija – participacija – prepoznavanje) vezanu za javni prostor i društveno ponašanje (Aelbrecht, Stevens, i Kumar, 2021: 5). Politički atavizmi, neovisno iz kojeg spektra dolaze, razvijaju dekohezivne modele (nepripadanje – ekskluzija – pasivizam – neprepoznavanje), koji su u latentnom sukobu s urbanim dinamikama. U dijelu koji slijedi dat ćemo obrise transformacije ovog, riječima Chantela Mouffea, "agonističkog pluralizma" u jednu urbaniju formu društvene kohezije.

Urbani život. Od agonizma prema društvenoj koheziji

Društvena kohezija upućuje na međupovezanost pojedinaca unutar određenog društva i, iako višeznačan termin, moguće je ekstrahirati njezine tri glavne

dimenzije: *Naglasak na važnosti društvenih odnosa* unutar jedne *geografske odrednice* uz *cilj prema zajedničkom dobru* (Schiefer, i Van der Noll, 2017: 579). Jedno ovakvo shvaćanje sasvim je u skladu s glavnim postulatima urbanog života, koji unutar određenog geografskog okvira usmjerava društvene odnose prema zajedničkom dobru.

Budući da je društvena kohezija, teoretski gledano, poprilično višeznačan pojam, smatramo da je potrebno predstaviti dodatne odrednice kako bi sam pojam bio adekvatnije prikazan. Korisna može biti analiza Jane Jenson, koja nije *en général*, već je vezana za točno određeni grad, u njenom slučaju Ottawu. Jenson na temelju vlastitog istraživanja ekstrahira nekoliko aspekata društvene kohezije kroz multidimenzionalnu prizmu. Naime, društvenu koheziju promatra polazeći od širih društvenih dinamika: 1) *pripadanje / izolacija* koja stavlja u suodnos individualne i kolektivne identitete u odnosu na društvene. Povezana s ovim je i 2) *ekonomska inkluzija / ekskluzija* koja predstavlja konkretan mehanizam društvene kohezije. Mjeri se također stupanj aktivizma u obliku 3) *participacije i angažmana* pojedinaca u javnoj sferi, a s tim je povezan i odnos 4) *prepoznavanja i odbijanja različitosti i pluralizma*, koji je vrlo važan u fragilnim društvima. Stupanj 5) *legitimnosti društvenih institucija* također je uzet u razmatranje, imajući na umu kanadski komunitarni model multikulturalizma (Jenson, 1998: 15).

Društvena kohezija unutar jedne urbane sredine postoji i artikulira se multidimenzionalno, kako spomenute studije i pokazuju. Time se sam fenomen društvene kohezije može nešto adekvatnije obuhvatiti, ali unatoč tome, ostaje veliki izazov detaljnije konceptualizacije društvene kohezije, koje je problematična i akademskom svijetu, ali i kreatorima politika. Upravo *policy-making* pristup, koji društvenu koheziju promatra problemski, u smislu detekcije i odgovora na konkretan problem, potrebuje dodatnu konceptualnu jasnoću. Naime, razvoj politika je u pravilu nemoguć ako preparativne radnje, među kojima je i sama detekcija društvenog problema i konceptualizacija, nisu dobro zahvaćene teoretskim i realnim odrednicama.

Prethodno smo spomenuli Bogdanovićevu referenciju na Aristotelovu metaforu o tome da grad treba biti velik dokle dopire ljudski glas, misleći na komunikativni i aspekt dogovora i sporazuma. No, postoji li danas u gradovima uopće mogućnost ostvarivanja jedne takve komunikacijske forme?

Nešto tehniciziranijim rječnikom moglo bi se istaknuti kako je urbana kohezija uvjetovana deliberativnim kapacitetom jedne sredine za razvoj naprednijih oblika komunikacije. Na tragu Habermasove misli, deliberativna demokracija temelji se na komunikativnom djelovanju raznih društvenih

segmenata s ciljem postizanja javne odluke. I sama etimologija pojma deliberacije (lat. *deliberatio* – "razmišljanje, vijećanje") akcentuira racionalni komunikacijski pristup kojemu je cilj postizanje odluke. U idealnim uvjetima, deliberativni pristup bi bio savršeni pratitelj urbane kohezije. No, iz nešto realnije perspektive, obojene dijelom i ratnim iskustvom devedesetih, čini se kako je ideja "agonističkog pluralizma" koju razvija Chantal Mouffe prikladnija za portretiranje urbane društvene kohezije. Moć i antagonizam nisu eliminirani unutar šire javne sfere, konstatira Mouffe, racionalni konsenzus je otežan, te stoga klasični model "deliberativne demokracije" ne uspijeva razviti adekvatan model demokratskih politika (Mouffe, 1999: 752). Autorica stoga razvija agonistički model demokracije koji predstavlja svojevrsni projekt radikalne i pluralne demokracije (Mouffe, 1999: 753-754). Rezimirajući vlastitu poziciju, Chantel Mouffe ističe kako bi jedan agonistički pristup (grč. *agṓn* – "borba, natjecanje") bio mnogo adekvatniji nego deliberativni posebice što bi se tako izbjegla "esencijalizacija identiteta" te bi se dobio ekvilibriraniji pogled na društvene dinamike, ukazujući na negativne ekskluzivističke dinamike (Mouffe, 1999: 757).

Zaključna razmatranja

Urbana društvena kohezija. Unutar urbanog konteksta društvene kohezije uzimaju se u obzir složene društvene interakcije i kontradikcije (materijalne, ekonomske, političke i kulturne) nudeći urbani odgovor na navedenu problematiku (Miciukiewicz et al., 2012: 1856-1858). Autori predlažu artikulaciju društvene kohezije kroz četiri perspektive:

1. *Socioekonomska perspektiva društvene kohezije: solidarnost nasuprot socijalnoj isključenosti*;
2. *Kultura: zajedničke vrijednosti i izgradnja identiteta nasuprot međukulturnim sukobima*;
3. *Ekologija: Održivost i ekološka pravda;*
4. *Politika: građanstvo i sudjelovanje nasuprot politici elite* (Miciukiewicz et al., 2012: 1859).

Elemente društvene i urbane kohezije koje smo prethodno istakli vjerojatno nije moguće u potpunosti konceptualizirati niti teoretski odrediti. Referiranje na nekoliko modela imalo je cilj ukazati na temeljne aspekte društvene kohezije koje, ako ih već nije moguće teoretski u potpunosti odrediti, ipak moraju biti dio svakog pristupa urbanoj društvenoj koheziji. Uz gore spomenute četiri perspektive, nužno je afirmirati i aspekte poput *pripadanje*

– *inkluzija – participacija – prepoznavanje* koji predstavljaju elementarne sastojke svakog govora o društvenoj koheziji i izvedene prakse. Njihovim negiranjem, poprilično je logično, potaknuto je rađanje društveno dezintegrativnih fenomena najšire vrste. *Urbanitas*, kao vrijednost i stil života, trebala bi afirmirati ove kohezivne aspekte.

Urbanost protiv reduktivne logike prostora. Društveno-kohezivni aspekt Sarajeva, uza sve svoje nesavršenosti i unutarnje kontradikcije, suprotstavlja se logici prostora, plodu etnonacionalnog pogleda na svijet. Samo Sarajevo narušava *reduktivnu logiku prostora*, koja je nasilno, u etnoteritorijalnoj formi, pretendirala uništiti ne samo urbanu već i društvenu heterogenost i pluralnost, redefinirajući odnose među ljudima. Unatoč skepsama prema mogućnosti društvene kohezije, mišljenja smo kako Sarajevo, koje kao glavni grad reprezentira Bosnu i Hercegovinu, reflektirajući i njene fragilnosti i kontradikcije, može, kako piše Mouffe, razviti politiku koja "stvara jedinstvo u kontekstu konflikta i različitosti", i to ne amorfno jedinstvo, već temeljno pluralno, koje drugačije artikulira opoziciju između "mi" i "oni". Čini nam se tako prikladnim za sami urbani kontekst Sarajeva istaknuti novinu koju Mouffe eksplicira, a vezana je za radikalnu promjenu u političkom identitetu (Mouffe, 1999: 755) koja time dobiva konture jednog novog univerzalizma. Promjena koja je nekada i postojala, a koju je sada potrebno rekonfigurirati u suvremenom kontekstu podsjećajući se na sve ono što spaja ljude. U ovom kontekstu približavanje udaljenih identiteta "mi" i "oni" najjednostavniji je opis urbane društvene kohezije koja, iako u nesavršenoj formi, karakterizira Sarajevo, stvarajući time jedan zajednički sadržaj i značenje.

Biografija

Ades, A. F., i Glaeser, E. L. (1995). Trade and circuses: explaining urban giants. The Quarterly Journal of Economics, br. 110 (1), str. 195-227.

Aronowitz, S. (1992). The Politics of Identity: Class, Culture and Social Movements. Routledge, Chapman and Hall. New York.

Bogdanović, B. (2008). Tri ratne knjige: Grad i smrt; Srpska utopija; Grad i budućnost. Mediterran Publishing.

Coward, M. (2008). Urbicide: The politics of urban destruction. Routledge.

Jenson, J. (1998). Mapping social cohesion: The state of Canadian research. Canadian policy research networks. Ottawa.

Martín-Díaz, J. (2021). The Urban Transformation of Sarajevo: After the Siege, the Role and Impact of the International Community. Springer Nature.

Moore, A. (2016). Ethno-Territoriality and Ethnic Conflict. Geographical Review, br. 106 (1), str. 92-108.

Mouffe, C. (1998). Deliberative democracy or agonistic pluralism?. Dialogue International Edition, (7–8), str. 9-21.

Mumford, L. (2010). Kultura gradova. Mediteran Publishing. Novi Sad.

Sack, R. D. (1986). Human territoriality: its theory and history. Vol. 7. CUP Archive.

Schiefer, D., i Van der Noll, J. (2017). The essentials of social cohesion: A literature review. Social Indicators Research, br. 132 (2), str. 579-603.

Simoes Aelbrecht, P., Stevens, Q., i Kumar, S. (2022). European public space projects with social cohesion in mind: symbolic, programmatic and minimalist approaches. European Planning Studies, br. 30 (6), str. 1093-1123.

Toal, G., i Dahlman, C. T. (2011). Bosnia remade: Ethnic cleansing and its reversal. Oxford University Press.

Wirth, L. (1938). Urbanism as a Way of Life. American journal of sociology, br. 44 (1), str. 1-24.

Žuljić, V. J., Čengić, N. H., i Čakarić, J. (2015). Sarajevo metropola – Model razvoja. Acta Architectonca et Urbanística. Sarajevo.

ANU BiH
АНУ БиХ

RECONFIGURATION OF URBAN SARAJEVO. FROM AGONISTIC PLURALISM TO SOCIAL COHESION

Abstract: Paper entitled *Reconfiguration of urban Sarajevo. From agonistic pluralism to social cohesion*, is articulated in two interconnected parts. The first part of the paper deals, based on insights from urban sociology, the social perspective of the city, which is revealed as a peculiarity of human association and is related to a specific form of life. The ethno-territorial destruction of the city, which marked the 1990s, redefines comprehensive human relations, disrupting the original urban dynamics. Despite this, cities are not reduced to monolithic constructions of the exclusive, but remain "deposits of anthropological memory", and are tied, in the words of Bogdana Bogdanović, "to the better part of the human being".
The second part of the paper discusses agonistic pluralism and related challenges of urban and political cohesion. We start from the phrase "political Sarajevo", which, along with other connotations, expresses skepticism about the possibility of urban and socio-political cohesion. The last part of the paper confronts two models, deliberative democracy and agonistic pluralism, as models that can encourage favorable dynamics for the development of social cohesion, and we propose the transformation and reconfiguration of conflict dynamics in various forms of social cohesion.

Keywords: Sarajevo, agonistic pluralism, social cohesion, urban reconfiguration

ANU BiH АНУ БиХ

II

UPOREDNA ANALIZA USTAVNO-ZAKONSKOG POLOŽAJA GLAVNIH GRADOVA SLOVENIJE, HRVATSKE, SRBIJE I BOSNE I HERCEGOVINE

DOI: 10.5644/PI2022.204.06

LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI S POSEBNIM OZIROM NA POLOŽAJ GLAVNEGA MESTA

Franc Grad[1]

Abstract: Local self-government in Slovenia is comparable to local self-government in other Central European countries. The local self-government system is based on the Constitution of the Republic of Slovenia and the European Charter of Local Self-Government. It is particularly important that the Constitution guarantees local self-government in Slovenia, which cannot therefore be abolished. The legal regulation of local self-government is determined in the legislation, mainly by the Act on Local Self-Government, which systematically regulates local self-government. In addition to it, local self-government is regulated at the systemic level by the Municipal Financing Act and the Local Elections Act, as well as a series of laws that regulate individual areas of social life. The Local Self-Government Act defines the city municipality as a special type of municipality, which also includes the city of Ljubljana, which is defined by the constitution as the capital of the Republic of Slovenia. The legal status of the capital city is specifically determined in the special Act on the Capital City of Slovenia, which determines the position of Ljubljana as the capital. The law primarily determines the special tasks and duties of Ljubljana as the capital of Slovenia, as well as the financial resources that belong to it for the performance of these tasks.

Key words: local self-government, constitution, legislation, city municipality, capital city

Uvod

Po sodobnih demokratičnih standardih se šteje lokalna samouprava za enega temeljnih stebrov demokratičnega političnega življenja, kajti lokalna samouprava omogoča lokalnim skupnostim, da same upravljajo s svojimi lokalnimi zadevami. Posebno mesto v sistemu lokalne samouprave ima glavno mesto države, ki je hkrati samoupravna lokalna skupnost, obenem pa ima svoje posebne naloge, ki so povezane z državno oblastjo.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla sistem lokalne samouprave, ki postavlja lokalno samoupravo v dokaj močan položaj v razmerju do

[1] zaslužni profesor Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani, Franc.Grad@pf.uni-lj.si

države, saj že v splošnih določbah (9. člen) določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami, zlasti v srednji Evropi.

Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov, med katerimi je najpomembnejši zakon o lokalni samoupravi, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Zakon o lokalni samupravi pozna poleg običajne občine tudi mestno občino, ki poleg siceršnjih nalog občine opravlja še nekatere naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Pravni položaj mestne občine ima tudi Ljubljana, ki pa ima po ustavi tudi položaj glavnega mesta. Ljubljana kot glavno mesto je sicer kot mestna občina del sistema lokalne samouprave v Sloveniji, obenem pa ima v svojstvu glavnega mesta tudi posebno pravno ureditev.

V tem sestavku bom prikazal ureditev lokalne samouprave v Sloveniji, znotraj tega pa še posebej položaj glavnega mesta. Pri tem bom posebej opozoril na problematiko ustavne ureditve in njenega razmerja do Evropske listine lokalne samouprave.

Pravno urejanje lokalne samouprave

Splošno

Lokalna samouprava pomeni, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo z lokalnimi zadevami. Pravica prebivalcev lokalne skupnosti, da sodelujejo pri izvajanju lokalne oblasti, tvori demokratično vsebino lokalne samouprave, je torej srž lokalne demokracije. Lokalna oblast je demokratična, če imajo na njeno izvajanje odločilen vpliv sami občani bodisi neposredno (z različnimi oblikami neposrednega odločanja) bodisi posredno prek volitev nosilcev lokalnih funkcij.[2]

Lokalna samouprava po svetu in tudi v evropskih državah je nadvse različna (Moreno, 2012) in tesno povezana s tradicijo, zlasti z demokratično tradicijo kot tudi z ekonomsko razvitostjo. Razlike pa niso samo v pravni ureditvi lokalne samouprave, temveč so še večje glede dejanskega uresničevanja lokalne samouprave. Vsekakor je mogoče v grobem ugotoviti povezavo s stopnjo družbenega in ekonomskega razvoja in razvitostjo lokalne samouprave. Pravna ureditev lokalne samouprave v sodobnih državah, praviloma obsega ustavno in zakonsko ureditev, poleg tega pa še ureditev v mednarodnih pogodbah.

[2] O problematiki lokalnih volitvah glej več: Grad, 1998.

Za razvoj in delovanje lokalne samouprave je nadvse pomembno razmerje med državo in lokalno samoupravo, iz iz tega izhajajoč položaj lokalne samouprave (Roiseland, 2010). S tem je povezano tudi vprašanje razmerja med zakonsko in samoupravno ureditvijo. Iz pojma lokalne samouprave izhaja, da mora imeti lokalna skupnost možnost, da z lastnimi pravili ureja svoje delovanje.

Lokalna samouprava se dokaj razlikuje po Evropi, zato si Svet Evrope prizadeva vzpostaviti v Evropi čimbolj enotne standarde lokalne samouprave. V ta namen je leta 1985 sprejel posebno listino o lokalni samoupravi, imenovano Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljnjem besedilu ELLS),[3] na njeni podlagi pa še nekatere druge pomembne dokumente.

Tudi Evropska unija priznava pomembnost lokalne samouprave, ki jo šteje za enega temeljnih sestavin nacionalne identitete držav članic in posebej izpostavlja kot del temeljnih političnih in ustavnih struktur.[4] Vsekakor pa je lokalna samouprava vse bolj pomembna in njen pomen za demokratično delovanje države narašča, zato postaja tako pomembna dobrina javnega življenja, da je začela prodirati tudi v ustavo, ki je bila vselej rezervirana za državno organizacijo in odnos države do posameznika, torej za človekove pravice in temeljne svoboščine.

Ustavna ureditev lokalne samouprave se dokaj razlikuje po državah, različno tako po obsegu kot tudi glede izbora vprašanj, ki so konstitucionalizirane.[5] Nekatere ustave urejajo lokalno samoupravo zelo obsežno in podrobno.[6]

Pomen ustavnega urejanja lokalne samouprave je poudarjen tudi v ELLS (2. člen), ne sicer kot obveza, ker tega povsod ni mogoče udejanjiti, temveč kot usmeritev. Minimalna pravna garancija lokalne samouprave, ki jo zahteva listina, je torej zakon, zaželjena pa je najvišja pravna garancija, se pravi ustavna garancija. Urejanje lokalne samouprave v ustavi je seveda nadvse pomembno za položaj lokalne samouprave, saj je njen položaj zagotovljen z ustavo in vanj država ne more posegati, temveč ga z zakoni lahko

[3] O sprejemu, vsebini ter pomenu te listine glej: Vlaj, 1998: 26-28.

[4] V drugem odstavku 4. člena Pogodbe o Evropski unije je izrecno določeno: "Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo."

[5] Vprašanje, kolikor iti daleč z ustavno ureditvijo, torej katere zadeve urediti na ravni ustave (konstitucionalizirati) je zapleteno in se razlikuje od države do države. Nekatere ustave bolj podrobno urejajo ena vprašanja, druga druge. Jasnega pravila o tem ni. Vsekakor se je treba držati neke srednje meje, kajti preveč podrobno urejanje v ustavi lahko tudi po nepotrebnem preveč otežuje prilagajanje družbenemu razvoju.

[6] Tak primer je zlasti avstrijska ustava ki vsebuje obširno in zelo podrobno ureditev lokalne samouprave, v kateri med drugim določa notranjo organizacijo občin, njene organe, volitve teh organov itd. Gre za tako podrobno urejanje, ki je drugje običajno pretežno ali v celoti zakonska materija.

le razčlenjuje v okviru ustavnih določb (Grad – Kaučič – Zagorc, 2018: 666). Ustavna garancija lokalne samouprave pravzaprav postavlja lokalno skupnost (vsaj na načelni ravni) v enakopraven položaj z državo.[7]

Starejše ustave niso urejale lokalne samouprave, v sodobnih državah pa so temeljna vprašanja lokalne samouprave praviloma urejena že v ustavi (konstitucionalizacija lokalne samouprave). Glede tega so ustavne ureditve zelo različne, tako glede obsega urejanja kot tudi glede načina urejanja lokalne samouprave predvsem glede tega, katera vprašanja so urejena v ustavi. Primerjalnopravni pregled ustavnega urejanja lokalne samouprave namreč kaže, da so razlike glede ustavnega urejanja lokalne samouprave bistveno večje kot to velja z ustavno urejanje drugih vprašanj. Tako raznolikost gre pripisati predvsem temu, da je lokalna samouprava kot družbeni pojav starejša kot velja za druge segmente sodobne države in zato bistveno bolj povezana s specifično tradicijo vsake države. (Smidovnik, 1995: 12)

Različno je urejena lokalna samouprava tudi, če gre za enovito (unitarno) ali pa za zvezno (federativno) državo. V federativno urejenih državah (kot npr. v ZDA, Švici, Avstriji in ZR Nemčiji) je namreč lokalna samouprava praviloma urejena samo ali predvsem v ustavah federalnih enot, ki jim je praviloma prepuščena tudi zakonska ureditev lokalne samouprave. Nekatere novejše zvezne ustave pa že vsebujejo neka temeljna načela in garancije lokalne samouprave, ki so obvezna tudi za ustavne ureditve federalnih enot.[8]

Ustavni temelji pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji

Temeljna izhodišča za pravno ureditev sistema lokalne samouprave so dana že v ustavi, razčlenjena pa nadalje zlasti v zakonu o lokalni samoupravi in drugih zakonih s tega področja. Pravni viri ureditve lokalne samouprave so zato ustava in zakoni, poleg njih pa tudi ratificirani mednarodni sporazumi, kamor spada po svoji vsebini zlasti Evropska listina lokalne samouprave. Zakon je gotovo najobsežnejši in v praksi tudi najpomembnejši pravni vir ureditve lokalne samouprave. Pomembni pravni viri so tudi sodne odločbe,

[7] Glede tega je bistvena razlika med razvojem na evropski celini in v Veliki Britaniji. Slednja ne pozna ustave v formalnem smislu, vendar je glede na značilnosti njene ustavne ureditve in ustavnega razvoja položaj lokalne samouprave izredno močan. (Več: Grad v: Grad – Kristan – Perenič, 2006: 71)

[8] Tako n.pr. 28. člen Temeljnega zakona ZRN zagotavlja zvezno ustavno garancijo lokalnim samoupravnim skupnostim v deželnih ustavah, ker določa nekatere temelje položaja samoupravnih lokalnih skupnosti, ki jih morajo zagotavljati deželne ustave. Podobno je določeno tudi v 50. členu švicarske ustave.

zlasti pa odločbe ustavnega sodišča, s katerimi ta organ odločilno posega zlasti v zakonsko ureditev razmerij med državo in lokalno samoupravo.[9]

Poleg aktov državnega prava pa so seveda pomemben vir ureditve lokalne samouprave akti samih lokalnih skupnosti, zlasti njihovi statuti, odloki, poslovniki občinskih svetov in drugo. Gre torej za avtonomne pravne akte lokalnih skupnosti, za katere je značilno, da so po hierarhiji pravnih aktov podrejeni ustavi in zakonom, ki jim tudi odrejajo okvire avtonomnega urejanja. V teh okvirih pa lahko urejajo lokalne zadeve samostojno ter različno, v skladu s posebnostmi posamezne lokalne skupnosti.

Ustavna ureditev lokalne samouprave je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami, zlasti v Evropi, čeprav je manj obsežna in manj podrobna. Pri tem je treba upoštevati tudi, da se je slovenska ustavna ureditev na tem področju v zadnjem četrt stoletju celo manj spreminjala kot druge evropske ureditve. Na drugi strani pa je treba imeti pred očmi tudi, da je lokalna samouprava – čeprav je bila vsebinsko bistveno drugačna od sedanje – tudi po prejšnji ustavni ureditvi imela dokaj močan položaj, v določenih prvinah pa celo močnejši kot sedaj.[10] Zato je na zakonsko ureditev lokalne samouprave na podlagi veljavne ustave močno vplivala tudi ureditev v prejšnji državi, kljub temu, da je koncept lokalne samouprave v ustavi iz leta 1991 postavljen povsem drugače.

Veljavna ustava je torej uvedla nov sistem lokalne samouprave, ki postavlja lokalno samoupravo v močnejši položaj v razmerju do države, kot je to veljalo po prejšnji ureditvi. Lokalno samoupravo ureja ustava v 9. členu ter v členih od 138. do 144, v raznih zvezah pa je omenjena tudi še na drugih mestih v ustavi. Najbolj splošni določbi sta vsebovani v 9. in 138. členu ustave. V 9. členu je namreč določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, v 138. členu pa je določeno, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

Ustava torej že v splošnih določbah (9. člen) določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. S tem je dana temeljna ustavna garancija lokalni samoupravi, ki je s tem povzdignjena tudi v eno najpomembnejših ustavnih vrednot. Uvrstitev tega člena med splošne določbe Ustave, pomeni, da gre za ustavno garancijo v okviru temeljnih načel Ustave, kar pomeni, da ustava šteje lokalno samoupravo za enega temeljnih stebrov ustavne ureditve.

[9] Ustavno sodišče je pri tem močno spreminjalo svoja stališča, zlasti glede referenduma o ustanovitvi občine.

[10] Kar velja zlasti za načelo subsidiarnosti, ki je bilo uveljavljeni v razmerju med občini in višjimi ravnimi oblasti.

Ustavna določba 9. člena zagotavlja, da lokalna samouprava ne more biti ukinjena.[11]

Naša ustavna ureditev lokalne samouprave je sicer precej skopa v primerjavi z drugimi ustavami. Drugače kot večina primerljivih ustavnih ureditev tako Ustava ne določa (niti temeljnih načel) organizacije lokalne samouprave, temveč to v celoti prepušča zakonu.Ne glede na to pa je Ustava vzpostavila nekatera temeljna načela, ki so bistvena za položaj lokalne samouprave in so vsebinsko enaka, kot so določena v ELLS. Gre zlasti za ustavno garancijo lokalne samouprave, za omejitev nadzora državnih organov nad delovanjem lokalne samouprave, za financiranje lokalne samouprave. Glede nekaterih pomembnih vidikov položaja lokalne samouprave pa je šla celo naprej, kar velja zlasti za obvezno izvedbo referenduma pri ustanavljanju občin ter za to, da v primeru neskladnosti lokalnih predpisov z Ustavo ter v primeru spora o pristojnosti med državnimi organi in med organi lokalne samouprave odloča neposredno Ustavno sodišče.

S spremembo ustave leta 2006 je prišlo do bistvene spremembe sistema lokalne samouprave v Sloveniji. Pred spremembo je bila obvezna samo enonivojska lokalna samouprava, medtem ko je bil drugi nivo, torej širša lokalna skupnost, ki se lahko ustanovi tudi kot pokrajina, neobvezen in v celoti odvisen od volje občin. Ustava sedaj določa, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, zakonske ureditve pokrajine po novi ustavi pa še ni, zato tudi pokrajine doslej še niso bile ustanovljene..

Sprememba ustave leta 2006 pa je spremenila še eno splošno značilnost našega sistema lokalne samouprave. Medtem ko pred spremembo država ni mogla prenašati svojih nalog na lokalno skupnost brez njenega soglasja, pa lahko po spremembi država z zakonom prenese izvajanje svojih nalog tako na občine kot na pokrajine, če za to zagotovi sredstva. V praksi je zahteva po predhodnem soglasju občine pomenila oviro pri prenosu izvajanja upravnih nalog, zato je bilo to soglasje odpravljeno.

Zakonsko uredijanje lokalne samouprave

Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov, med katerimi je najpomembnejši zakon o lokalni samoupravi, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Zakon je bil sprejet decembra 1993 in kasneje

[11] Tega ni mogoče razumeti kot pravico prebivalcev določenega območja do lastne občine, kar bi bilo mogoče razumeti iz nekaterih odločb Ustavnega sodišča. Tako razumevanje te ustavne določbe bi bilo gotovo povsem absurdno. Razlago tega člena Ustave glej podrobneje v: Avbelj, 2019: 89-96.

večkrat spreminjan in dopolnjevan. Poleg tega zakona so zlasti pomembni še zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, zakon o financiranju občin in zakon o lokalnih volitvah Poleg teh zakonov pa se lokalne samouprave dotika še vrsta drugih zakonov, saj lokalna samouprava sega skoraj v vse pore pravnega sistema države.

Na podlagi ustavnih določb zakon o lokalni samoupravi kot temeljni sistemski zakon na tem področju v splošnih določbah določa nekatera načelna izhodišča za urejanje občin v Sloveniji. V teh določbah je občina obravnavana kot temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanje prenesene z zakonom. Ustava sicer ne določa pravne narave občine, vendar je razumljivo, da občina oziroma druga lokalna skupnost ne more opravljati svojih nalog, če nima ustreznih pravnih pooblastil. Zato zakon o lokalni samoupravi že v splošnih določbah določa, da so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Občina je torej tako kot država oseba javnega prava na svojem območju.

V okviru splošnih določb vsebuje zakon še vrsto drugih določb, ki so bodisi načelne bodisi splošne narave, kot so določbe o ustanovitvi občine, spremembi območja občine, mestni občini, o financiranju lokalne samouprave, o načinu upravljanja lokalne skupnosti, pa tudi določbe o imenu in sedežu občine, grbu in zastavi lokalnih skupnosti itd.

Na splošno bi lahko glede naše lokalne zakonodaje rekli, da je v primerjavi z ustrezno zakonodajo v drugih državah zelo splošna in prepušča zelo veliko prostora za samoupravno ureditev v aktih lokalnih skupnosti. Načeloma je to dobro za krepitev lokalne samouprave, na drugi strani pa je uvedba novega sistema lokalne samouprave vzbudila vrsto dilem in nejasnosti, ki so povzročile mnogo težav in za katere bi bilo iz praktičnih razlogov bolje, da bi jih uredil že zakon. To se med drugim kaže tudi v zelo pogostem spreminjanju in dopolnjevanju zakonodaje s tega področja, predvsem zakona o lokalni samoupravi. Na razumevanje ustavnega koncepta lokalne samouprave in tudi na razvoj zakonodaje s tega področja je imelo že od samega začetka pomemben vpliv ustavno sodišče, ki je s svojimi odločbami pogosto tudi neposredno posegalo v lokalno samoupravo.[12]

[12] Do tega, da je s svojo odločbo celo ustanovilo občino – čeprav ustava izrečno določa, da se občina ustanovi z zakonom.

Sistem lokalne samouprave v Sloveniji

Struktura lokalne samouprave

Značilno za prvotno ustavno ureditev sistema lokalne samouprave v Sloveniji je bilo, da je bila obvezna lokalna samoupravna skupnost samo občina, torej je Ustava določala samo enonivojsko lokalno samoupravo. Drugi nivo, torej širša lokalna skupnost, ki bi se lahko ustanovila tudi kot pokrajina, je bil neobvezen in odvisen v celoti od volje občin,[13] zato je šlo dejansko za enonivojsko lokalno samoupravo. Znotraj tega pa obstaja poseben tip občine, namreč mestna občina. Ustava (141. člen) namreč določa, da lahko mesto pridobi status mestne občine, ki opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Mestna občina se lahko ustanovi na območju mesta, kjer je potrebno enotno prostorsko in urbanistično urejanje, zadovoljevanje komunalnih potreb in planiranje razvoja. Vendar pa zakon v tem primeru razume pojem mesta širše kot pri določanju statusa mesta. Mestna občina je namreč po zakonu gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Status mestne občine lahko dobi le tisto mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, ter je geografsko, kulturno in upravno središče širšega območja. Status mestne občine dodeli občini državni zbor z zakonom. Poleg že navedenih nalog občine opravlja mestna občina kot svoje naloge še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Na območju občine, ki je sicer enotno, ker je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, se po zakonu ustanovijo ožji deli občine, kar določi statut občine, ki ureja tudi njihov položaj in način delovanja. Ožji deli občine se lahko po zakonu organizirajo kot krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Pri tem mora občinski svet upoštevati značilnosti območja, kot so zlasti zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne in kulturne posebnosti.

Ustava (143. člen) je uvedla pokrajine kot obvezni drugi nivo lokalne samouprave. Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

[13] Seveda zato ni moglo priti do ustanovitve nobene pokrajine.

Ustanovitev občine in pokrajine

Ustanovitev nove občin in sprememba meje občine je očitno velik poseg v položaj lokalne samouuprave, zlasti pa v delovanje lokalne skupnosti in skupnostno zavest prebivalcev na določenem območju. Tako Ustava v 139. členu določa, da se občina ustanovi z zakonom, vendar po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na območju, na katerem naj bi se ustanovila občina. Brez opravljenega referenduma torej občine ni mogoče ustanoviti, zato je njegova uporaba obvezna (obligatorna).[14]

Ta določba je pomembna za oblikovanje lokalne samoupravne skupnosti, ki bi morala biti čim bolj usklajena z voljo prizadetega prebivalstva. Slednje sicer ne more biti absolutno, saj je treba pri tem upoštevati še druge dejavnike, ki so v interesu tako države kot tudi same lokalne samouprave. Gre zlasti na to, da je lokalna skupnosti oblikovana tako, da je sposobna tudi opravljati svoje naloge. Najbolj neposredni način upoštevanja volje prebivalstva je seveda referendum, vendar tega ELLS ne zahteva, temveč se zadovolji tudi s predhodnim posvetovanjem s lokalnimi skupnostmi.

Nekoliko drugače je urejen postopek ustanovitve pokrajine. Ustava (drugi odstavek 43. člena) določa, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Do sedaj pokrajine še niso bile ustanovljene niti ni bila sprejeta kakršnakoli zakonska ureditev pokrajin. Pač pa je julija 2022 Državni svet (drugi dom slovenskega parlamenta) predložil Državnemu zboru v sprejem tri zakone, na podlagi katerih naj bi prišlo do uvedbe pokrajin, kar že tako dolgo zahteva Ustava, in sicer predlog zakona o pokrajinah, predlog zakona o financiranju pokrajin in predlog zakona o ustanovitvi pokrajin.

Pobudo za ustanovitev ožjih delov občine lahko da zbor krajanov ali določeno število prebivalcev dela občine. Pred ustanovitvijo mora občinski svet ugotoviti, ali je to v interesu prebivalcev posameznega dela občine. Takšen interes se po zakonu ugotovi na zborih krajanov prizadetega dela občine ali na referendumu.

[14] Glede tega ustavna ureditev očitno presega standarde ELLS, ki v 5. členu določa, da se meje lokalne oblasti ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom.

Naloge lokalne samouprave

Pomemben del ustavnega urejanja lokalne samouprave, ki je nadvse pomemben za položaj lokalne samouprave, je ureditev razmerja med državo in lokalno samoupravo, predvsem z vidika razmejitve med državnimi in lokalnimi nalogami in pristojnostmi. Tega naša ustava ne vsebuje, čeprav ELLS posebej opozarja na to. V 4. členu ELLS so namreč vsebovana načela za razmerje med državo in lokalno skupnostjo, še bolj natančno za varstvo lokalne samouprave pred državo.

Gledano z vidika razmerja med državo in lokalno samoupravo je bila splošna značilnost prvotne ustavne ureditve v tem, da država ni mogla prenašati nobenih svojih nalog na lokalno skupnost brez njenega soglasja. V tem se je naša ureditev razlikovala od večine sodobnih evropskih ureditev, za katere je značilno ravno, da država iz razlogov racionalnosti in ekonomičnosti upravljanja prenaša na občine in druge lokalne skupnosti vse več svojih pristojnosti. Oboje se je spremenilo s spremembo ustave leta 2006.

Ustava (drugi odstavek 140. člena) sedaj določa, da lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Enako določa Ustava tudi za pokrajine. Po Ustavi (tretji odstavek 143. člena) namreč lahko država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva. Poleg lokalnih nalog širšega pomena in regionalnih nalog torej lahko pokrajine opravljajo tudi državne naloge. Tako občina kot tudi pokrajina imata lahko poleg izvirnih tudi prenesene pristojnosti. Ta ustavna ureditev je zelo pomembna, ker dopušča delegacijo državnih pristojnosti na samoupravne lokalne skupnosti in obenem postavlja za to pogoj, da država ob tem zagotavlja ustrezna sredstva.[15]

Temeljna naloga občinske samouprave je, da zagotavlja možnosti za delo in življenje na svojem območju, zato je dolžna skrbeti za delovanje ustreznih javnih služb, ki opravljajo za to potrebne dejavnosti. Zakon o lokalni samoupravi posebej določa, da občina zagotavlja opravljanje javnih služb, za katere sama tako določi, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom. Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina po zakonu na različne načine. Lahko jih namreč opravlja sama neposredno v okviru občinske uprave, lahko pa z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij, z dajanjem koncesij in na druge načine.

[15] Pred ustavno spremembo iz leta 2006 je namreč veljala ustavna ureditev, po kateri je za prenos državnih nalog na občino in pokrajino potrebovala njuno soglasje.

Lokalna demokracija

Za lokalno samoupravo je bistveno, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo lastne zadeve. Naloge lokalne samouprave opravljajo prebivalci lokalne samouprave bodisi neposredno bodisi prek organov lokalne samouprave. V sodobni lokalni samoupravi je sprejemanje vseh ali večine odločitev, ki se tičejo lokalne samouprave, poverjeno različnim organom lokalne samouprave, med katerimi ima osrednje mesto in pomen za lokalno demokracijo predstavniški organ. Tudi ELLS razume lokalno samoupravo predvsem kot posredno demokracijo.[16]

Ustava sicer ničesar ne določa o organih občine in to vprašanje v celoti prepušča zakonu. Zato je zakon o lokalni samoupravi določil, da so občinski organi občinski svet, župan in nadzorni odbor. Poleg teh temeljnih občinskih organov določajo posebni zakoni še nekatere druge občinske organe, kot je občinska volilna komisija in še nekateri drugi organi. V primerjavi z drugimi ureditvami lokalne samouprave lahko ugotovimo, da je zakon glede tega precej okviren in veliko zadev prepušča v samoupravno urejanje samim občinam oziroma njihovim statutom.

Občinski svet je predstavniško telo občine, ki ga v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi volijo prebivalci občine za štiri leta na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Način volitev ureja zakon o lokalnih volitvah.[17] Člani občinskega sveta se volijo na podlagi dveh sistemov delitve mandatov in sicer v manjših občinah na podlagi večinskega volilnega sistema, v večjih občinah pa proporcionalnega volilnega sistema s preferenčnim glasovanjem. Volilno pravico pri lokalnih volitvah imajo vse osebe, ki imajo sicer volilno pravico pri državnih volitvah, vendar je pri lokalnih volitvah praviloma vezana samo na prebivalce lokalne skupnosti. Pravico voliti in biti izvoljen za člana občinskega sveta, torej aktivno in pasivno volilno pravico, imajo tudi vsi državljani Evropske unije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji. Pravico voliti člane občinskega sveta, torej aktivno volilno pravico, pa imajo tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, prav tako pod enakim pogoji kot državljani, namreč v občini, v kateri imajo stalno prebivališče. Takšna ureditev sledi ustreznim dokumentom Sveta Evrope (Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju

[16] Lokalno samoupravo uresničujejo praviloma sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice.
[17] Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17 in 93/20 – odl. US.

na lokalni ravni iz leta 1992 in drugi dokumenti). Tujci imajo torej aktivno volilno pravico, ne pa tudi pasivne.

Posebej je urejena pravica narodnih skupnosti (italijanske in madžarske) do volitev njihovih predstavnikov v občinskem svetu. Pravica pripadnikov narodnih skupnosti do posebnega predstavništva v predstavniškem telesu je določena že v ustavi (tretji odstavek 64. člena), podrobneje pa urejena v zakon o lokalni samoupravi, ki določa, da imata narodni skupnosti na narodnostno mešanih območjih v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. Po zakonu imajo pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta tudi pripadniki romske skupnosti, Pravica romske skupnosti do predstavništva v občinskem svetu za razliko od narodnih skupnosti ni zagotovljena že s samo ustavo, ker ustava v 65. členu določa samo, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Poleg tega pa odloča še o drugih zadevah, ki jih določata statut in zakon. Najpomembnejše pristojnosti občinskega sveta so določene v zakonu o lokalni samoupravi. Tako občinski svet sprejema splošne akte občine, kot so statut občine, odloki in drugi občinski akti, prostorski in drugi plani razvoja, proračun in zaključni račun. Občinski svet tudi voli oziroma imenuje občinske funkcionarje ter jih razrešuje. Občinski svet sprejema tudi nekatere najpomembnejše konkretne odločitve v občinski samoupravi, med katerimi je posebej pomembno, da odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja (kolikor ni za to pooblaščen župan). Občinski svet nima predsednika, temveč župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta.

Organ upravljanja ožjega dela občine je svet, ki ga izvolijo osebe, ki imajo stalno prebivališče na območju ožjega dela občine, pod pogojem, da imajo volilno pravico. Volitve v svet četrtne skupnosti so lahko večinske ali proporcionalne, kar je odvisno od velikosti take skupnosti. Nasprotno pa so lahko volitve v svet krajevne in vaške skupnosti samo po večinskem sistemu, ker gre praviloma za manjše skupnosti.

Izvršilno funkcijo v občini opravlja župan, ki se tako kot občinski svet voli neposredno za štiri leta. Za župana je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Ker pa se redko zgodi, da neki kandidat dobi zahtevano večino že v prvem krogu volitev, se lahko opravi še drugi krog volitev, in sicer med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov.

Župan je individualni organ, katerega glavna naloga je, da vodi občinsko upravo ter predstavlja in zastopa občino. Poleg tega je župan tudi varuh zakonitosti delovanja občinske samouprave. Poleg župana ima občina lahko

enega ali več podžupanov, kar je odvisno od velikosti občine in njenih potreb. Podžupane imenuje izmed članov občinskega sveta župan, ki jih lahko tudi razreši. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu in ga po potrebi tudi nadomešča. Občinska uprava na strokovni ravni izvaja odločitve občinskih organov in pripravlja strokovne podlage za njihove odločitve. V tem okviru opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti.

V okviru lokalne samouprave prebivalci lokalne skupnosti o nekaterih zadevah odločajo tudi neposredno. Temeljna oblika neposrednega odločanja občanov je referendum o splošnem aktu občinskega sveta. Referendum je predviden kot naknadni in zavrnitveni. Na njem odločajo volivci o zavrnitvi splošnega akta ali njegove posamezne določbe. Pomembna oblika neposrednega sodelovanja občanov pri oblikovanju odločitev v lokalni skupnosti pa je tudi ljudska iniciativa. (Grad – Kaučič, 2015)

Financiranje lokalne samouprave

Jasno je, da za opravljanje svojih nalog potrebuje lokalna samouprava ustrezno materialno osnovo, ki ji zagotavlja tudi potrebno samostojnost in neodvisnost. Lokalni samoupravi so torej potrebna ustrezna finančna sredstva za njeno delovanje. Ta pridobiva lokalna samouprava iz lastnih virov, ker ima pravico predpisati lokalne davke in druge davščine, ter iz dotacij države. Pri financiranju lokalne samouprave je zelo pomembno načelo, da mora država, če nalaga lokalni samouprave naloge, poskrbeti tudi za ustrezna finančna sredstva. Financiranje lokalne samouprave je kot en najpomembnejših elementov lokalne avtonomije posebej urejeno tudi v Evropski listini lokalne samouprave. Ta v 9. členu določa temeljna načela financiranja lokalne samouprave.

Ustava glede glede financiranja lokalne samouprave v 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa je država zavezana zagotoviti dodatna sredstva, če izpolnjujejo z zakonom določena merila.[18]

[18] Vendar pa je bil ta ustavna ureditev v zakonodajni izvedbi ves čas problematična, saj je ves čas težila k tem, da je ustavno pravilo (da se občina financira iz lastnih virov) določila kot izjemo, izjemo (dodatna sredstva s strani države) pa kot pravilo. Glede tega je Ustavno sodišče sprejelo vrsto odločb, s katerimi je ugotovilo neskladnost zakonske ureditve z ustavno, med katerimi je bila najpomembnejša ODLUS. U-I-24/07.

Po zakonu o lokalni samoupravi sestavljajo premoženje občine nepremične in premične stvari, ki so last občine, denarna sredstva in pravice. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci. Zakon tudi zavezuje občino, da mora s svojim premoženjem gospodariti kot dober gospodar.

Z vidika finančne avtonomije lokalne samouprave je nadvse pomembno tudi, da mora država (drugi odstavek 140. člena Ustave), če prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, za to zagotoviti tudi potrebna sredstva. Enako pravilo velja tudi za pokrajine. Po Ustavi (tretji odstavek 143. člena) namreč lahko država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

Državni nadzor nad delovanjem lokalne samouprave

Nadzor državnih organov nad delovanjem organov lokalnih skupnosti je v osnovi urejen že v v ustavi (144. člen). Ta določa, da v zadevah, ki so v izvirni pristojnosti lokalnih skupnosti, opravljajo državni organi nadzor le nad zakonitostjo dela organov teh skupnosti. V drugih zadevah, iz prenesenega delokroga, pa opravlja država nadzor tudi nad primernostjo in strokovnostjo delovanja organov lokalnih skupnosti. Tako je v tretjem odstavku 140. člena Ustave določeno, da v zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni, organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Ta določba torej velja tako za občine, kot tudi za pokrajine.

Na tej podlagi zakon o lokalni samoupravi določa, da državni nadzor nad delom organov lokalne samouprave izvršujejo vlada in ministrstva. Vsako ministrstvo na svojem področju izvršuje nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin. Če ministrstvo meni, da je neki občinski akt protiustaven ali nezakonit, mora opozoriti organ občine, ki ga je izdal, in mu predlagati ustrezne rešitve. Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe. Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

V primeru škodljivega ali nezakonitega ravnanja je lahko občinsko svet razpuščen, župan pa razrešen.

Varstvo lokalne samouprave

Slovenska ustavna ureditev ima izredno močno varovalko položaja lokalne samouprave v razmerju do države, ki je druge države v tako močni obliki v glavnem ne poznajo. Če pride do spora o pristojnostmi med državnimi organi in organi lokalnih skupnosti, namreč o tem ne odločijo sami državni organi, temveč o tem odloča ustavno sodišče (160. člen ustave). V istem členu je določeno tudi, da Ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni. Zakon o lokalni samoupravi nadalje določa, da lahko občina oziroma pokrajina vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti državnih predpisov pri ustavnem sodišču, če meni, da se s temi predpisi posega v ustavni položaj in pravice posamezne lokalne skupnosti. Prav tako določa tudi zakon o ustavnem sodišču, da lahko zahtevo pred ustavnim sodiščem za presojo ustavnosti vloži tudi predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti ter reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti.

Tudi v drugih državah je tako visoka stopnja sodnega varstva velika redkost in še to ne v tolikšni meri kot pri nas. Tega tudi ELLS ne zahteva in pravzaprav visoko presega uveljavljene ustavne standard varstva lokalne samouprave pred posegom državnih organov v njihov položaj. ELLS (11. člen) namreč določa samo, da imajo lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.

Položaj občine oziroma pokrajine je varovan tudi pri odločanju državnega zbora. Ta mora namreč pred izdajo zakona in drugih predpisov, ki se tičejo koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Če pa se predpis nanaša na posamezno samoupravno lokalno skupnost in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejetjem. Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin, posamezen minister pa, kadar sprejema predpis iz svoje pristojnosti.

Splošni in posamični akti občine

Občina kot samoupravna lokalna skupnost ima pravico, da si z lastnimi pravnimi akti ureja notranjo organizacijo in družbena razmerja v občini, seveda v okviru ustave in zakona. Položaj splošnih aktov občine je dokaj visok v okviru hierarhije splošnih pravnih aktov, kajti pravni akti občine niso podrejeni podzakonskim aktom državnih organov, temveč samo ustavi in zakonu. To se odraža tudi v tem, da skladnost občinskih aktov z ustavo (mednarodnimi pogodbami) in zakonom presoja kar ustavno sodišče. To je nenavadno, kajti običajno to skladnost presoja upravno sodišče.

V okviru svojih normativnih pristojnosti sprejema občina vrsto splošnih pravnih aktov. Posebno mesto ima med splošnimi pravnimi akti občine statut, ki ima v občini podobno vlogo kot ustava v državi, ker ureja temeljna razmerja v občini. Tako zakon o lokalni samoupravi določa, da statut občine določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, razen organov občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena, ki jih določa zakon. Zaradi njegovega pomena za občinsko samoupravo statut sprejema občinski svet z dvotretjinsko večino vseh svojih članov, torej z absolutno kvalificirano večino.

Poleg statuta so splošni akti občine še odloki, odredbe, pravilniki in navodila. S temi akti ureja zadeve iz lastne pristojnosti, zadeve iz prenesene pristojnosti pa ureja občina z odloki in drugimi predpisi, ki jih določajo zakoni. S posamičnimi akti odloča občina o upravnih stvareh tako iz lastne pristojnosti kot tudi o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti. O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča v upravnem sporu pristojno sodišče.

Pravna ureditev glavnega mesta

Splošno

Glavno mesto v širšem smislu lahko pomeni poleg glavnega mesta države tudi glavna mesta njenih ožjih delov, kot so federalne enote (države, kantoni, dežele itd), ter širše in ožje enote lokalne samouprave, torej lokalne skupnosti. Največkrat pa se z izrazom glavno mesto misli na glavno mesto države.

Glavno mesto države ima simbolni pomen za državo, ker na nek način poosebl ja državo in se pogosto uporablja kar za označevanje države. To velja tako za notranje odnose, se pravi za razmerje državne oblasti do

prebivalstva države, kot tudi za zunanje odnose, torej v razmerjih do drugih držav Najpomembnejša vloga glavnega mesta pa je v tem, da je sedež osrednjih oblastnih organov neke države. Vsekakor pa je glavno mesto države običajno tudi sicer politično, ekonomsko in kulturno središče države, po možnosti tudi čim bolj na geografski sredini države.

Ne glede na svoj položaj v organizaciji državne oblasti pa je glavno mesto po svoji sociološki naravi tudi lokalna skupnost Zato mora po sodobnih demokratičnih zahtevah uživati enake samoupravne pravice, kot jih imajo druge lokalne skupnosti v državi. S tega vidika je tudi glavno mesto del sistema lokalne samouprave v državi in morajo njegovi prebivalci uživati enake pravice glede storitev, ki jih nudi lokalna samouprava, kot tudi glede upravljanja z lokalno skupnostjo. Položaj glavnega mesta še krepi ureditev, kjer ima glavno mesto položaj metropolitanskega mesta. Zato ima na položaj in delovanje glavnega mesta kot lokalne samoupravne skupnosti odločilen vpliv sistem lokalne samouprave v državi. To je pomembno zlasti z vidika, kako močan je položaj lokalne samouprave v razmerju do države.

Pomemben vpliv na položaj in delovanje glavnega mesta pa ima tudi sistem organizacije (vertikalne in horizontalne) državne oblasti. Posebej občutljivo pri tem je vprašanje položaja glavnega mesta v zvezni državi, zlasti z vidika enakopravnosti federalnih enot, ki tvorijo federacijo.

Glavno mesto je v sodobnih državah praviloma določeno že v ustavi, podrobneje pa je njegov položaj in način delovanja določen v zakonu. V starejših državah pa je položaj glavnega mesta včasih posledica zgodovinskega razvoja in del tradicije (n. pr. položaj Londona).

V nekaterih federacijah ima glavno mesto tako močan položaj, da ima ne samo položaj glavnega mesta federacije, torej celotne države, temveč tudi položaj federalne enote. Taka primera sta zlasti Dunaj v Avstriji in Berlin v Nemčiji. Slednje se zdi posrečene rešitev, saj so odnosi v federaciji vedno bolj ali manj zapleteni, in samostojni položaj glavnega mesta kot posebne federalne enote ga postavlja v bolj nevtralen položaj v razmerju do federalnih enot, ki tvorijo federacijo. Njegov položaj pa je zato tudi bistveno močnejši od položaja običajnega glavnega mesta, ki je v svojem temelju samoupravna lokalna skupnost. Kot federalna enota je namreč glavno mesto drugi nivo organizacije državne oblasti, kar mu daje izredno močan položaj nasproti državni oblasti, bistveno močnejši, kot je položaj samoupravne lokalne skupnosti.

Pravna ureditev glavnega mesta Republike Slovenije

10. člen Ustave RS določa, da je Ljubljana glavno mesto Republike Slovenije. Ta določba Ustave je sicer široka in deklaratorna, vendar pa s tem že sama ustava določa in podeljuje poseben status mestu Ljubljana, ki mu gre kot prestolnici države. Po zakonu o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij[19] ima Ljubljana pravni položaj mestne občine, ki v sistemu lokalne samouprave poleg siceršnjih nalog občine opravlja tudi določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Položaj glavnega mesta Republike Slovenije je urejen s posebnim zakonom.[20] Do zakonske ureditve položaja je prišlo razmeroma pozno, šele leta 2004, kar je bilo predvsem posledica političnih okoliščin in trenj v zvezi z delovanjem glavnega mesta. Zakon je bil nato noveliran dvakrat in sicer 2009 in 2017, kar je odraz tega, da so se razmerja med državo in glavnim mestom bolj ali manj s težavo urejala še po sprejemu zakona.

Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije je precej kratek zakon, ki določa položaj Ljubljane kot glavnega mesta, Gre torej za tiste značilnosti pravnega položaja Ljubljane, ki niso zajete v njenem pravnem položaju kot mestne občine. Zakon določa značilnosti pravnega položaja mestne občine Ljubljane, ki jih nima nobena druga mestna občina v Sloveniji, ker določa posebne naloge in dolžnosti Ljubljane in tudi finančna sredstva, ki ji pripadajo za opravljanje teh nalog. Pri tem mora biti in je varovan položaj Ljubljane kot mestne občine, katere pravni položaj je enak kot pravni položaj drugih mestnih občin v sistemu lokalne samouprave v Sloveniji. Pomembno je torej, da država po tej pravni ureditvi ne more nalagati mestni občini Ljubljana nobenih nalog v zvezi z opravljanjem funkcije glavnega mesta, temveč se morajo te naloge opravljati v dogovoru med državno in mestno občino Ljubljana. Zakon zato nekatera ureja nekatera razmerja med državo in glavnim mestom, urejanja drugih pa prepušča dogovoru med glavnim mestom in državo.

Po navedenem zakonu (1. člen) je Ljubljana kot glavno mesto upravno središče Slovenije. V njej so sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena, tujih diplomatskih predstavništev, tujih konzulatov, mednarodnih organizacij in predstavništev mednarodnih organizacij. Zakon (3. člen) določa, da je treba zagotoviti usklajeno izvajanje nalog iz pristojnosti državnih organov in organov mestne občine predvsem glede urejanja pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev, glede nalog, pomembnih

[19] Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11, 31/18 in 181/21.
[20] Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 22/04, 110/09 in 59/17.

za razvoj glavnega mesta, glede predstavljanja glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah in predstavljanja glavnega mesta države v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja ter glede organizacije in izvedbe prireditev in proslav državnega pomena.

Zakon zahteva tudi, da država in mestna občina sodelujeta pri problematiki prostorskega urejanja in razvojnih projektov, pomembni za delovanje in razvoj glavnega mesta ter za delovanje in razvoj državnih organov, organizacij ter predstavništev. V ta namen predsednik vlade in župan podpišeta dogovor, ki ima pravno naravo pisma o nameri, s katerim se opredelijo naloge mestne občine in državnih organov pri izvajanju programov in nalog po tem zakonu v prihodnjih letih, določi terminski plan izvedbe dogovorjenih programov in nalog, ocenijo finančne in premoženjske posledice, določijo viri in pogoji financiranja ter uredijo druge medsebojne pravice in obveznosti. Za organizacijo in izvedbo izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkov državnega pomena, ki niso opredeljeni v pismu o nameri iz drugega odstavka tega člena, predsednik vlade in župan skleneta dogovor, ki ima pravno naravo pogodbe. V tem dogovoru vlada in mestna občina določita tudi način izpolnitve nalog in obveznosti ter plačilo stroškov v primeru, ko eden od pogodbenih partnerjev ne izpolnjuje svojih nalog in obveznosti. Če vlada in mestna občina ne skleneta dogovora iz prejšnjega odstavka, lahko vlada odredi, da naloge iz pristojnosti mestne občine opravi državni organ v breme mestne občine. V primeru, da mestna občina zaradi ravnanja državnega organa utrpi škodo, je vlada dolžna mestni občini škodo povrniti.

Državni organi in organi mestne občine sodelujejo in usklajujejo zagotavljanje nalog iz svoje pristojnosti, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delovanje organov in organizacij ter predstavništev iz 1. člena tega zakona, zlasti na področjih varstva okolja, urejanja in rabe prostora, javne varnosti, prometne varnosti in mestnega prometa, zagotavljanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb in na drugih področjih, na katerih obstoji javni interes. Za financiranje nalog, s katerimi mestna občina v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavlja pogoje za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev pripada mestni občini za posamezno proračunsko leto delež dohodnine, kot ga določa zakon.

Kot že omenjeno so bili Državnemu zboru v sprejem predloženi trije zakoni, na podlagi katerih naj bi prišlo do uvedbe pokrajin. Glede položaja glavnega mesta je posebej pomemben predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, ki določa, da ima mestna občina Ljubljana položaj pokrajine. V 4. členu

predloga zakona je namreč določeno, da ima Mestna občina Ljubljana poseben status in samostojno po svojih organih izvršuje pristojnosti in naloge pokrajine.

Nekaj sklepnih ugotovitev

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla sistem lokalne samouprave, ki postavlja lokalno samoupravo v dokaj močan položaj v razmerju do države, saj že v splošnih določbah (9. člen) določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. S tem je dana temeljna ustavna garancija lokalni samoupravi, ki zagotavlja, da lokalna samouprava ne more biti ukinjena. Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami, zlasti v Evropi, čeprav je manj obsežna in manj podrobna.

Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov, med katerimi je najpomembnejši zakon o lokalni samoupravi, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Zakon je bil sprejet decembra 1993 in kasneje večkrat spreminjan in dopolnjevan. Poleg tega zakona so zlasti pomembni še zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, zakon o financiranju občin in zakon o lokalnih volitvah. Poleg teh zakonov pa se lokalne samouprave dotika še vrsta drugih zakonov, saj lokalna samouprava sega skoraj v vse pore pravnega sistema države. Ustava določa dve ravni lokalne samouprave in sicer oobčino in pokrajino. Slednja je bila uvedena leta 2006, vendar vse doslej še ni bila ustanovljena.

Zakon o lokalni samupravi pozna poleg običajne občine tudi mestno občino, ki poleg siceršnjih nalog občine opravlja še nekatere naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Ena od mestnih občin je tudi mesto Ljubljana, ki je po Ustavi Republike Slovenije tudi glavno mesto Republike Slovenije. Položaj Ljubljane kot glavnega mesta Republike Slovenije je urejen s posebnim zakonom, ki določa posebne naloge in dolžnosti Ljubljane kot glavnega mesta in tudi finančna sredstva, ki ji pripadajo za opravljanje teh nalog. Ljubljana ima torej v sistemu lokalne saamouprave pravni položaj mestne občine, vendar pa poleg siceršnjih nalog mestne občine opravlja tudi pomembne naloge, ki jih ima kot glavno mesto države.

Literatura

Avbelj, M. (ur) (2019). Človekove pravice in temeljne svoboščine. V: *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova univerza, Nova Gorica.

European Charter of Local Self-Government and explanatory report.

Grad, F. (1998). *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Uradni list RS. Ljubljana.
Grad, F., in Kaučič, I. (2015). *The Constitutional Basis of Local Democracy*. Lex Localis. Maribor.
Grad, F., Kaučič, I., in Zagorc, S. (2018). *Ustavno pravo*. Pravna fakulteta Univerze v Ljujbljani. Ljubljana.
Grad, F., Kristan, I., in Perenič, A. (2006). *Primerjalno ustavno pravo*. Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana.
Moreno, A. M. (ed.) (2012). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Instituto National de Administracion Publica. Madrid,
Roiseland, A. (2010). Local Self-Government or Local Co-Governance. *Lex Localis*, 8 (2), Maribor.
Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana.
Vlaj, S. (1998). Lokalna samouprava (občine in pokrajine). FDV. Ljubljana.

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI: 10.5644/PI2022.204.07

REFORME ORGANIZACIJE I PODELE NADLEŽNOSTI GRADA BEOGRADA (2000–2022)

Snežana Đorđević[1]

Apstrakt: Predmet ovog članka je prikaz reformi organizacije i funkcionisanja grada Beograda posle 2000. godine, sa naglaskom na sadašnje stanje. Najvažniji deo ove analize je način podele nadležnosti između države, grada i gradskih opština kao i mesnih zajednica kao podopštinskog nivoa lokalne vlasti. Rad po strukturi prati bitne aspekte sistema lokalne vlasti: status, izbori, organizacija vlasti, nadležnost, finansiranje, u manjoj meri službe, pružanje usluga, ali većina ovih tema je integrisana u tekst. Naglasak je stavljen na podelu nadležnosti i donekle na finansijsku regulativu.
Cilj rada je da se analiziraju instrumenti demokratizacije (mogućnost uključivanja građana u odlučivanje) i razvoja preduzetničkih kapaciteta grada Beograda, jer on ima veće potencijale od drugih jedinica lokalne samouprave u Srbiji da obezbedi veći opseg i bolji kvalitet usluga usled ekonomije obima.
Istraživačko pitanje: Da li je model organizacije Beograda dovoljno demokratski, do koje mere je decentralizovan (posebno u pogledu podele nadležnosti između grada i gradskih opština kao i forme neposrednog uključivanja građana u procese odlučivanja) i da li načelno odgovara potrebama građana i zajednice (usluge krojene prema potrebama građana)?
Metode: U radu će se koristiti *analiza sadržaja* dokumenata (pravne regulative i zakonskog modela uređenja grada) kao i studija u ovoj oblasti, zatim *komparativna iskustva* uređenja Beograda iz raznih faza razvoja i sinteza (dedukcija) svih iskustava u neka opštija znanja koja se mogu koristiti u poboljšanju organizacije Beograda ali i drugih gradova. Ovaj članak je urađen kao *studija slučaja* Beograda. Autorka je u radu koristila svoja višedecenijska iskustva iz reformi uređenje Beograda (decentralizacija, demokratizacija, modernizacija upravljanja). Za ovaj tekst su od velikog značaja brojne javne rasprave i razgovori sa funkcionerima gradskih opština i grada iz svih faza reformi, kao i u sadašnjem trenutku. Oni daju ovoj studiji jaču vezu sa životnim i praktičnim problemima, izazovima i napravljenim rešenjima.
Očekivani rezultati: Ova analiza je dobra osnova za učenje drugih gradova iz iskustva – dobre, ali i loše prakse funkcionisanja Beograda.

Ključne reči: podela nadležnosti grada Beograda, decentralizacija, demokratičnost, supsidijaritet, participativno odlučivanje

[1] Fakultet Političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, snezana.djordjevic@fpn.bg.ac.rs. Snežana Đorđević je redovna profesorka Fakulteta političkih nauka u Beogradu. Ovaj članak je nastao kao deo naučnoistraživačke delatnosti podržane sredstvima Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja, kroz ugovor sa Fakultetom političkih nauka, broj 451-03-68/2022-14.

Evolucija uređenja grada Beograda

Beograd je glavni grad Srbije, a dugo je bio glavni grad Jugoslavije. Ima 1,7 miliona stanovnika i 17 opština (10 gradskih: Vračar, Stari Grad, Savski Venac, Voždovac, Palilula, Zvezdara, Novi Beograd, Zemun, Rakovica, Čukarica i 7 prigradskih: Lazarevac, Obrenovac, Mladenovac, Barajevo, Grocka, Surčin i Sopot). Samo tri gradske opštine: Vračar, Stari Grad i Savski Venac su isključivo urbane, dok ostale imaju u svom sastavu i ruralne teritorije. U proseku beogradske opštine imaju oko 100 000 stanovnika, imaju veliki ljudski, socijalni, kapital te su u tom smislu mogle biti primer dobre prakse na koji se ugledaju ostale jedinice lokalne samouprave. Ta šansa međutim nije iskorišćena.

Beograd ima *status* glavnog grada i metropolitenskog regiona (NUTS 2).[2] Ovaj status je grad Beograd dobio pre usvajanja Zakona o statističkim regionima (2009, 2010). Ipak statistički regioni nisu zaživeli u praksi te to ostaje samo načelno pozicija koju grad (i ostali regioni) tek treba da razvijaju. (Đorđević, 2012a)

U regulatornom smislu *status i uređenje* grada Beograda su regulisani načelno Ustavom republike Srbije (2006), Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007), Zakonom o teritorijalnoj organizaciji (2007), Zakonom o glavnom gradu Beogradu (2007), Zakonom o statističkim regionima (2010, 2011), nizom drugih sistemskih zakona, kao i Statutom grada Beograda (2008)[3] koji razrađuje zakonska rešenja shodno potrebama grada.

Do 1990. godine Beograd je bio deo komunalnog sistema u Jugoslaviji, dok od 1990. do 2000. godine ima klasičan evropski model slabog gradonačelnika (*model organizacije vlasti*). Od 2002. godine, sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi, grad kao i sve ostale lokalne vlasti dobija model jakog gradonačelnika i niz drugih organa (opciono: gradskog menadžera, gradskog arhitektu, ombudsmana – zaštitnika građana i obavezni organ Savet za zaštitu lokalne samouprave). Ovo je bio pokušaj jačanja demokratskih, ali i preduzetničkih potencijala lokalnih vlasti i jačanja profesionalizma. Tako su gradski i opštinski menadžer trebalo da budu licencama obavezani da se bore za razvoj lokalne ekonomije, da štite javno dobro, bore se protiv korupcije i zloupotreba, da podignu nivo transparentnosti i odgovornosti u radu, a gradski arhitekta da doprinese boljem urbanističkom redu (Nalbandian, 1991; Ammons i Newell, 1986). Skupa, oni treba da utiču na veću demokratičnost,

[2] Zakon o regionalnom razvoju, Službeni glasnik RS br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015.
[3] Uz korekcije 2010, 2013 i 2019.

participativno odlučivanje i bolju zaštitu javnog dobra i interesa (obaranje korupcije). Nadalje, napravljen je pokušaj da se poveća lična odgovornost političara pa je tako direktan izbor gradonačelnika trebalo da omogući veću transparentnost u radu ovog izvršnog organa i podnošenje izveštaja građanima. (Đorđević, 2012b: 403-426; Leach i Percy Smith, 2001)

U praksi je ovaj model postojao od 2004. do 2008. godine i veliki broj ovih instrumenata je dao dobre rezultate. Politički lideri u svim partijama nisu bili oduševljeni izvesnom nezavisnošću gradonačelnika od partije (veća zavisnost od građana koji ga biraju), a ideja modernizacije u upravljanju administracijom (prelazak sa pokvarenog – spoil na merit sistem – sistem prema zaslugama) je takođe slabo prihvaćena te i danas dominira praksa partijskog, rođačkog i prijateljskog prijema službenika na posao i napredovanja, bez obzira na zakone koji slede merit logiku. (Wollman, 2012)

Ustav iz 2006. uređuje da skupština opštine bira izvršne organe (vraćanje na model slabog gradonačelnika),[4] što je bio svojevrstan obračun političkih partija sa nezavisnim gradonačelnicima. Formalno, ostaje mogućnost da gradovi imaju direktno biranog gradonačelnika, ali svi zakoni (Zakon o lokalnoj samoupravi 2007, Zakon o Beogradu 2007. i Zakon o teritorijalnoj organizaciji 2007) uvode isto rešenje i za gradove[5] te i gradovi imaju slabog gradonačelnika. To znači da političke partije i dalje imaju dominantnu ulogu u izboru gradonačelnika. (Đorđević, 2007)

Izborni sistem u Srbiji (na nivou države, ali i lokalnih vlasti) čine partijski, proporcionalni izbori. Izbori su za odbornike skupštine opština i gradova, a po konstituisanju, skupštine biraju gradonačelnika, odnosno predsednika opština. Izborni prag je jako spušten (na 3%), što je znak spremnosti vlasti da se olakša uključivanje predstavnika manjina u skupštinu. Nadalje, od 5 odbornika, bar 2 moraju biti ženskog pola. Poslednji izbori za Beograd su održani u aprilu 2022. godine.

Postojeći model organizacije vlasti (*model slabog gradonačelnika*) znači da se izvršni organi (gradonačelnik, predsednik opštine kao inokosni organi i gradsko i opštinsko veće kao kolektivni izvršni organi) biraju od strane skupštine. To je faktički odluka partije ili koalicije koja je odnela najveći broj mandata. Izborni sistem je donekle demokratizovan ukidanjem blanko

[4] Iako to nije ustavna, već isključivo zakonska materija.

[5] Danas imamo mrežu od 28 gradova, koji su još od 2007. definisani kao urbana naselja koja imaju preko 100 000 stanovnika ili su regionalni centri (dakle mogu u tom slučaju imati manju populaciju od navedene).

ostavki[6] kojima su partije držale u poslušnosti svoje odbornike, tj. poslanike, s obrazloženjem da se tako ne dopušta trgovina mandatima. Ipak, istina je da su upravo partije te koje trguju mandatima pa smatramo da se radi konačno o dobroj i suštinski demokratskoj korekciji.

Sa reformama od 2000. se otvara dilema da li da se donese poseban Zakon o Beogradu ili da se ova materija ostavi samom gradu na uređenje Statutom, u skladu sa bazičnim rešenjima Zakona o lokalnoj samoupravi (pravo na samoregulaciju). Prevagnuo je osećaj da treba doneti i Zakon, ali tako da Statut može biti dopuna i razrada shodno potrebama grada. Veliki deo materije Ustava, i posebno Zakona i Statuta, se ponavlja.

Što se tiče *koncepta uređenja grada* (decentralizacija, demokratizacija, profesionalizacija itd.), odmah se uvidelo da se namere reformatora (kreatora zakona i drugih rešenja) i političara (predstavnika stranaka) ozbiljno razmimoilaze. Dok su reformatori uglavnom težili modernizaciji uređenja, političari su želeli da se grad ozbiljno centralizuje tako da, paradoksalno, Beograd postaje najslabije reformisana jedinica lokalne samouprave u Srbiji.[7] Naravno, Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine je uveo direktno biranog gradonačelnika, gradskog menadžera, gradskog arhitektu, lokalnog ombudsmana (Beograd je odmah, 2004. godine uveo ove tri poslednje institucije iako su bile opcione), ali glavno polje konflikta ostaje podela nadležnosti na relaciji MZ – opština a posebno opština – grad, podela finansija i skoro nikakva modernizacija rada službe grada (administracija, timski rad i upravljanje). (Swara i Nelson, 2008; Đorđević, 2014a)

Zakon o lokalnoj samoupravi usvojen 2007. godine menja model organizacije sa direktno biranog (jakog) na slabog gradonačelnika, te to stanje ostaje i u Beogradu i do danas. Od samog početka su ignorisani i potkopavani pokušaji decentralizacije i napori da se vlast formira odozdo nagore: od mesne zajednice, preko jakih opština i konačno do grada kao funkcionalne celine. Grad treba da koordinira brojne ambicioznije poslove na nivou grada kao metropolitenskog regiona. Tu pre svega imamo u vidu: podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, turističkih i kulturnih projekata, kapitalnih i ambicioznijih razvojnih investicija, bolnica, univerziteta itd.

[6] Ukidanje blanko ostavki je išlo u dva maha: 2002. godine, a zatim opet 2010. godine, uz velike napore i zalaganja domaće javnosti, pre svega stručnjaka, ali i Venecijanske komisije.

[7] Gradske opštine, koje su populaciono veće, a po kapacitetima daleko moćnije od mnogih "običnih" opština u Srbiji, svode se na nivo mesnih zajednica pa se čak i tvrdi da nisu jedinice lokalne samouprave, iako građani na izborima biraju opštinsku vlast. Nadalje, grad im oduzima nadležnosti, oduzimaju im se izvorni prihodi, gase opštinske poreske uprave, značajno smanjuje funkcionalna samostalnost, što će detaljnije biti prikazano u analizi.

Od usvajanja Statuta Beograda 2008. godine, materija ovog dokumenta se menjala u tri navrata (2010, 2013. i 2019). Ovu materiju odlikuje detaljna regulacija (preterano normiranje) u nekoliko polja i sa preuzimanjem brojnih poslova od opština (prostorno planiranje i gradnja, odobravanje investicija i lokalni ekonomski razvoj, finansije, ekologija i upravljanje otpadom, komunalni poslovi, mladi itd.).

Nadalje, očigledna je i tendencija smanjivanja i tako slabe participacije građana, te se statutom iz procesa odlučivanja o nekim pitanjima isključuju inicijativa građana i referendum kao instrumenti. Sa druge strane, afirmiše se obaveza opština da realizuju poslove date po nalogu gradonačelnika i gradske skupštine, što predstavlja afirmaciju centralizacije i jačanje hijerarhijskih odnosa u gradu (ali i na relaciji država – grad). Proces centralizacije, na žalost, ne povećava efikasnost i funkcionalnost sistema (čime se ona često pravda) jer su gradske službe zaista preopterećene i ne mogu pružiti usluge velikoj populaciji građana. Otuda bi jačanje opština pa i Mesnih zajednica bio normalni put povećanja funkcionalnosti i demokratičnosti sistema gradske vlasti. (Đorđević, 2014b)

Nivoi vlasti

U Beogradu postoje dva nivoa vlasti: grad i gradska opština, a MZ je mogući treći podopštinski nivo vlasti koji se osniva od strane opštine. Što se tiče opština, u Beogradu postoje dve vrste: gradske i prigradske opštine. Prigradske opštine imaju daleko veći obim nadležnosti i finansijske samostalnosti jer nisu deo užeg gradskog tkiva te veliki deo poslova moraju samostalno obaviti na svojoj teritoriji (komunalni poslovi, planiranje, gradnja, ekologija itd.) uz koordinaciju sa gradom.

Grad je nivo lokalne vlasti koji je zakonskom i drugom regulativom dosta centralizovao nadležnosti i finansije, a vremenom je preko statuta i brojnih odluka značajno povećavao obim nadležnosti svodeći opštine na ispostave gradske vlasti. Zakon o glavnom gradu predviđa da grad statutom reguliše koje poslove obavljaju gradske opštine, a koje sam grad. Statutom se gradu daje pravo formiranja opština i njihovog ukidanja. Zakon daje opštinama status pravnog lica i pravo da poseduju pečat. Isto pravo je dato i mesnim zajednicama koje takođe osniva opština statutom. Novije promene statuta (2013) su oduzele i status i pečat mesnim zajednicama, što je još jedno od besmislenih rešenja, koja se, zbog praktičnih potreba života, moraju vremenom korigovati jačanjem statusa i uloge mesne zajednice.

Nadležnosti – rešenja u Zakonu i Statutu

Osvetlićemo rešenja Zakona o glavnom gradu kao i Statuta (2008, 2010, 2013. i 2019. godine) i ukazati na evoluciju promena koje nastaju u ovom periodu.

Zakon o glavnom gradu – Beogradu

Nadležnosti grada (član 8 Zakona o glavnom gradu)[8]

Ovaj član taksativno navodi sledeće nadležnosti koje pripadaju gradu Beogradu:

- *Izgradnja, rekonstrukcija, održavanje i upravljanje javnim i nekategorisanim putevima*, osim državnih puteva i auto-puteva kojima upravlja javno preduzeće osnovano od strane Republike Srbije;
- Obrazuje *komunalnu policiju*, obezbeđuje i organizuje vršenje poslova komunalne policije;
- Stara se o *zaštiti od požara*;
- Utvrđuje Statutom grada Beograda prava i obaveze gradskih opština na teritoriji grada Beograda u oblasti *smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama*, u skladu sa zakonom;
- Odlučuje *o nazivima ulica, trgova, zaselaka*… uz prethodnu saglasnost ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava (dakle, ne u skladu sa Zakonom, već uz prethodnu saglasnost ministarstva, što je takođe pouzdan indikator velike centralizacije);
- Uređuje uslove, postupak i način pribavljanja i *raspolaganja građevinskim zemljištem* i drugim nepokretnostima u javnoj svojini grada Beograda (sva javna imovina u Beogradu je od 2018. godine registrovana na grad Beograd);
- Brine o *zelenim površinama*;
- *Imenuje i razrešava direktore ustanova u oblasti dečije zaštite čiji je osnivač* (ranije su gradske opštine bile osnivači vrtića koji su bili u njihovoj isključivoj nadležnosti);
- Sprovodi mere *podsticanja nataliteta*;
- Planira i organizuje manifestacije bitne za Beograd u oblasti *kulture* (reprezentativna udruženja umetnika) – doprinosi za zdravstveno, penziono i invalidsko osiguranje… Pada u oči da se ne navodi osnivanje,

[8] Zakon o glavnom gradu – Beogradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 37/2019 i 111/2021.

podrška i održavanje aktivnosti ustanova kulture koje je grad osnovao i koje poseduje (pozorišta, muzeji, galerije, centri za kulturu itd.) mada je ova aktivnost u gradu na visokom nivou. Verovatno inicijativa polazi od države, a grad se samo priključuje delom aktivnosti i moguće finansija. Obnovljen je Narodni muzej Srbije, Muzej savremene umetnosti itd.;
- Uređuje *trgovinu na malo* (objekti, vrsta robe itd.);
- Odlaganje i upravljanje *komunalnim otpadom*, program prevencije otpada (plastičnih kesa) (Ovde se, na primer, ne otvara zaštita životne sredine u celini kao važna javna politika, iako grad pravi planove i programe i usvaja lokalni ekološki akcioni plan);
- *Može učestvovati* u *finansiranju protivgradne zaštite i osnivati poljočuvarsku službu*;
- Izdaje *građevinske dozvole* u skladu sa zakonom o planiranju i izgradnji;
- Grad ima *poljoprivrednu inspekciju*, sprovodi *eksproprijaciju* u skladu sa zakonom;
- Uređuje vodni saobraćaj, vrstu plovila i vodnih objekata;
- Uređuje *javni prevoz* robe i putnika;
- Stara se *o održivom razvoju stanovanja*.

Komentar

Prvo što pada u oči je nesistematizovan pristup uređenju raznih oblasti. Nedostaje oblast obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite kao veoma bitne, a slabo su razrađene i druge oblasti nadležnosti: prostorno planiranje, gradnja, upravljanje zemljištem (zoniranje), ekologija, komunalni poslovi, kultura i posebno podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja kao važne funkcije lokalnih vlasti. Nadalje, ne ističe se značaj planiranja koje veliki grad i metropolitenski region mora imati kao važnu aktivnost (strategije razvoja, prostorni planovi, budžet, ekološki planovi itd.). (Reimer, Getimis, i Blotvogel, 2014)

Umesto toga, nabacuju se usitnjeno neki poslovi iz raznih oblasti, što nam govori o velikoj centralizaciji u sistemu kojom je država preuzela veliki deo ovih nadležnosti, ostavljajući gradu tek deo tih poslova uz mogućnost da se, u vidu prenetih poslova, prenesu dalje nadležnosti na grad (a preko njega moguće i na opštine, ako grad ima problem sa realizacijom).

Zanimljivo je da Zakon ne precizira ni oblast inspekcijskog nadzora i rad inspekcija sem što ističe da grad ima poljoprivrednu inspekciju. To nam ukazuje da se deo materije namerno ne uređuje ovim zakonom, da bi resorni zakoni (o inspekcijama) bili slobodniji da tu oblast urede i menjaju bez

neophodnosti usaglašavanja sa drugim zakonima (u ovom slučaju Zakonom o Beogradu). U realnosti Beograd ima brojne inspekcije (prosvetnu, građevinsku, urbanističku, poljoprivrednu, ekološku, saobraćajnu, vodnu, turističku, komunalnu, trgovačku i sanitarnu), a opštine imaju samo komunalnu inspekciju.[9] (Đorđević, 2017: 56-62)

Nadalje, zakonska regulativa ne poznaje mogućnost da grad ili opština mogu preneti deo svojih nadležnosti u nekim okolnostima na viši nivo, što potvrđuje da je supsidijaritet još uvek neprihvatljiv princip za državu pa i gradske vlasti.[10] (Đorđević 2013; 2017) To posredno govori da partnerstvo, veća funkcionalna povezanost pre svega grada i opština (pa i mesnih zajednica), ali i ove kompleksne jedinice lokalne samouprave i države, zaista nije u fokusu razmišljanja regulatora. Beograd je mogao kao razvijena sredina (sa značajnim ljudskim i kapitalnim resursima) biti sredina u kojoj bi se primenili neki dokazano korisni instrumenti i evropski standardi i principi rada. Ova orijentacija bi značila jačanje opština, MZ i povećanu participaciju građana, što piscima Statuta nije bilo privlačno. (Gehl, 2016)

Na sličan način su oblikovana i rešenja u Statutu Beograda, koji prenosi u istom maniru deo poslova na gradske opštine.

Statut grada Beograda

Statut grada Beograda je usvojen 2008. godine i on je taksativno i detaljno dao prikaz poslova *grada* (članovi 25, 26 i 27), *gradske opštine* (član 77) i *mesne zajednice* (član 126). Ove liste poslova su daleko šire od sadašnje situacije jer su se oslanjale na Zakone iz 2007. u kojima je postojao izvestan stepen decentralizacije, te su ove nadležnosti "zlatno doba decentralizacije Beograda".

Nadležnosti grada

Prikaz *nadležnosti* (ili pre konkretnih poslova) *grada* je taksativno naveden, dosta je širok i prati rešenja Ustava i zakona.

[9] Videti: https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1980-sekretarijat-za-inspekcijske-poslove_3/, posećeno 5. 7. 2022. u 12.00.

[10] Supsidijaritet zahteva da prioritet u preuzimanju poslova pripadne nivou što bližem građanima (opštini, a moguće u narednom koraku i MZ). Statut Beograda međutim daje prioritet gradu. Čak i ako se htelo obezbeđivanje jedinstvenih tehnoloških celina koje ne bi trebalo cepkati u gradu, neprihvatljivo je da se na taj način isključe opštine. Ukratko, u rešenjima Statuta nema obaveznosti uključivanja opština, ne postoje tela za dogovor kao ni za koordinaciju rada grada i opština.

- Grad donosi dugoročni i srednjoročni program razvoja grada za sve oblasti uz projekciju finansiranja, zatim programe ekonomskog razvoja grada, stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanja i zapošljavanja kao i za ravnomerniji razvoj grada.
- Donosi regionalni prostorni plan grada i prostorni plan za područje gradske opštine, uz prethodno pribavljeno mišljenje gradske opštine za čije područje se plan donosi; donosi urbanističke planove, uz prethodno pribavljeno mišljenje gradske opštine čije područje je obuhvaćeno planom;
- Izdaje izvod iz urbanističkog plana, akt o urbanističkim uslovima i potvrdu o usklađenosti urbanističkog projekta sa planom koji donosi.
- Izdaje odobrenje za izgradnju i rekonstrukciju objekata preko 800 m^2 bruto površine (po JUS-u) i objekata infrastrukture, saobraćajnica i benzinskih stanica i za te objekte izdaje potvrdu o usklađenosti idejnog projekta sa izdatim izvodom iz urbanističkog plana, odnosno aktom o urbanističkim uslovima.
- Donosi budžet i završni račun budžeta grada; utvrđuje stope izvornih prihoda grada, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada; utvrđuje, naplaćuje i kontroliše izvorne prihode grada.
- Uređuje i obezbeđuje uslove obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti; osniva javna preduzeća za obavljanje komunalnih delatnosti na određenom području; uređuje komunalni red u gradu i način odlaganja komunalnog otpada.
- Donosi programe uređenja građevinskog zemljišta, uređuje i obezbeđuje vršenje poslova uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta i utvrđuje visinu naknade za uređivanje i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta; daje u zakup građevinsko zemljište u skladu sa zakonom, osim onog koje u skladu sa ovim statutom daje gradska opština.
- Osniva javno preduzeće radi obezbeđivanja uslova za uređivanje, korišćenje, unapređivanje i zaštitu građevinskog zemljišta na teritoriji grada.
- Uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora uz uređenje naknada za korišćenje tog prostora.
- Stara se o održavanju stambenih zgrada, bezbednosti korišćenja i naknadama za održavanje.
- Stara se o zaštiti životne sredine, za saobraćaj, za robne rezerve.
- Osniva ustanove u oblasti zdravstva, srednjoškolskog, školskog sistema vaspitanja i obrazovanja, izgradnje, kapitalnog održavanja, opremanja.

– Osniva ustanove i organizacije u oblasti kulture, sporta, socijalne zaštite, obezbeđuje njihovo funkcionisanje.
– Organizuje zaštitu od elementarnih i drugih nepogoda, brine o vodotokovima, razvoju turizma, ugostiteljstva, zanatstva, trgovine, podstiče i pomaže razvoj inovacionih i naučnoistraživačkih delatnosti na svojoj teritoriji, upravlja imovinom grada itd.

Statut dodaje posebno još neke nadležnosti kao što su upravljanje vodama, izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje opštinskim putevima i ulicama u naselju, kao i državnim putevima, osim auto-puta, i osniva javno preduzeće za te poslove, obrazuje komunalnu policiju, obezbeđuje i organizuje vršenje poslova, stara se o zaštiti od požara i osniva televizijske i radiostanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

Grad ima i poverene nadležnosti i poslove za čije obavljanje sredstva obezbeđuje Republika Srbija.

Nadležnosti gradske opštine

Član 77 utvrđuje *nadležnosti gradske opštine* u istom stilu, taksativno ih navodeći.

– Gradska opština donosi budžet i završni račun budžeta.
– Donosi programe i sprovodi projekte razvoja gradske opštine u skladu sa aktima grada.
– Osniva mesnu zajednicu i druge oblike mesne samouprave, po pribavljenom mišljenju građana.
– Daje mišljenje na prostorne i urbanističke planove koje donosi grad.
– Daje građevinsko zemljište u zakup, radi izgradnje objekata do 800 m^2, donosi rešenja u prvom stepenu za izgradnju objekata do 800 m^2.
– Pokreće postupak iseljavanja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama; održava komunalni red u opštini, brine o korišćenju poslovnog prostora, seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva.
– Brine o zaštiti životne sredine, sprovodi sanacione planove.
– Brine o dečijim vrtićima, osnovnim školama, utvrđuje mere za zaštitu bezbednosti dece, učenika za vreme obrazovno-vaspitnog rada.
– Podstiče razvoj kulturno-umetničkog stvaralaštva i može osnivati ustanove kulture; zatim sportskih objekata i ustanova, brine za mlade (donosi akcioni plan i može osnivati kancelariju za mlade).

ANU BiH АНУ БиХ

– Stara se o razvoju ugostiteljstva, zanatstva, turizma i trgovine na svom području i sprovodi mere zaštite poljoprivrednog zemljišta.
– Uređuje sporni izgled poslovnih i stambenih zgrada; predlaže mere za uređenje zelenih površina, igrališta i javne rasvete.
– Upravlja imovinom gradske opštine i koristi sredstva u državnoj svojini.
– Obezbeđuje pravnu pomoć građanima za ostvarivanje njihovih prava (rad mirovnih veća) i raznih vidova samopomoći i solidarnosti za osetljive socijalne grupe.
– Brine o nacionalnim manjinama, može da ustanovi lokalnog ombudsmana, brine za obaveštavanje građana o svim bitnim javnim pitanjima.

Gradske opštine: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin, osim ovih poslova dodatno:

– Obezbeđuju uslove za obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti: prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, održavanje čistoće, održavanje deponija, uređivanje i održavanje parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, javne rasvete, groblja, dimničarske usluge i za te poslove mogu osnovati javna preduzeća itd.

Kada nadalje pogledamo nadležnosti mesne zajednice, videćemo da je taj obim nadležnosti sasvim solidan, adekvatan i daleko bolje preciziran od sadašnjih rešenja za grad i gradske opštine (zakonska i statutarna rešenja).

Prava i dužnosti mesne zajednice

Član 126 Statuta grada Beograda uređuje prava i dužnosti mesne zajednice na sledeći način. Mesna zajednica, u skladu sa statutom gradske opštine i odlukom o osnivanju, razmatra pitanja koja se odnose na stvaranje boljih uslova života u mesnoj zajednici, a naročito na:

– brigu o deci, starim licima i licima sa posebnim potrebama,
– zaštitu i unapređenje životne sredine,
– uređenje i održavanje naselja i zelenih površina,
– stanje objekata komunalne infrastrukture i kvalitet komunalnih usluga,
– snabdevanje i zaštitu potrošača,
– raspored poslovnog prostora i utvrđivanje radnog vremena,
– razvoj poljoprivrede,
– održavanje kulturnih i sportskih manifestacija, kao i aktivnosti vezane za odmor i rekreaciju starih lica,
– održavanje stambenih zgrada,

– komunalnu zoo-higijenu,
– organizovanje protivpožarne zaštite i druga pitanja od značaja za građane sa svog područja.

Statut predviđa da u vršenju ovih poslova mesna zajednica aktivno sarađuje sa građanima, gradskom tj. prigradskom opštinom i gradom. U tom kontekstu ona:

– Upućuje inicijative nadležnim organima gradske opštine i grada za uređivanje određenih pitanja i izmenu propisa i drugih akata.
– Ostvaruje saradnju sa drugim mesnim zajednicama, sa udruženjima građana, ustanovama i javnim preduzećima koje je osnovao grad, gradskom opštinom, organima gradske opštine, nevladinim i drugim organizacijama.
– Organizuje konkretne aktivnosti građana i drugih zainteresovanih učesnika, obaveštava građane mesne zajednice o aktivnostima koje preduzima, učestvuje u organizovanju zborova građana, referenduma i pokretanju građanskih inicijativa.

U vršenju svojih poslova, mesna zajednica je dužna da uvažava interes građana gradske opštine, odnosno grada u celini. (Ovde se vidi da se vodilo računa o partnerskim odnosima grada, opštine i mesnih zajednica, što pokazuje da je i Statut iz 2008. godine bio na dobrom putu decentralizacije i modernizacije rada Beograda.)

Ostale odredbe

Statut iz 2008. godine nadalje članom 97. ukazuje na to da gradu pripadaju sredstva (*budžet i finansije*) po osnovu izvornih i prenetih sredstava kao i da se ta sredstva raspodeljuju između grada i opština shodno obimu poslova koje obavljaju. Ovo je vrlo načelan način regulisanja ove osetljive oblasti koju je Zakon o finansiranju lokalne vlasti iz 2006. godine odlično uredio. Grad Beograd se na izvestan način odmakao od zakonskih rešenja. Nadalje, članom 100 se daje pravo gradu i gradskim opštinama na raspolaganje sredstvima, na zaduživanje, pravo na zaključivanje ugovora o kreditu. Kasnije je sa promenama zakona i statuta nastavljen proces centralizacije sredstava na nivou grada, kao što je i sam grad izgubio mnoge poslove pa i sredstva koja mu po toj osnovi pripadaju. Gradska opština je tako izgubila skoro sve nadležnosti, a Mesna zajednica je dovedena u pitanje čak i kao pravno lice s pravom da ima pečat (Statut 2013).

Važan deo materije Zakona i Statuta su *instrumenti neposrednog uključivanja građana u odlučivanje*. Zakon navodi da su to inicijativa, zbor građana i referendum (rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi). Ovi instrumenti su prevashodno savetodavni i dosta je teško pokrenuti ih. Za *inicijativu* (član 111) se traži 30 000 potpisa građana sa biračkim pravom. Po usvajanju inicijative i dostavljanju skupštini, ona ima obavezu da roku od 60 dana da obrazloženi odgovor na inicijativu. (Đorđević, 2011)

Za održavanje *zbora građana* i odlučivanje o nekim pitanjima, neophodni su potpisi 10% građana sa biračkim pravom na teritoriji (član 116 Statuta), a odluka se može doneti većinom prisutnih. Obaveza skupštine je ista kao u slučaju podnošenja inicijative (dakle obe imaju samo informativni ili u najboljem slučaju savetodavni karakter).

Referendum može pokrenuti Skupština grada i doneta odluka se ne može menjati 1 godinu. Ako pak građani hoće da pokrenu referendum (član 119), neophodni su potpisi 10% građana sa biračkim pravom (160 000 građana!!!) i podrška predlogu od strane polovine.

Predviđene uslove za korišćenje oblika neposrednog uključivanja građana u odlučivanje je naravno skoro nemoguće ispuniti te se ovi instrumenti skoro i ne koriste. I pored toga, svaki od narednih statuta je uklanjao deo materije koja bi mogla biti predmet inicijativa i referenduma, što je pouzdan znak ozbiljne, dodatne marginalizacije građana u procesima odlučivanja.
Kao što je već napomenuto, statut Beograda je menjan u tri navrata (2010, 2013. i 2019), korigovana su rešenja (slično je dorađivan i tekst Zakona o glavnom gradu) te je došlo do velike promene u popisu nadležnosti.

Centralizacija

U tom smislu je zanimljivo videti glavni pravac i sadržaj promena u rešenjima Statuta. Tako se u *Statutu iz 2013*. opštinama daje pravo na korišćenje objekata u javnoj svojini grada, te im se daje pravo na svojinu pokretnih i nepokretnih stvari neophodnih za njihovo funkcionisanje (član 7).

Dodatno u utvrđivanju nadležnosti opština se definišu "poslovi koje mogu vršiti gradske opštine" (član 8 kojim se dopunjava član 77 u vidu člana 77a).

"Gradska opština može na osnovu akta gradonačelnika, *u ime i za račun grada*, sprovoditi postupak javnog nadmetanja, odnosno prikupljanja pismenih ponuda za davanje u zakup, odnosno otuđenje, građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada radi izgradnje objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine, kao i postupak davanja u zakup odnosno otuđenja

građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada neposrednom pogodbom radi legalizacije objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine, u skladu sa zakonom i aktima grada." Isto pravo i pod istim uslovima, ali za objekte preko 800m² je dato gradskim opštinama Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

Nadalje članovi 12, 13 i 14 izbacuju vidove neposrednog uključivanja građana u odlučivanje, kao i status mesne zajednice kao pravnog lica i prava na pečat.

Statut iz 2019. godine je vratio neke od nadležnosti opštinama jer se ispostavilo da gradske službe nisu mogle obaviti tako veliki krug poslova. Nadalje se očekuje da će grad biti prinuđen da vrati i imovinu gradskim opštinama, da im poveća deo nadležnosti pa i finansije.

Promene u praksi

Može se dakle konstatovati da se rešenjima Statuta Beograda tokom 10 godina (2008–2019) vršila dalja centralizacija nadležnosti i finansija u svim oblastima javne politike. Imovina je preneta na grad 2018. godine i gradske opštine je više nemaju. Opštine su fiskalno i finansijski zavisne od grada te im grad iz budžeta prenosi sredstva. Deo obaveznih davanja se prenosi shodno broju zaposlenih u opštini (od poreza na prihode), a dodatni deo se obračunava na bazi nekih promenljivih formula koje je teško identifikovati i pratiti. U opštinama ne postoje izvorni prihodi, a ukinute su i opštinske poreske uprave. Čelnici opština skreću pažnju da sredstva koja dobiju često i preostanu jer nemaju na šta da ih potroše, te ta sredstva prenose na iduću godinu.
U pogledu nadležnosti u skoro svim oblastima opštine su obezvlašćene.

U oblasti *obrazovanja*, opštinama je ostalo samo tekuće održavanje škola i vrtića. Grad ima sve ostale nadležnosti, uključujući i prosvetnu inspekciju. Opštine dodeljuju nagrade najboljim učenicima srednjih škola.

Primarna *zdravstvena zaštita* je preneta takođe na grad, ali i na Ministarstvo zdravlja (Republika), a gradske opštine nemaju ni u ovoj oblasti nikakve nadležnosti.

Socijalna zaštita je takođe u nadležnosti grada. Gradski centar za socijalni rad je glavna institucija koja ima detaširane centre po opštinama, ali oni nisu u nadležnosti opštinskih vlasti.

U oblasti *ekologije* opštine malo šta rade. One skupa sa gradom daju predloge za Lokalni ekološki akcioni plan, koji konačno oblikuje i usvaja grad, i poslove uglavnom realizuje grad. Na primer, suzbijanje komaraca,

merenje buke obavljaju gradski organi, dok merenje zagađenja vazduha obavlja Republička Agencija za zagađenje životne sredine, tako da država uzima deo poslova i u ovoj oblasti.

U oblasti *parkova i zelenih površina* opštine mogu samo uređivati zelene površine između stambenih blokova, uređivati stazice i manje terene, što je takođe suženo polje nadležnosti.

Gradske opštine imaju u jednom broju oblasti nešto poslova kao što je finansiranje izrade regulacionih planova. Grad te predloge kontroliše kroz Komisiju Zavoda za urbanizam i finalno usvaja. Nadalje, 2019. godine statutom je opštinama vraćena legalizacija objekata do 400m^2. [11] Slično je urađeno sa izdavanjem dozvola za gradnju. Godinama je gradska opština mogla izdavati dozvole za objekte do 800m^2, da bi im se ti poslovi oduzeli (2013), ali shodno velikom obimu poslova koje gradske službe nisu mogle realizovati, opštinama je vraćena nadležnost izdavanja dozvola za objekte do 1500m^2. (Reimer, Getimis i Blotvogel, 2014)

Jedini objekti za čiju *gradnju* su nadležne gradske opštine su nekategorisani putevi. Građevinska inspekcija je u rukama grada.

Podeljena oblast između grada i opština je i *komunalna delatnost* te samo u toj oblasti opštine imaju inspekciju (komunalnu inspekciju). Komunalna policija je međutim na nivou grada te često nema koordinacije ove dve institucije, čak i kada se realizuju poslovi koji spadaju u nadležnost samog grada. U praksi, svaka institucija radi svoj posao, svojim tempom i bez međusobnog usaglašavanja, iako su izuzetno upućene jedna na drugu. Koordinacija ovih institucija je još slabija kada su u pitanju poslovi koje radi opština.

U oblasti *kulture* opštinama nisu ostale skoro nikakve nadležnosti, osim finansiranja građanskih udruženja i programa. Glavne kulturne institucije na teritoriji grada su uknjižene kao gradske: pozorišta, muzeji, galerije, kulturni centri, što dosta destimulativno utiče na opštine.

U statutu se načelno pominje *briga o mladima* kao zajednička nadležnost grada i opština, ali pri tome nije precizirano ko šta radi te "svi rade sve".

Istraživanja urađena još 2010. godine su ukazala da Beograd može normalno funkcionisati samo ako se decentralizuje, ako ojačaju i mesne zajednice, zatim ako gradske i prigradske opštine preuzmu veliki krug izvornih nadležnosti, a grad preuzme koordinaciju velikih sistema. Preduslov uspešnosti funkcionisanja je aktivna saradnja ova tri nivoa. (Orlović, 2010; Đorđević et al., 2010)

[11] Posao legalizacije je bio prenet na grad, ali kako se to ispostavilo kao izuzetno obiman posao, grad je rešio da vrati deo ovih poslova na gradske opštine.

Važan deo sistema je svakako fiskalna i finansijska autonomija opština, a i mesne zajednice bi trebalo da imaju sigurne i dovoljne finansije. Fond za ujednačavanje je neophodan jer je Beograd konglomerat koji sadrži i najrazvijenije opštine u Srbiji, ali i neka od siromašnijih naselja, te je stoga ovaj fond vrlo koristan.

U realnosti je sve otišlo potpuno drugim tokom, centralizacijom i obezvlašćivanjem opština. Gradski organi i službe nemaju kapaciteta da obezbede adekvatne i kvalitetne usluge građanima, ali se od ovog modela ne odustaje.

Zaključna razmatranja: otvorena pitanja, propuštene šanse i moguća poboljšanja

Reformatori lokalne samouprave u Srbiji, kojoj pripada i uređenje gradova pa i Beograda kao glavnog grada, vodili su se standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i iskustvima dobre prakse demokratskih modela u svetu. U tom smislu su se zalagali za uspostavljanje vlasti odozdo ka nagore i sugerisali da bi princip supsidijarnosti mogao biti veoma koristan. Ovo utoliko pre što je model samoupravljanja (komunalni sistem kao njegov temelj) bio zaista postavljen na istim principima te naši građani već imaju iskustva sa takvim načinom rada, sa uključivanjem u procese odlučivanja, sa velikim opštinama koje imaju širok obim nadležnosti i dovoljno velike budžete za pružanje kvalitetnih i raznovrsnih usluga građanima (ekonomija obima). Srbija nije išla na smanjivanje opština, čime je zaista sačuvala te kapacitete lokalnih vlasti. (Orlović, 2010)

Reforma finansija lokalnih vlasti 2006. godine napravila je odličan temelj za reformu lokalnih finansija i grada Beograda,[12] ali su gradske vlasti, ne slučajno, propustile i ovu šansu. Razgovori sa opštinskim i gradskim funkcionerima u periodu 2001–2010. ukazivali su na to da je Beograd idealna sredina za jačanje fiskalne autonomije koja je važan mehanizam podsticanja razvoja.

U tom smislu je gradskim vlastima ponuđeno da slede model Zakona o finansiranju lokalnih samouprava i da ga nadograde s obzirom na svoje

[12] Zakon o lokalnim finansijama (2006) dosledno prati najviše evropske standarde u obezbeđivanju fiskalne i finansijske autonomije lokalnih vlasti, što je važan doprinos afirmaciji lokalne samouprave. Utvrđen je procenat budžeta koji ide lokalnim vlastima, kao i formula distribucije sredstava (time je izbačen politički voluntarizam iz ove osetljive oblasti raspodele sredstava). Opštine i gradovi su dobili *izvorne prihode* i dato im je pravo da samostalno odlučuju o visini poreske stope lokalnih poreza, zatim da samostalno ubiru prihode (u tu svrhu su formirane lokalne poreske uprave). Nadalje uređeno je pitanje prava i načina zaduživanja i otvoren prostor za korišćenje modernih finansijskih instrumenata (municipalne obveznice itd.).

specifičnosti. Njime gradske opštine, kao i ostale opštine u Srbiji, imaju svoje izvorne prihode, pravo na samostalno utvrđivanje stopa poreza i na samostalno prikupljanje tih prihoda. U tom smislu svakako moraju imati svoje opštinske poreske uprave. Obogaćivanje modela bi bila obaveza da grad uvede Fond za ujednačavanje jer se ispostavilo da su razlike u razvijenosti bogatih i siromašnih delova grada ogromne, što je neophodno kvalitetno balansirati. Sredstva za ovaj fond bi se odvajala od bogatijih gradskih opština koje imaju viši nivo prihoda od proseka u gradu. Iz tog fonda bi se finansirale prioritetne potrebe nerazvijenih opština, a vremenom bi se prioritet dao razvojnim projektima koji bi pomogli održivi razvoj trenutno nerazvijenih delova grada. Odluke o usmeravanju sredstava bi donosile skupa sve opštine, a poseban glas bi imale opštine koje odvajaju sredstva za fond. (Đorđević et al., 2010)

Namesto ovih rešenja (demokratskih i razvojnih), usvojena je centralizacija prihoda u gradu, velika zavisnost opština (što znači gašenje razvojnih potencijala) i nikakva garancija da će grad podsticati ekonomski razvoj i brinuti o ravnomernom "regionalnom" razvoju.

Predstavnici gradskih opština i grada su tokom ove dve decenije istakli da je veliki problem u gradu slabljenje pozicije opština, nedovoljna nadležnost gradskih opština (sa centralizacijom i samog grada) i neadekvatne usluge koja se pružaju građanima. U ovom sistemu građani su potisnuti: mesne zajednice su zapuštene, opština nemoćna, a grad predaleko da bi se bavio njihovim problemima. (Đorđević, 2011)

Predstavnici gradskih opština i grada su stoga često tražili da reforma ide u pravcu jačanja potencijala opština, jačanja participacije građana u opštinama i snažnije afirmacije MZ. Oni ističu značaj bolje koordinacije rada skupštinskih i izvršnih organa na nivou grada, opština i mesnih zajednica. U tom smislu se predlagalo da se osnuje *Savet gradonačelnika* u kome bi bili svi predsednici gradskih i prigradskih opština, koji bi na nedeljnoj bazi komunicirali, pretresali probleme, efekte projekata i akcija i usmeravali razvoj grada. U opštini bi na sličan način funkcionisao *savet predsednika opštine* sa predsednicima mesnih zajednica, jer je koordinacija izvršnih organa od velikog značaja za kvalitetno funkcionisanje grada.

Što se tiče skupštine, predlagano je da se formiraju dva veća: veće gradskih opština i veće prigradskih opština, s obzirom na dosta specifične teme kojima se bave ove dve grupe opština. Skupština bi na plenumu (skupu svih odbornika) pretresala pitanja vezana za celinu Beogradskog metropolitenskog regiona. Na ovaj način bi se obezbedila bolja koordinacija rada i plodotvornija

razmena iskustava opština u gradu. Za ova rešenja takođe nije bilo sluha, iako je problem slabe koordinacije u radu sva tri nivoa vlasti dosta veliki.

Procedura donošenja najbitnijih strateških akata, dokumenata, budžeta, prostornih, urbanističkih planova zahteva timski rad opština i grada, uz aktivno uključivanje građana, bar u meri davanja potpunih i pravovremenih informacija građanima, otvaranja prostora da se građani izjasne o svojim problemima, prioritetima i glavnim zahtevima. Analiza svih regulatornih akata kao i elementarni uvid u praksu pokazuju da ne postoji ovakav način rada, već da je na snazi centralizacija, slab uvid u način rada službi, slabo praćenje kvaliteta usluga, potreba građana, što jako destimuliše i službe i funkcionere (posebno u opštinama i mesnim zajednicama) pa konačno i preopterećene službe i službenike u gradskim organima.

Opštine su marginalizovane, a potrebe građana su samo deklarativno bitne, ali ne i suštinski. Sva istraživanja pokazuju da proces kreiranja programa u oblastima javne politike, zatim bitnih dokumenata (strategije razvoja, budžeti, prostorni planovi itd.) pa u tom smislu i paketa usluga slabo prati potrebe građana. Ne postoji proces praćenja rada, benčmarking nije praksa (merenje rezultata i učenje iz iskustava) te nije neobično da su dobri rezultati i razvoj stihijne prirode i vezane za slučajno dobro partijski obezbeđeno liderstvo. Razvoj svakako nije sistemski obezbeđen. (Ammons, 2001; Zeitlin, 2016)

Na primeru Beograda se mogu videti slabosti centralizacije, od koje često tranzicione zemlje nisu u stanju da se odmaknu i da prihvate teži, ali daleko blagotvorniji put decentralizacije, modernizacije upravljanja i jačanja profesionalizacije u radu. Posle dve decenije reformi, za grad Beograd (i Srbiju u celini) ostaje kao teško rešiv izazov korupcija, ali i strah funkcionera i službenika od veće transparentnosti u radu, kao i hrabrijeg uključivanja građana u procese odlučivanja. Paradoksalno, upravo bi ti procesi povećali zadovoljstvo građana pa i doprineli većoj popularnosti političara, koji su obično u strahu od javnosti.

Literatura

Knjige

Ammons, David (2001). *Municipal Benchmarks.* Sage Publication inc.

Ammons, David, i Newell, Charldean (1986). *City Executives.* State University of New York Press.

Đorđević, S., Milenković, D., Prokopijević, M., i Đurković, B. (2010). *Analiza potencijala lokalne javne uprave u Srbiji.* FPN, Centar za demokratiju, Beograd.

Đorđević, Snežana (2012). *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Čigoja, Beograd.

Đorđević, Snežana (2017). *Primena principa subsidijarnosti u Srbiji*. Čigoja štampa, FPN, Beograd.

Đorđević, Snežana (2014). *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*. Čigoja štampa – FPN, Beograd.

Đorđević, Snežana (2011). *Priručnik za uključivanje građana i civilnog društva u procese odlučivanja.* Građanske inicijative, Beograd.

Gehl, Jan (2016). *Gradovi za ljude*. Palgo, Inženjerska komora prostornih planera, Beograd.

Leach, R., i Percy-Smith, J. (2001). Local Governance in Britain. U: *Local Leadership* (str. 77-100), Palgrave.

Nalbandian, John (1991). *Professionalsim in Local Government: Transformation in Roles, Responsibilities and Values*. Jessey Publishers, San Francisco, Oxford.

Orlović, Slaviša (ur.) (2010). *Podizanje kapaciteta političkih institucija grada Beograda*. Fakultet političkih nauka, Beograd.

Reimer, M., Getimis, P., i Blotevogel, H. H. (2014). *Spatial Planning Systems and Practice in Europe – A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge, London – New York.

Članci

Đorđević, Snežana (2014b). Promene teritorijalne organizacije i izgradnja lokalne demokratije. U: Podunavac, Milan, i Đorđević, Biljana (ur.) *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije "Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva" (Beograd, 27–29. septembar 2014.)* (str. 419-434), Fakultet političkih nauka – Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd.

Đorđević, Snežana (2013). Primena principa subsidijariteta u Srbiji. U: Podunavac, Milan, i Paunović, Žarko (ur.) *Politika: nauka i profesija. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije "Politika: nauka i profesija" (Beograd, 31. maj – 02. jun 2013)* (str. 187-203), Fakultet političkih nauka – Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd.

Đorđević, Snežana (2012a). Modeli regionalizacije za Srbiju. U: Damjanović, Mijat (ur.) *Nove regionalne politike i evropska iskustva* (str. 301-320), Megatrend univerzitet, Beograd.

Đorđević, Snežana (2007). Status, nadležnosti i politička organizacija gradova. U: Milenković, Dejan, i Damjanović, Dušan (ur.) *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*, Palgo, Beograd.

Svara, James H., i Nelson, Kimberly L. (2008). Taking Stock of the Council Manager Form at 100. *Public Management Magasine*, vol. 90 (br. 7), str. 6-14.

Wollman, Hellmut (2012). Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Development. *Local Government Studies*, vol. 38 (br. 1), str. 41-70.

Zeitlin, Jonathan (2016). EU experimentalist governance in times of crisis. *West European Politics*, vol. 39 (br. 5), str. 1073-1094.

Ustav, zakoni i ostala regulativa

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021.

Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 111/2021.

Zakon o glavnom gradu Beogradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 37/2019 i 111/2021.

Zakon regionalnom razvoju, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015.

Statut grada Beograda, Službeni list grada Beograda (2008, 2010, 2013, 2019).

Web site

Sekretarijat za inspekcijske poslove, https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1980-sekretarijat-za-inspekcijske-poslove_3.

ANU BiH
АНУ БиХ

REFORMS OF THE ORGANIZATION AND DIVISION OF COMPETENCES OF THE CITY OF BELGRADE (2000–2022)

Abstract: The subject of this article is a description of the reforms of the organization and functioning of the city of Belgrade after the year 2000, with an emphasis on the current situation. The most important part of this analysis is the way of division of responsibilities between the state, city and city municipalities as well as local communities as a sub-municipal level of local government. The work follows the structure of the essential aspects of the local government system: status, elections, organization of government, jurisdiction, financing, to a lesser extent services, service provision, but most of these topics are integrated into the text. Emphasis is placed on the division of responsibilities and to some extent on financial regulation.

The aim of the work is to analyze the instruments of democratization (the possibility of citizens' involvement in decision-making) and the development of entrepreneurial capacities of the city of Belgrade, because it has greater potential than other local self-government units in Serbia to provide a greater scope and better quality of services due to economies of scale.

Research question: Is the model of Belgrade's organization democratic enough, to what extent is it decentralized (especially with regard to the division of responsibilities between the city and city municipalities as well as the form of direct involvement of citizens in decision-making processes) and does it in principle correspond to the needs of citizens and the community (tailored services according to the needs of citizens)?

Methods: The paper will use the analysis of the content of documents (legal regulations and the legal model of city planning) as well as studies in this area, then comparative experiences of the planning of Belgrade from various stages of development and synthesis (deduction) of all experiences into some more general knowledge that can be used in improving the organization of Belgrade and other cities. This article is done as a case study of Belgrade. In her work, the author used her decades of experience in the reforms of Belgrade's organization (decentralization, democratization, modernization of management). For this text, numerous public debates and conversations with officials of city municipalities and the city from all stages of reforms, as well as at the present time, are of great importance. They give this study a stronger connection to real life and practical problems, challenges and solutions made.

Expected results: This analysis is a good basis for learning from other cities' experience - good and bad practices of the functioning of Belgrade.

Keywords: division of competences of the city of Belgrade, decentralization, democracy, subsidiarity, participatory decision-making

DOI: 10.5644/PI2022.204.08

GLAVNI GRADOVI U NACIONALNIM SISTEMIMA LOKALNE SAMOUPRAVE – KOMPARATIVNA ANALIZA SARAJEVA, BEOGRADA, ZAGREBA I LJUBLJANE

Elmir Sadiković[1]

Sažetak: U radu je izvedena komparativna analiza ustavne pozicije i organizacije lokalne samouprave u glavnim gradovima: Ljubljana, Zagreb, Beograd, Podgorica i Sarajevo. U komparativnoj analizi modela lokalne samouprave u glavnim gradovima su posebno uzeti u obzir aspekti ustavnog statusa glavnog grada kao jedinice lokalne samouprave; teritorijalna organizacija; obim samoupravnih nadležnosti u vršenju javnih poslova te institucionalna organizacija gradskih vlasti. Cilj rada je da se komparativnom analizom identificiraju nedostaci u ustavnoj poziciji i organizaciji lokalne samouprave u Gradu Sarajevu. Rezultati komparativne analize mogu biti od koristi u oblikovanju prijedloga institucionalnog modela reforme i organizacije lokalne samouprave u Gradu Sarajevu.

Ključne riječi: ustav, lokalna samouprava, grad, teritorijalna organizacija, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Uvod

Usvajanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Vijeću Evrope 1985. godine ustanovljeni su zajednički evropski standardi u pogledu prava i dužnosti lokalnih vlasti u zemljama Evrope. Lokalna samouprava je potvrđena kao jedna od temeljnih institucija svakog liberalno-demokratskog političkog uređenja. Pravo građana da neposredno i/ili putem izabranih predstavnika sudjeluju u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama ustavom je zagarantovano pravo u svim evropskim zemljama. Pored značaja za ukupan demokratski razvoj svakog društva, jedinice lokalne samouprave su nakon procesa ustavne decentralizacije političke vlasti, koja je u većini zapadnoevropskih zemalja izvedena 80-ih godina XX stoljeća, ostvarile značajnu ulogu u ekonomskom i socijalnom razvoju i potvrđene su kao najvažnije vlasti sa

[1] Redovni profesor, Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka, elmir.sadikovic@fpn.unsa.ba

stanovišta zadovoljavanja svakodnevnih životnih interesa i potreba građana. Lokalna samouprava je subsistem političkog sistema. U tom smislu se i sistemi lokalne samouprave u evropskim zemljama bitno razlikuju. Predodređeni su oblikom državnog uređenja, specifičnim društveno-historijskom okolnostima razvoja političkih sistema, demokratskom tradicijom, političkom kulturom i dostignutim stepenom ekonomskog razvoja, kao i razvoja civilnog društva (Pejanović i Sadiković, 2010).

Jedinice lokalne samouprave zauzimaju sve značajniju ulogu u političkom sistemu Evropske unije, realizaciji njene politike i strategija razvoja. Lokalne vlasti su prva stepenica društvene integracije i imaju ključnu ulogu u legitimaciji samog procesa evropskih integracija. Ta legitimacija se zasniva na pozitivnoj orijentaciji lokalnih vlasti prema Evropskoj uniji, ali prije svega na neposrednoj koristi koju lokalne vlasti ostvaruju kroz proces evropskih integracija korištenjem fondova Evropske unije. Interes lokalnih vlasti od procesa evropskih integracija i Evropske unije se u širem kontekstu posebno ogleda u stabilizaciji mira i sigurnosti, kao temeljnih pretpostavki održivog lokalnog razvoja (Sadiković, 2014: 160-167).

Brojni evropski autori su posvetili veliku pažnju komparativnim analizama različitih sistema lokalne samouprave, njene ustavne pozicije i usaglašenosti sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Međutim, izostale su posebne interdisciplinarne analize organizacije lokalne samouprave u glavnim gradovima evropskih zemalja. Glavni gradovi imaju posebnu ulogu u nacionalnim sistemima lokalne samouprave svih evropskih država. Glavni gradovi se, pored simboličkog značaja za identitet svake države, razlikuju od ostalih jedinica lokalne samouprave u više aspekata. Glavni gradovi su u pravilu najveće jedinice lokalne samouprave u demografskom smislu. Glavni gradovi su administrativni i politički centri. Generatori su ekonomskog, kulturnog i socijalnog razvoja, ne samo šireg metropolitenskog područja nego i država u cjelini. Iz navedenih razloga je pitanje organizacije lokalne samouprave u glavnim gradovima posebno u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave.

Sadašnja ustavno-zakonska pozicija Grada Sarajeva nastala je kao rezultat nepovoljnih okolnosti agresije i rata u Bosni i Hercegovini (1992–1995). U procesu promjene ustavnog uređenja i političkog sistema Bosne i Hercegovine nije uvažena upravna i demokratska tradicija Grada Sarajeva. Lokalna samouprava u Gradu Sarajevu je u mnogim aspektima nedostatna u odnosu na načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, ali i na ustavnu i zakonsku poziciju glavnih gradova drugih evropskih zemalja. Oblikovanje prihvatljivog,

održivog i funkcionalnog modela organizacije lokalne samouprave u Gradu Sarajevu zahtijeva interdisciplinaran naučni pristup. Komparativnom analizom organizacije glavnih gradova zemalja iz bližeg okruženja može se doći do relevantnih spoznaja koje mogu biti od koristi u oblikovanju prijedloga institucionalnog modela reforme i organizacije lokalne samouprave u Gradu Sarajevu. Pri tome za Grad Sarajevo posebno značajna mogu biti iskustva zemalja koje su prošle proces demokratske tranzicije, evropeizacije lokalne samouprave u procesu integracije u Evropsku uniju.

Grad Zagreb

Ustav Republike Hrvatske garantuje hrvatskim građanima pravo na lokalnu samoupravu. To pravo podrazumijeva samostalnost u obavljanju lokalnih poslova, vlastite prihode i slobodno raspolaganje prihodima, samostalno uređivanje unutrašnjeg ustrojstva, kao i neposredan izbor članova predstavničkih tijela građana.

Kao glavni grad Republike Hrvatske Grad Zagreb sa 790.017 stanovnika, prema popisu stanovništva iz 2011. godine, predstavlja posebnu i jedinstvenu teritorijalnu i upravnu cjelinu. Položaj, djelokrug javnih poslova i ustrojstvo Grada Zagreba određeni su posebnim Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/2001/125/08/119/14) i Statutom Grada Zagreba. Prema zakonu Grad Zagreb ima i položaj županije, te istovremeno predstavlja jedinicu lokalne samouprave i jedinicu područne (regionalne) samouprave. U okviru svog samoupravnog djelokruga Grad Zagreb na svom području obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije. Grad Zagreb u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana te poslove područnog (regionalnog) značaja, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, posebno one poslove koji se odnose na:

- gospodarski razvoj,
- komunalne djelatnosti,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- uređenje naselja i stanovanje,
- odgoj, osnovno obrazovanje i srednje školstvo,
- zdravstvo, socijalnu skrb, brigu o djeci,
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,

– promet i prometnu infrastrukturu,
– zaštitu potrošača,
– zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
– protupožarnu i civilnu zaštitu,
– održavanje javnih cesta,
– izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, prostornog uređenja,
– druge poslove koji proizilaze iz njegovog ustavnog i zakonskog položaja (član 36. Statuta Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba 19/99).

Na taj način je ustanovljena supremacija grada u odnosu na županiju kao jedinicu regionalne samouprave. U rješavanju pitanja od zajedničkog interesa između Grada Zagreba i Zagrebačke županije[2] predstavnička tijela Grada i Županije osnivaju posebno tijelo – Zajedničko vijeće, koje čine gradonačelnik, župan i po dva predstavnika Gradske skupštine i Skupštine županije. Posebnim sporazumom se koordiniraju i rješavaju pitanja od zajedničkog interesa između Grada Zagreba i Zagrebačke županije.

Institucije grada

Organi Grada Zagreba su Gradska skupština, gradonačelnik i Gradsko poglavarstvo. Najznačajniji organ gradske vlasti je Gradska skupština koja broji 51 gradskog zastupnika. Kao predstavničko tijelo građana Gradska skupština donosi akte u okviru samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. Izvršna tijela Grada Zagreba su gradonačelnik Grada Zagreba i Gradsko poglavarstvo. Gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad Zagreb i nositelj je izvršnih poslova. Gradonačelnik je odgovoran Vladi Republike Hrvatske za obavljanje državnih poslova povjerenih upravnim tijelima grada, a Vlada može gradonačelniku davati i naredbe (član 8. Zakona o Gradu Zagrebu). Gradonačelnik se bira neposredno od strane građana većinskim dvokružnim sistemom. Izmjenama Zakona o Gradu Zagrebu 2014. godine gradonačelnik imenuje koordinatora poslova državne uprave za područje Grada Zagreba, koji koordinira saradnju upravnih tijela Grada Zagreba u obavljanju povjerenih poslova državne uprave sa središnjim tijelima državne uprave. (član 4. Zakona o Gradu Zagrebu, NN 119/14).

[2] Zagrebačka županija obuhvata devet gradova i 25 općina.

Teritorijalna organizacija

U Gradu Zagrebu mogu se osnovati gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave putem kojih građani sudjeluju u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga i lokalnim poslovima koji neposredno i svakodnevno utiču na njihov život i rad. Gradska četvrt osniva se za područje koje predstavlja gradsku, ekonomsku i društvenu cjelinu a koje je povezano zajedničkim interesima građana. U Gradu Zagrebu osnovano je 17 gradskih četvrti u kojima građani Grada Zagreba ostvaruju svoje pravo na mjesnu samoupravu. U njima građani, putem svojih izravno izabranih predstavnika u njihovim vijećima, sudjeluju u odlučivanju o poslovima koji utječu na njihov svakodnevni život i rad u užim lokalnim zajednicama. Vijeća gradskih četvrti aktivno doprinose zadovoljavanju komunalnih i drugih zajedničkih potreba građana širom područja Grada. Organi gradske četvrti su Vijeće gradske četvrti i predsjednik vijeća. Članove Vijeća gradske četvrti biraju građani s područja gradske četvrti na temelju općeg biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem. Gradsko poglavarstvo i gradska upravna tijela dužna su prije donošenja svake odluke o pitanju od značaja za određenu gradsku četvrt zatražiti mišljenje Vijeća gradske četvrti. Pored toga Gradsko poglavarstvo i gradska upravna tijela dužna su informisati predsjednika i Vijeće gradske četvrti o pitanjima u vezi sa: planiranjem razvoja Grada; programima Gradske uprave; zaštitom okoliša; gradnjom objekata na području gradske četvrti i svim drugim pitanjima važnim za gradsku četvrt. Sredstva za rad gradskih četvrti osiguravaju se u budžetu Grada Zagreba. Od 2009. godine tim aktivnostima svoj značajan doprinos daju i vijeća mjesnih odbora. Na području gradske četvrti osnivaju se mjesni odbori. U Gradu Zagrebu postoji 2016 mjesnih odbora. Radom mjesnih odbora rukovodi Vijeće i predsjednik Vijeća mjesnog odbora. Stručne i administrativne poslove za rad gradskih četvrti i mjesnih odbora obavlja gradsko upravno tijelo nadležno za mjesnu samoupravu.

Oblici neposredne demokratije

Oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba su:

– lokalni referendum,
– mjesni zborovi građana,
– predstavke, prijedlozi i pritužbe građana.

Gradska skupština može raspisati lokalni referendum o svakom pitanju iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba koje je od posebnog i neposrednog interesa za razvoj Grada Zagreba ili za građane Grada Zagreba, a o kojem Gradska skupština ima pravo donositi odluke. Mjesni zborovi građana sazivaju se radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima od lokalnog značaja, raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od lokalnog značaja. Građani mogu podnositi predstavke tijelima Grada Zagreba. Organi Grada Zagreba dužni su u roku od trideset dana od dana podnošenja predstavke odgovoriti građanima koji su predstavku podnijeli.

Građani imaju pravo predlagati Gradskoj skupštini donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja. O podnesenom prijedlogu Gradska skupština mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje deset posto građana sa pravom glasa na području Grada Zagreba. Građani imaju pravo gradskim upravnim tijelima i tijelima mjesne samouprave podnositi predstavke i pritužbe na njihov rad te na odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa.

Grad Ljubljana

Grad Ljubljana sa 276.091 stanovnika (13% ukupne populacije Slovenije) politički je, administrativni, ekonomski i kulturni centar Republike Slovenije. Grad Ljubljana ima iste nadležnosti kao i ostale gradske opštine, ali u vršenju samoupravnih nadležnosti ima obavezu primjenjivati zahtjeve definisane posebnim Zakonom o glavnom gradu. Ti zahtjevi se prvenstveno odnose na pitanja od državnog interesa, kao što je osiguranje uslova za funkcionisanje državnih tijela, uključujući ambasade i konzulate drugih država. Zakonom o glavnom gradu je usklađeno izvođenje poslova iz nadležnosti državnih organa i organa grada u sljedećim pitanjima:

– uređenje uslova za djelovanje državnih organa i organizacija,
– usklađivanje interesa državnih organa i grada u oblasti prostornog planiranja,
– predstavljanje glavnog grada u protokolarnim i promocijskim aktivnostima i pitanjima međudržavne i međunarodne saradnje i
– organizacija priredbi i proslava od državne važnosti.

Zakon o glavnom gradu primarno reguliše način saradnje državnih i gradskih vlasti u provođenju zajedničkih zadataka, posebnih poslova glavnog grada, prostornog planiranja i razvoja. Operacionalizacija navedenih zadataka

vrši se dogovorom i sporazumom predsjednika državne vlade i gradonačelnika. Zakon osigurava poseban sporazum između državnih i gradskih vlasti u definiranju dodatnih nadležnosti za grad, kao i osiguranje odgovarajućih sredstava za njihovu realizaciju. Tako je izmjenama Zakona 2009. godine određeno da 0,73% poreza na lični dohodak pripada Gradu Ljubljani (oko 16 miliona eura na godišnjem nivou), za finansiranje posebnih funkcija grada:

– normativno uređenje lokalnih poslova od javnog značaja (statut, budžet, propisi o oporezivanju…),
– upravljanje imovinom,
– stvaranje uslova za privredni razvoj,
– prostorno i urbanističko planiranje,
– upravljanje lokalnim javnim službama,
– razvoj odgojno-obrazovne djelatnosti,
– razvoj zdravstvene i socijalne zaštite,
– razvoj kulture, naučne i društvene djelatnosti,
– očuvanje okoliša,
– poduzimanje mjera za sigurnost od prirodnih i drugih nepogoda i
– javni red i sigurnost.

Institucije grada

Najvažniji organ odlučivanja o pitanjima iz samoupravne nadležnosti grada je neposredno izabrano Gradsko vijeće koje ima 45 članova. Gradonačelnik i njegovih pet zamjenika se biraju neposredno od strane građana i obavljaju izvršne poslove. Gradsku upravu čini 15 posebnih odjela gradske uprave u kojima je zaposleno oko 600 gradskih službenika.

Teritorijalna organizacija

Teritorijalna organizacija grada je zasnovana na konceptu da grad predstavlja jedinstvenu društvenu, urbanu i ekonomsku cjelinu. Na tom konceptu je izveden model teritorijalne organizacije grada, sa funkcionalnom i racionalnom strukturom unutrašnje organizacije i organizacije upravljanja komunalnim poslovima i socio-ekonomskim razvojem grada u svim oblastima značajnim za kvalitetan život građana. Grad Ljubljana u teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave ima 17 subgradskih teritorijalnih jedinica, gradskih četvrti (susjedstva). Gradske četvrti (susjedstva) su pravna lica koja predstavljaju neposredno izabrana Susjedska vijeća. Gradske četvrti (susjedstva) se osnivaju

ANU BiH AHУ БиХ

odlukom Gradskog vijeća uz obavezan referendum građana nastanjenih na području na kome se osniva subgradska teritorijalna jedinica. Gradske četvrti (susjedstva) obavljaju određene javne poslove, ali u okviru opće nadležnosti grada. Ti poslovi prvenstveno obuhvataju kulturu, sport, socijalne programe, zaštitu okoline i prostorno planiranje. U rješavanju zajedničkih pitanja ostvaruje se, prema potrebi, saradnja između gradskih četvrti (susjedstva), kao i saradnja sa gradskom upravom.

Grad Beograd

Specifičnost ustavnog koncepta lokalne samouprave u Srbiji ogleda se u tome što Ustav uređujesamoupravni status opštine kao jedinice lokalne samouprave, ali ne i poseban status gradova i Beograda kao glavnog grada. Ustavom su taksativno utvrđene nadležnosti opštine, organi opštine i nadzor nad radom organa opštine. To su istovremeno i nadležnosti gradova i Grada Beograda. Ustav, međutim, daje mogućnost da se gradovima i Gradu Beogradu zakonom mogu povjeriti i druge nadležnosti. Tako se, prema Ustavu, položaj Grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuje Zakonom o glavnom gradu i Statutom Grada Beograda.

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine Beograd ima 1.659.440 stalnih stanovnika. Grad Beograd je Ustavom definisan kao jedinica lokalne samouprave sa posebnim statusom, a njegov samoupravni položaj uređen je posebnim Zakonom o glavnom gradu (Sl. glasnik RS, 129/2007, 83/2014 i 101/2016). U cilju efikasnijeg vršenja određenih nadležnosti grad može statutom obrazovati gradske opštine na području grada koje imaju status pravnog lica i definisati njihove nadležnosti.

Grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom povjerene opštini i gradu, a Zakonom o glavnom gradu mogu mu se povjeriti i druge nadležnosti. Također, Ustav predviđa da se statutom grada može predvidjeti da se na teritoriji grada obrazuju dvije ili više gradskih opština te da se statutom grada uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine. Tako se, iako Ustavom to nije izričito utvrđeno, posredno uvodi i četvrti oblik lokalne samouprave, oličen u gradskim opštinama. Međutim, kako Ustavom nisu utvrđene posebne nadležnosti gradova i Grada Beograda, moglo bi se zaključiti da je sistem lokalne samouprave u Srbiji monotipski, da se u njenoj osnovi nalaze opštine, te da se izraz lokalna samouprava sadržan u Ustavu uglavnom izjednačava sa izrazom opština. Zato se navedeni posebni oblici (grad i Grad Beograd) i ne moraju shvatiti kao posebni oblici lokalne samouprave,

već kao podvarijante osnovne jedinice lokalne samouprave koju čini opština. (Ustav R Srbije, Sl. glasnik, br. 98/2006, članovi 188–193).

U monotipskoj organizaciji lokalne samouprave gradovi u odnosu na opštine imaju nešto šire samoupravne nadležnosti. Opštine u sastavu gradova nemaju status jedinice lokalne samouprave. Njihovo osnivanje, teritorijalni obuhvat, samoupravni djelokrug, organizacija i druga pitanja se uređuju statutom grada. Grad Beograd ima 17 gradskih opština. Nadležnosti opština obuhvataju oblasti: lokalnog ekonomskog razvoja, urbanizma i izgradnje, komunalnih djelatnosti, zaštite životne sredine, zdravstvene, socijalne i dječije zaštite, trgovine, turizma, ugostiteljstva, osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, lokalnih cesta i lokalnog javnog prijevoza, komunalnih djelatnosti (osnivanje lokalnih komunalnih preduzeća, koncesije…). Gradovi imaju iste izvorne samouprave nadležnosti, s tim da imaju pravo da osnivaju komunalnu policiju. Grad Beograd, za razliku od drugih gradova, ima proširene nadležnosti u oblasti vodoprivrede, puteva i medija.

Pored zakonom definisanih nadležnosti opština i gradova, Grad Beograd na svom prostoru ima posebne nadležnosti iz oblasti vodoprivrede te uređuje i obavlja sve poslove koji se odnose na održavanje puteva, ulica i državnih puteva (osim autoputa) i osniva javno preduzeće za upravljanje državnim putevima koji su u nadležnosti grada; obrazuje komunalnu policiju i osigurava zaštitu od požara.

Institucije grada

Gradska skupština je najviši organ grada i vrši osnovne funkcije gradske vlasti utvrđene ustavom i zakonom. Broji 110 članova, izabranih neposredno na izborima na period od četiri godine. Izvršni organi grada su gradonačelnik i Gradsko vijeće. Gradonačelnika bira Skupština grada iz reda odbornika na period od četiri godine. Gradonačelnik predstavlja i zastupa grad, provodi odluke Skupštine i usmjerava rad Gradske uprave.

Gradsko vijeće koje broji 13 članova, a čine ga gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika i članovi Gradskog vijeća koje bira Skupština grada iz reda odbornika, na prijedlog gradonačelnika. Izborom za gradskog vijećnika prestaje mandat odbornika, a gradski vijećnici su zaduženi za jednu ili više oblasti iz nadležnosti grada. Gradsko vijeće ima značajne ovlasti: predlaže statut i budžet i druge akte Skupštini grada, donosi odluku o privremenom finansiranju, nadzire rad gradske uprave, postavlja i razrješava načelnike u resorima gradske uprave i izvršava povjerene nadležnosti Republike. Osnovna

funkcija Gradskog vijeća je usklađivanje funkcija gradonačelnika i Skupštine grada.

Teritorijalna organizacija

Grad je administrativno podijeljen na 17 gradskih opština sa značajnom razlikom u teritorijalnom obuhvatu i broju stanovnika. Gradske opštine vrše određene samoupravne poslove koji su utvrđeni Statutom grada. Građani učestvuju u vršenju poslova gradske opštine preko izabranih odbornika u Skupštinu gradske opštine, putem građanske inicijative, zbora građana i referenduma, u skladu sa Ustavom, zakonom, Statutom grada i aktima gradske opštine.

Organi gradske opštine su: Skupština gradske opštine, predsjednik gradske opštine, Vijeće gradske opštine i Uprava gradske opštine. Skupština gradske opštine ima od 19 do 75 odbornika. Predsjednik gradske opštine predsjedava Skupštinom gradske opštine i predsjednik je Vijeća gradske opštine. Predsjednika gradske opštine bira Skupština gradske opštine iz reda odbornika. Vijeće gradske opštine čine predsjednik opštine, zamjenik predsjednika opštine i najviše jedanaest članova. Članove bira Skupština gradske opštine, na prijedlog predsjednika gradske opštine.

Nadležnosti gradskih opština su taksativno definisane Statutom Grada Beograda, a obuhvataju pitanja koja se odnose na organizaciju organa gradske opštine, osnivanje mjesne samouprave, održavanje lokalnih seoskih i nekategorisanih puteva, davanje mišljenja na urbanističke planove i regionalni prostorni plan Grada Beograda, osniva preduzeća za potrebe gradske opštine i druga pitanja od lokalnog značaja. Veće gradske opštine (Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin) pored navedenih poslova prema Statutu Grada imaju znatno šire samoupravne nadležnosti koje se odnose na donošenje urbanističkih planova i prostorno planiranje i druge nadležnosti.

Grad Sarajevo

Grad Sarajevo kao glavni grad SR Bosne i Hercegovine prema ustavu iz 1974. godine imao je status posebne društveno-političke zajednice. Od deset opština u sastavu Grada, šest je bilo gradskih (Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža i Vogošća), a opštine Pale, Hadžići, Ilijaš i Trnovo su bile prigradske. Promjene u teritorijalnoj organizaciji i zakonskoj poziciji Grada Sarajeva su izvedene tokom 90-ih godina XX stoljeća. Sadašnja

ustavno-zakonska pozicija Grada Sarajeva je zapravo rezultat nepovoljnih društveno-historijskih okolnosti tokom 90-ih godina XX stoljeća.

Nakon što je na dijelu Bosne i Hercegovine u toku rata (mart 1994. godine) uspostavljena Federacija Bosne i Hercegovine, gradovi prema Ustavu Federacije BiH nisu bili predviđeni kao jedinice lokalne samouprave. Kao instrument provedbe Dejtonskog mirovnog sporazuma 1997. godine donesen je "Sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine". Ovim sporazumom uspostavljen je Grad Mostar sa šest opština. Na osnovu ovog sporazuma dopunjen je Ustav Federacije BiH. Radi se o amandmanu XVI o gradskim vlastima, prema kojem "...za područje dvije ili više opština koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave". Ovim amandmanom na Ustav definisane su i osnovne nadležnosti grada, koje obuhvataju:

– finansije i poresku politiku, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonom;
– zajedničku infrastrukturu;
– urbanističko planiranje;
– javni promet i
– druge nadležnosti koje gradu povjeri kanton, odnosno opštine.

Na osnovu navedenog amandmana u Federaciji BiH su kantonalnim ustavima osnovana dva grada kao jedinice lokalne samouprave: Grad Mostar sa šest općina i Grad Sarajevo sa četiri općine u njegovom sastavu.

Teritorijalna organizacija

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Kantona Sarajevo, Grad Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i sjedište Kantona Sarajevo. U procesu transformacije političkog sistema Bosne i Hercegovine na prostoru Sarajeva osnovana su tri nivoa vlasti: opštinska, gradska i kantonalna. U Kantonu Sarajevo, ustavom Kantona osnovan je Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave koju čine četiri općine.[3] Time je nakon administrativne podjele jedinstvenog prostora grada međuentitetskom linijom razgraničenja izvršena redukcija jedinstvenog urbanog prostora, na način da su općine Ilidža i Vogošća ostale izvan sastava Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave.

[3] U Kantonu Sarajevo općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad čine Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave. Ustav Kantona Sarajevo. Amandmani I, II i XII.

Institucije grada

Grad Sarajevo ima specifičnu institucionalnu strukturu. Ta specifičnost se ogleda u načinu konstituiranja gradskih organa. Organi Grada Sarajeva su Gradsko vijeće, gradonačelnik, Gradski savjet i Gradska uprava. Gradsko vijeće sastoji se od 28 vijećnika. Svako općinsko vijeće općina koje čine grad bira sedam delegata u Gradsko vijeće iz reda općinskih vijećnika, s tim da pripadnicima konstitutivnih naroda i ostalih pripada najmanje 20% mjesta u Gradskom vijeću, bez obzira na izborne rezultate. Gradonačelnika bira Gradsko vijeće. Postojeći model izbora gradskih organa bitno reducira njihovu legitimnu demokratsku osnovu.

Model organizacije i zakonske pozicije Grada Sarajeva u cjelini nema komparativno uporište u organizaciji glavnih gradova zemalja okruženja. Institucionalna organizacija grada je u mnogim aspektima suprotna načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. To se prije svega odnosi na činjenicu da građani Grada Sarajeva nemaju mogućnost neposrednog izbora svojih predstavnika u Gradskom vijeću kao najvišem organu odlučivanja o pitanjima iz nadležnosti grada. Osnivanjem grada na prostoru četiri općine reducirana je njegova urbana cjelina. Ovakvom teritorijalnom organizacijom izgubljena je njegova teritorijalna, kulturna i ekonomska cjelovitost. Sarajevo kao "grad u Kantonu" ima znatno ograničene nadležnosti u vršenju javnih poslova. Kanton Sarajevo kao federalna jedinica na osnovu Ustava Federacije BiH obavlja većinu nadležnosti koje je imao Grad Sarajevo. U odnosima između općinskih, gradskih i kantonalnih vlasti često je prisutan problem nejasne podjele nadležnosti.

Zaključna razmatranja

Gradovi su u sociološkom poimanju složena, urbanizirana i višefunkcionalna naselja. Gradovi su se kroz historiju razvijali kao autonomne organizacije sa vlastitim političkim i upravnim ustanovama. Veliki gradovi u savremenom svijetu postaju univerzalni oblici života. Privredna preduzeća, društveni autoriteti i političke institucije suverene državne vlasti su koncentrisani u glavnim gradovima. Grad nije u stanju obavljati svoje funkcije ako ne stvori institucionalnu strukturu koja može usmjeravati energiju koja stoji na raspolaganju savremenom čovjeku. Iz navedenih razloga u svim sistemima lokalne samouprave veliki gradovi imaju poseban samoupravni status i širu autonomiju u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave. Poseban ustavni

i zakonski status u svim evropskim zemljama i zemljama okruženja imaju glavni gradovi.

Komparativnom analizom organizacije lokalne samouprave u zemljama okruženja dolazimo do spoznaje da su svi glavni gradovi kao jedinice lokalne samouprave uspostavljeni ustavom države. Na temelju posebnog značaja i ustavom određenog statusa sve države imaju posebne zakone o glavnom gradu, ili je u okviru zakona o lokalnoj samoupravi posebno uređena organizacija lokalne samouprave u glavnom gradu. U državama koje imaju dvostepeni sistem teritorijalne organizacije lokalne samouprave glavni gradovi na temelju posebnog zakonskog statusa objedinjuju funkcije i nadležnosti obje razine i pod direktnom su supervizijom centralne državne vlasti (Zagreb). Nadležnosti glavnih gradova su u pravilu šire od drugih gradskih samoupravnih jedinica. Obuhvataju sve javne poslove od interesa za stanovništvo grada, kao i posebne nadležnosti dodijeljene gradu ustavom i zakonom. Javne poslove iz nadležnosti grada autonomno vrše organi grada. S aspekta odnosa izvršne i zakonodavne vlasti najznačajniji organ odlučivanja o svim pitanjima iz nadležnosti grada jeste Gradska skupština, kao predstavničko tijelo neposredno izabrano od strane građana, na slobodnim, tajnim i demokratskim izborima. Gradonačelnici kao nositelji izvršne vlasti objedinjuju političko-izvršnu funkciju. S jedne strane gradonačelnici su glavni inicijatori razvojne politike iz nadležnosti grada, a s druge strane obavezni su da provode politiku koju usvoji Gradska skupština. Način izbora gradonačelnika je različit. U zemljama okruženja gradonačelnici se biraju neposredno od strane građana u izbornom procesu, kada se bira i gradska skupština (Ljubljana, Zagreb, Beograd). U pogledu teritorijalne organizacije uprave na području grada, glavni gradovi se razlikuju u modelima unutarnje teritorijalne organizacije, kao i u pogledu statusa subgradskih administrativnih jedinica. Te razlike su uvjetovane upravnom tradicijom, te specifičnim demografskim, prirodno-geografskim, teritorijalnim, infrastrukturnim, urbanim i socijalnim karakteristikama. I pored određenih razlika svi glavni gradovi osiguravaju jedinstvo gradske uprave na cjelokupnom teritorijalnom obuhvatu grada, a podjela nadležnosti u vršenju javnih poslova između centralnih i subgradskih administrativnih jedinica (opština, gradskih četvrti) zasnovana je na načelu supsidijarnosti. Statutima gradova su definirani oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima iz nadležnosti grada (referendum, građanska inicijativa, javnost sjednica...), a najširi oblici građanske participacije ostvaruju se decentralizacijom lokalne samouprave kroz različite modele mjesne samouprave (gradske četvrti ili gradske opštine).

Nastanak i razvoj grada Sarajeva kao urbanog središta življenja ljudi odvija se od XV pa sve do savremenog doba na početku XXI stoljeća. U tom vremenu grad Sarajevo je razvio svoju jedinstvenu urbanu i komunalnu infrastrukturu, kao i teritorijalni obuhvat na cijelom urbanom prostoru. Sadašnja ustavna pozicija Grada Sarajeva nije situirana u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Organizacija lokalne samouprave u gradu Sarajevu, u smislu njegove autonomije u pogledu nadležnosti, potom teritorijalne organizacije i finansiranja, nije dobila ustavno-zakonska rješenja koja bi bila na temelju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Radi se o tome da je Kanton Sarajevo 1996. godine, činom svoga uspostavljanja na prostoru devet opština koje su upredratnom vremenu bile u sastavu grada Sarajeva, ukinuo grad Sarajevo. Kanton je prisvojio imovinu i nadležnosti grada Sarajeva pod svoju upravu. Gradu Sarajevu se trebaju vratiti njegove životvorne funkcije i autonomne djelatnosti kako bi kroz svoju institucionalnu strukturu bio sposoban da prenosi sadržaje i dostignuća ljudske civilizacije. U pogledu teritorijalne organizacije Grad Sarajevo treba obuhvatiti općine koje u prirodno-geografskom, privrednom i komunikacijskom pogledu pripadaju Gradu, a to su općine Ilidža i Vogošća. Određene nadležnosti u polju planiranja i uređenja urbanog prostora, izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture, osnivanja i upravljanja komunalnim djelatnostima i komunalnim ustanovama, stambene izgradnje, gradskog saobraćaja, privrede i turizma, osnivanja i razvoja ustanova kulture i fizičke kulture sa nivoa Kantona trebaju se prenijeti na Grad Sarajevo. Gradsko vijeće i Gradonačelnik grada Sarajeva imaju višestoljetnu tradiciju i prepoznatljivu identifikaciju građana sa svojim gradom. U institucionalnom pogledu izmjenom izbornog zakona građanima i građankama Grada Sarajeva, u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, potrebno je omogućiti neposredan izbor Gradskog vijeća i gradonačelnika. Promjena ustavno-pravnog i političkog statusa grada Sarajeva, na temelju izvedene naučne elaboracije u istraživanju, pretpostavlja društvenu aktivnost za izmjenu Ustava Kantona Sarajevo sa punim nadležnostima grada Sarajeva u oblasti urbanog, socijalnog i kulturnog razvoja.

Literatura i izvori

Donia, R. (2006). Sarajevo – biografija grada, Institut za istoriju, Sarajevo.

Pejanović, M., Domazet, A., Osmanković, J., i Sadiković, E. (2020). Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru. ANUBiH. Sarajevo.

Pejanović, Mirko (2021). Državnost BiH u XX i XXI stoljeću. University Press. Sarajevo.

Pejanović, Mirko, i Sadiković, Elmir (2012). Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. TKD Šahinpašić. Sarajevo – Zagreb.

Sadiković, E. (2014). Evropa regija – kohezijska politika EU i Zapadni Balkan. TKD Šahinpašić. Sarajevo.

Ustav Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije (UL) 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06. Preuzeto sa http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTAV, 17. 6. 2022.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Preuzeto sa https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc. 17.06.2022.

Statut Grada Sarajeva. Preuzeto sa https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2020/05/Statut-Grada-Sarajeva.pdf, 2. 7. 2022.

Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba 19/99. Preuzeto sa https://www.zagreb.hr/statut-grada-zagreba/110, 5. 7. 2022.

Ustav Federacije BiH, Službene novine FBiH. Br. 13/97 – Amandmani II – XXIV. Preuzeto sa https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html, 14. 4. 2022.

Ustav Kantona Sarajevo, Sl. Novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 16/1997, 14/2000, 4/2001, 28/2004, 6/2013, 31/2017. Preuzeto sa https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/ustav-kantona-sarajevo.html, 26. 4. 2022.

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 05/14. Preuzeto sa https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske, 23. 5. 2022.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, 115/2021. Preuzeto sa https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html, 17. 6. 2022.

Zakon o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 37/19, 111/2021. Preuzeto sa https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_glavnom_gradu.html, 19. 5. 2022.

Zakon o gradu Ljubljana. Preuzeto sa https://www.ljubljana.si/sl/mestna-obcina/mestna-uprava-mu-mol/prekrskovna-organa/mestno-redarstvo/zakonodaja/, 14. 5. 2022.

Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/1, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20. Preuzeto sa https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu, 5. 7. 2022.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbija. Službeni glasnik, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018, 111/2021. Preuzeto sa https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html, 13. 6. 2022.

DOI: 10.5644/PI2022.204.09

MODEL IZBORA SKUPŠTINE GRADA, GRADONAČELNIKA I GRADSKOG VEĆA GRADA BEOGRADA U UPOREDNOJ PERSPEKTIVI

Slaviša Orlović[1]

Apstrakt: U ovom tekstu bavim se analizom modela izbora skupštine grada, gradonačelnika, gradskog veća i gradskih opština u Gradu Beogradu u uporednoj perspektivi. U uvodnom delu ukazujem na teorijske pretpostavke lokalne samouprave i demokratije. Zatim se osvrćem na evropska iskustva, principe i trendove kao što su supsidijarnost, decentralizacija i regionalizam. Grad Beograd situira se u okviru teritorijalne organizacije Republike Srbije. U centralnom delu rada bavim se organizacijom vlasti u Beogradu i načinom izbora. Način izbora gradskih vlasti utiče na karakter sistema lokalne samouprave. Kvalitet rada lokalne samouprave u celini birači vrednuju radom prvog čoveka lokalne zajednice. Građani u ličnosti predsednika opštine i gradonačelnika personalizuju lokalnu vlast – on je adresa kojoj se obraćaju za sve probleme koje imaju i od njega očekuju rešenja čak i kada problemi nisu u nadležnosti lokalne administracije. On nije samo prvi među jednakima nego lokalna vlast od koje građani očekuju operativnost. Iskustvo Srbije sa neposrednim izborom gradonačelnika (2004) proizvelo je negativne posledice. U dualističkom sistemu predsednici opština i gradonačelnici zavisili su od skupštinske većine u sprovođenju lokalne politike. Tamo gde su se stranački razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predsednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samouprave i pokretanja postupka opoziva. Nasuprot njemu, u monističkom sistemu kakav je na snazi u Beogradu od 2008. godine, gradonačelnik i gradsko veće podređeni su predstavničkom telu lokalne zajednice i njihovo delovanje uslovljeno je voljom većine. Može se zaključiti da lokalne vlasti imaju dve "urođene prednosti" nad nacionalnim državama u upravljanju globalnim pitanjima: one imaju veći legitimitet kod onih koje zastupaju i imaju više fleksibilnosti i manevarskog prostora nego nacionalne strukture. Istovremeno, u gradovima je više nego ranije smeštena ogromna koncentracija moći i bogatstva, ali i velikih neravnopravnosti i siromaštva.

Ključne reči: Grad Beograd, Gradska skupština, gradonačelnik, Gradsko veće, Gradska uprava, gradske opštine

[1] Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs

Uvod

Grad Beograd, kao glavni grad Republike Srbije, za prilike i uslove bivšeg jugoslovenskog prostora izuzetno je složen političko-administrativni, ekonomski i kulturni centar. U ovom tekstu bavim se evropskim kontekstom i uporednom perspektivom Beograda, pre svega u delu organizacije gradske vlasti i načina njenog izbora. U prvom delu rada dajem teorijski osvrt, osvrćem se na evropska iskustva, principe i trendove. U drugom delu rada Beograd situiram u kontekst teritorijalne organizacije Republike Srbije kako bih u centralnom delu rada analizirao organizaciju gradske vlasti i način izbora Skupštine Grada, gradonačelnika, Gradskog veća i gradskih opština.

Teorijske pretpostavke lokalne samouprave i lokalne demokratije

Ideja građanina i grada su u neposrednoj vezi i imaju dugu istoriju od grada-države do nacionalne države.[2] Antička misao naglašavala je da "gradski vazduh čini ljude slobodnim". Gradski trgovi, antičke agore i rimski forum su prve demokratske i parlamentarne pozornice i govornice. Polazi se od pretpostavke da opštine i gradovi predstavljaju pokretač i stub demokratije, ali ne i da budu "opštine-države" ili "gradovi-države". To znači da su bliže građanima i njihovim potrebama. Sve probleme koji se mogu rešiti na nivou lokalne uprave ne treba prenositi na više nivoe. To znači da "odluke treba da se donesu na nivou koji je što bliži tački primene" (Žak Delor). Smisao lokalne samouprave je i u racionalnosti i efikasnosti državnih organa. Lakše je kontrolisati izabrano rukovodstvo (predstavnike) kvarta, ulice, opštine, i njihovo poštovanje predizbornih obećanja, nego poslanika u državnom parlamentu (republičkom, saveznom).[3] Lokalna samouprava se u teoriji može posmatrati kao važan element vertikalne podele vlasti (konfederacija, federacija, regionalizacija, decentralizacija).[4] Kada su u pitanju regionalizacija i decentralizacija, pokazalo se da demokratski poredak biva unapređen kada se poslovi obavljaju na mestu koje je bliže građaninu i na način koji uvažava specifičnosti i karakteristike određenog područja. Građane manje košta ako važne poslove obavljaju na lokalnom nivou. Lokalna demokratija je na instanci koja

[2] Deo ideja iz ovog teksta prvi put izložio sam u radu: Orlović 2009.

[3] "Političari i službenici lokalne vlade su veoma blizu običnih građana i oni komuniciraju sa njima na neposredan način. To je osnovni razlog ili pretpostavka da oni bolje poznaju probleme." (Vasović, 2002: 53)

[4] Vojislav: "Podržavaju se ideje da je istinski demokratska vlast bitno federalna i poliarhijska po svom karakteru, što podrazumeva da svaka mora imati neki krug nadležnosti utvrđenih ustavom i na principu vladavine prava, koji ne može arbitrarno menjati neka druga vlast." (Stanovčić, 1999: 8)

je najbliža pojedincu (*grass-roots democracy*) i vezana za neki manji deo šire teritorije. To olakšava bolju artikulaciju interesa i usluga, kao i kompetenciju. "Vlast za, a ne vlast nad" (*Power to, not power over*). Aleksis de Tokvil je lokalnu zajednicu tretirao kao jedan od stubova američke demokratije.

Evropska iskustva, principi i trendovi

Borba lokalnih vlasti za osvajanje institucionalnih pozicija predstavlja veliki izazov. Ovom trendu vetar u leđa duvaju procesi evropskih integracija. Položaj lokalne uprave u kontinentalnoj zapadnoj Evropi zagarantovan je ustavom ili temeljnim zakonima, pri čemu su njena prava definisana kao vođenje i uređivanje vlastitih poslova. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je najvažniji evropski dokument u oblasti lokalne samouprave, koju je Savet Evrope usvojio 1985. godine.[5] U preambuli Povelje ističe se da su "lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema", kao i da je "pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa, koji se najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou" (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 1985).

Supsidijarnost

Jedan od glavnih principa delovanja Evropske unije je princip supsidijarnosti, po kojem se manjim, užim i nižim jedinicama prepuštaju poslovi koje one mogu da obavljaju. Ne treba dizati na veće nivoe vlasti ono što se na nižim može uspešno obaviti efikasnije, brže i gde su ljudi zainteresovaniji. Ovaj princip je ugrađen u Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi: "Javni poslovi će se po pravilu vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti" (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 1985, čl. 4, stav 3). Supsidijarnost znači disperziju i dekoncentraciju vlasti i spuštanje nivoa odlučivanja na najniže upravno i politički kompetentne jedinice. Često se za ovaj princip koristi fraza "najbliže građanima" kao kriterijum za formulaciju politike i za njenu implementaciju. Reč je o nižem, ali i kompetentnijem nivou odlučivanja uz deliberaciju koja se stimuliše primenom ovog principa. Načelo supsidijarnosti može takođe imati i *vertikalnu* i *horizontalnu* dimenziju. Vertikalna

[5] Povelja je stupila na snagu 1. septembra 1988. godine, a ratifikovale su je 43 države, uključujući i Srbiju (2007. godine).

reguliše raspodelu nadležnosti između različitih institucionalnih nivoa, na primer države i regiona, odnosno lokalne zajednice. Horizontalna dimenzija supsidijarnosti nam pomaže da odlučimo da li neku funkciju treba da obavi javna ustanova ili neka privatna agencija, pri čemu se princip supsidijarnosti pokazuje kao dosledno liberalni princip. (Vujačić, 2008: 93)

Decentralizacija

Može se reći da je jedan od trendova ili tendencija u Evropi kretanje u smeru decentralizacije. U Skandinaviji, Italiji, Francuskoj, Španiji i Portugaliji su sprovedene reforme decentralizacije u kojima je središnja vlada smanjila regulativu.

Regionalizam – Evropa regija

Evropeizacija i regionalizacija su tesno povezani procesi. Pokretači zahteva za regionalno saodlučivanje u Evropskoj uniji najpre su bile nemačke pokrajine, a njima su se pridružili saveznici iz Belgije, Španije, Italije i od 1995. Austrije (Jop, 2003: 86). Regioni u Evropi su od "objekta evropske politike" došli do angažovanih aktera sa pravom odlučivanja o evropskim pitanjima. Najpre je 1994. godine osnovana Skupština evropskih regiona sa sedištem u Strazburu, kao slobodno regionalno udruženje koje je decembra 1996. godine usvojilo Deklaraciju o regionalizmu. Pojam "Evropa regija" ili "Evropa regiona" ukazuje na jačanje i značaj nižih teritorijalnih jedinica, sa ciljem da se ojača kohezija Evropske unije i evropske transnacionalne strukture. Pojedine države koje su postale članice Evropske unije "uvele su regione kao novi nivo administrativno-teritorijalne podele iako ih ranije nisu imale upravo da bi mogle da koriste sredstva iz strukturnih fondova EU i da bi se prilagodile standardima koje podrazumeva učešće u regionalnoj politici EU" (Alimpić, 2009: 24-25).

Grad Beograd u okvirima teritorijalne organizacije Republike Srbije

Veliki gradovi su oduvek dominirali u lokalnoj vlasti. Evropski gradovi začeti u 11. i 12. veku bili su kolevka lokalne vlasti, građanskog društva, nezavisne poslovne klase, a još uvek su temelj trgovine, poreza, novih ideja, stranaka i društvenih pokreta. Svetske prestonice poput Londona, Tokija i Njujorka su

se "delimično otrgle s nacionalnog lanca, te danas marširaju po ritmu globalnih finansija, a ne nacionalne politike" (Hague et al., 2001: 290).[6]

Teritorijalna organizacija Republike Srbije uređena je u skladu sa Ustavom Republike Srbije, (Sedmi deo – teritorijalno uređenje, članovi 176 do 193) i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Ustav Republike Srbije, 2006; Zakon o teritorijalnoj organizaciji, 2007). Ustavom i ovim zakonom teritorijalnu organizaciju Republike Srbije čine opštine, gradovi i Grad Beograd kao teritorijalne jedinice i dve autonomne pokrajine (AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija), kao oblik teritorijalne autonomije. U Srbiji postoji 117 opština i 28 gradova (uključujući i glavni grad Beograd),[7] a Grad Beograd je Ustavom utvrđen kao glavni grad Republike.[8] Grad Beograd u Ustavu Srbije i u odgovarajućim zakonima ima poseban položaj zbog svoje veličine, ekonomske razvijenosti i ukupnog značaja. Ipak, ta specifičnost Beograda ostaje limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave. Beograd je po mnogim svojim obeležjima nivo iznad jedinica lokalne samouprave (iako je formalno u tom rangu), a nešto niže od nivoa autonomne pokrajine. Ovako zastarela teritorijalna organizacija znatno koči razvojne potencijale Beograda. Beograd je u Regionalnom prostornom planu administrativnog područja Grada Beograda tretiran kao Metropolitan Beograd (Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda, 2004: 49). Pitanja decentralizacije i regonalizacije u Srbiji se izbegavaju iz nekoliko potencijalnih razloga. Prvo, dugogodišnje centralističko i jednopartijsko vladanje sprečavalo je svaki pokušaj suštinske decentralizacije, drugo, nakon loših

[6] Ovi autori ulogu velikih gradova opisuju na sledeći način: "Većina mnogih današnjih gradova osigurava važnost lokalnim vlastima: broj stanovnika Njujorka (9 miliona) i Los Anđelosa (9 miliona) veći je od broja stanovnika većine zemalja, a bruto domaći proizvod Londona veći je od švedskog ili belgijskog. Potražnja za zemljištem osigurala je lokalnim vlastima bitnu ulogu u urbanističkom razvoju zbog njihove uloge u planiranju. No istovremeno su veliki gradovi nacionalnim vladama doneli nove probleme." (Hague et al., 2001: 291)

[7] Kikinda, Vršac, Pirot, Bor i Prokuplje su naknadno stekli status grada. Sa Kosovom i Metohijom Srbija ima ukupno 174 jedinice lokalne samouprave, i to još 1 (jedan) grad i 28 opština.

[8] U sistemu teritorijalne organizacije, opština je osnovna teritorijalna jedinica, u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava i, po pravilu, ima preko 10.000 stanovnika. Grad je teritorijalna jedinica koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i, po pravilu, ima više od 100.000 stanovnika. Teritorija grada može biti podeljena na gradske opštine, što se utvrđuje statutom grada, u skladu sa zakonom. Važno je istaći da gradske opštine nisu teritorijalne jedinice i da, za razliku od ranijeg zakonodavnog rešenja, njihovo obrazovanje nije uslov za sticanje statusa grada. Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom. Teritoriju grada čine naseljena mesta, odnosno područja katastarskih opština koje ulaze u sastav grada. Prema Zakonu o glavnom gradu, radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti grada, u okviru zakonom utvrđene teritorije grada, Statutom grada se obrazuju gradske opštine (član 6. Zakona o teritorijalnoj organizaciji).

iskustava dezintegracionih procesa Jugoslavije i iskustva Srbije sa Kosovom i Metohijom, postoji značajan stepen nepoverenja u uvođenje novog nivoa, relativno autonomnog odlučivanja, jer se to tumači kao moguće ugrožavanje teritorijalnog suvereniteta i integriteta zemlje, treće je nepoznavanje dobrih iskustva u državama sa dužom tradicijom regionalizma i četvrto odsustvo sluha za značajne prednosti u cilju ostvarivanja ravnomernog regionalnog razvoja. Umesto argumentovane rasprave (deliberacije) dominira u suštini crno-beli pogled sa dva krajnja polariteta o metropolizaciji (beogradizaciji) i demetropolizaciji Srbije. Decentralizacija u Srbiji ima izvesnu tradiciju sa određenim seoskim i varoškim oblicima lokalne samouprave, kao i srezovima i okruzima koji su predstavljali upravo onaj nivo regionalnog upravljanja koji se nalazi negde između državnog i opštinskog nivoa odlučivanja. (Alimpić, 2009: 44)

Danas je Beograd glavni grad Republike Srbije, sa oko 1,7 miliona stanovnika, od kojih oko 1,2 miliona živi u centralnom gradskom području. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, grad je jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja vrši nadležnosti opštine, a takođe vrši druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni (član 24, st. 1), s tim što poverene poslove ne može dalje prenositi u nadležnost gradskim opštinama (Zakon o lokalnoj samoupravi, 2007). U jednostepenoj i monotipskoj lokalnoj samoupravi u Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave i gradovi i opštine imaju praktično isti status. Jednostepenu lokalnu samoupravu ima Švajcarska. U Evropi i Americi uglavnom je lokalna samouprava dvostepena i trostepena. To znači da se na lokalnom nivou obrazuju dva tipa lokalnih jedinica kao u SAD (opštine (*municipality*) i okruzi (*county*), ili tri tipa lokalnih zajednica kao što je u Engleskoj, i to okrug (*county*), srez (*district*) i parohija (*parish*). Iako postoji više različitih tipova lokalne samouprave koji nose različita imena, Alan Norton smatra da se svi mogu razvrstati u tri različite grupe: 1. najniži nivo: negradske opštine u Engleskoj i Velsu, opštine / gradovi u SAD, *Gemeiden* i *comuni* u Italiji; 2. srednji nivo: grofovije u Engleskoj i Velsu, kao i u SAD, *departments* u Francuskoj, *Kreise* i *kreisfre* i *Stadte* u Nemačkoj i *provincie* u Italiji; 3. država ili regija: u federalnim sistemima bilo bi to pedeset država u SAD i šesnaest *Lander*, uključujući tri grada-države u Nemačkoj (Norton, 1994: 34-35). U unitarnim državama to su dvadeset dve *regions* u Francuskoj i dvadeset *regioni* u Italiji, dok u Ujedinjenom Kraljevstvu regionalna razina ne postoji.

Nadležnosti lokalne samouprave

Uobičajeno je i da se položaj gradova i glavnih gradova uređuje na poseban način, a da se njima, osim nadležnosti lokalne samouprave, poveravaju i nadležnosti okruga, regiona i sl. Tako neki gradovi, kao što je to slučaj u Nemačkoj sa Berlinom, Hamburgom i Bremenom, imaju istovremeno i status teritorijalne autonomije, odnosno lendera, države članice Federacije. London je jedan od 9 regiona u Engleskoj. Teune kaže: "Lokalna vlast je razina na kojoj se provodi svakodnevna politika" (prema: Hague – Harrop – Breslin, 2001: 289). Lokalna vlast je evoluirala tokom devedesetih godina. Najvažniji trend je da su lokalne vlasti smanjile neposredno pružanje usluga, jer se ti poslovi delegiraju privatnim, profitnim i dobrovoljnim organizacijama. Od uloge da pribavljaju, lokalne vlasti sve više organizuju. Sve više organizacija se uključuje u kreiranje lokalne politike (npr. školski odbori). U tom smislu, menja se i uloga građana od birača ka korisnicima određenih usluga. U onoj meri u kojoj su lokalne vlasti sve manje instrument socijalne države, sve više u prvi plan stavljaju ekonomski razvoj, podstiču ulaganje i svoje komparativne prednosti. Cilj je privlačenje investicija i turista i međusobno takmičenje.

Zakonom o glavnom gradu je utvrđeno da Beograd ima nadležnosti koje imaju i sve druge opštine (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 20) i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom.[9] Osim što vrši nadležnosti opštine, grad vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu povereni (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 24). Prema Zakonu o glavnom gradu, Beograd ima i šire nadležnosti od drugih opština i gradova.[10] Ustavom i zakonima je

[9] Beograd ima sledeće nadležnosti koje imaju i sve druge opštine i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom, i to su na primer: donosi program razvoja grada i pojedinih delatnosti, budžet, regionalni prostorni plan, urbanističke planove, po prethodno pribavljenom mišljenju odnosne gradske opštine, i program uređivanja građevinskog zemljišta; uređuje obavljanje komunalnih delatnosti; stara se o održavanju i bezbednosti stambenih zgrada; daje u zakup građevinsko zemljište i izdaje građevinske dozvole za izgradnju objekata preko 800 m^2 bruto građevinske po vršine (BGP), kao i infrastrukturnih objekata; uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja; stara se o zaštiti životne sredine, održavanju, zaštiti, korišćenju i upravljanju lokalnim i nekategorisanim putevima i ulicama, kao i o ulicama u naselju; organizuje javni gradski i taksi prevoz, kao i linijski vodeni saobraćaj na teritoriji grada; određuje priobalna i rečna područja za izgradnju hidroenergetskih postrojenja i za postavljanje brodova, splavova i drugih objekata; ustanovljava i obnavlja gradske robne rezerve; osniva i finansira rad ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, osnovne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, brige o deci, socijalne zaštite i turizma; vrši poslove u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za grad, organizuje poslove zaštite prava i interesa grada i pružanja pravne pomoći građanima; stara se o javnom informisanju od značaja za grad i dr. Važno je istaći i novinu koju je doneo Ustav i novo zakonodavstvo. Naime, prvi put posle 1990. godine utvrđeno je pravo jedinica lokalne samouprave, pa i Beograda, na samostalno upravljanje opštinskom, odnosno imovinom grada.

[10] Prema članu 8. Zakona o glavnom gradu, Beograd ima i sledeće nadležnosti: 1) uređuje i obezbeđuje zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda kao dobra od opšteg interesa kroz po-

predviđena mogućnost da gradovima budu preneti određeni poslovi koji se nalaze u nadležnosti Republike, izmenom pojedinih sektorskih zakona, kao što su zdravstvo, prosveta, inspekcijski poslovi, vodoprivreda, poljoprivreda i sl. Posebnost Beograda ogleda se kako u Ustavu i zakonima tako i u njegovoj veličini, značaju kao ekonomski, politički i kulturni centar, ali i u ekonomskoj razvijenosti.

Beogradske opštine

Beogradske opštine se u određenoj meri razlikuju u pogledu poslova koji su im povereni. Pored poslova opština predviđenih članom 77. Statuta grada Beograda,[11] opštine Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin imaju dodatne nadležnosti.[12] Iz navedenog se vidi da je uvedena izvesna stepenovanost u nadležnostima između pojedinih gradskih opština.

sebno javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda; 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje ne samo opštinskim i nekategorisanim putevima i ulicama nego i državnim putevima (osim autoputa) i osniva javno preduzeće za obavljanje delatnosti upravljanja državnim putevima koje je u nadležnosti grada Beograda; 3) obrazuje, obezbeđuje i organizuje rad komunalne policije; 4) stara se o zaštiti od požara i obezbeđuje uslove za sprovođenje zaštite od požara, propisuje protivpožarne mere specifične za područje Beograda i donosi akcione i sanacione planove zaštite od požara; 5) može da osnuje televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja; 6) sve navedene nadležnosti imaju karakter izvornih i one se mogu deliti između grada i gradskih opština, za razliku od poslova državne uprave, koje država prenosi jedinicama lokalne samouprave – poverenih, koji se ne mogu dalje prenositi.

[11] Prema važećem Statutu Grada, 17 gradskih opština, pored ostalih, vrši sledeće poslove: donosi odluku o organizaciji i radu organa gradske opštine, budžet, obrazuje mesne zajednice, daje mišljenja na urbanističke planove koji se donose za njeno područje i na Regionalni prostorni plan Grada; daje građevinsko zemljište u zakup radi izgradnje objekata bruto površine do 800m^2; odlučuje o postavljanju privremenih objekata na javnim površinama; stara se o izgradnji, održavanju, upravljanju i korišćenju seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva; uređenju i korišćenju poslovnog prostora kojim upravlja, razvoju ugostiteljstva, zanatstva, turizma i trgovine na području opštine; predlaže mere za održavanje spoljnog izgleda stambenih i poslovnih zgrada, zelenih područja, dečjih igrališta, javne rasvete i saobraćajnih znakova; štiti i unapređuje životnu sredinu i područja sa lekovitim prirodnim svojstvima; planira i preduzima mere u slučaju elementarnih i drugih nepogoda; organizuje pravnu zaštitu sopstvenih prava i interesa i imovine; stara se o javnom informisanje građana i obezbeđuje pružanje pravne pomoći građanima za ostvarivanje njihovih prava; uređuje organizaciju, postupanje i rad mirovnih veća; izvršava propise i opšte akte grada i gradske opštine itd. (Statut Grada Beograda, čl. 77, stav 1).

[12] Pored navedenih poslova, 7 opština sa šire teritorije grada: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin, imaju šire nadležnosti, posebno u pogledu: donošenja urbanističkih planova za svoje područje i izdavanja akata o uslovima za uređenje prostora, rešavanja u prvom stepenu o izgradnji i/ili rekonstrukciji zgrada / objekata, davanja u zakup građevinskog zemljišta i preko 800m^2, izgradnje, održavanja i korišćenja lokalnih puteva i drugih javnih objekata od značaja za opštinu. U prigradskim opštinama postoji i radi 7 samostalnih javnih komunalnih preduzeća, osnovanih od strane tih opština, koje njima upravljaju i finansiraju ih, a koja se staraju o vodosnabdevanju, kanalizaciji, čišćenju ulica, grejanju, zelenim pijacama i grobljima na njihovoj teritoriji. (Statut grada Beograda, čl. 77. stav 2)

Prihodi grada Beograda, kao i drugih jedinica lokalne samouprave, za finansiranje poslova koje vrše, mogu biti izvorni (direktni, lokalni), ustupljeni, transferi, primanja po osnovu zaduživanja i drugi prihodi. Grad Beograd svake godine određuje iznos sredstava za budžete gradskih opština, u skladu sa njihovim nadležnostima, odnosno u skladu sa delom nadležnosti koje je grad preneo na opštine. (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 2006, čl. 5)

Pružanje usluga

U pogledu pružanja usluga, u mnogim evropskim zemljama se dugo primenjuje pluralistički pristup koji podrazumeva više subjekata koji učestvuju u pružanju usluga: javna preduzeća, dobrovoljna tela, privatne organizacije koje imaju ugovor o koncesiji, kao i zajedničke usluge lokalne vlasti. Razlog za uvođenje novina i reforme u pružanju usluga je poboljšanje efikasnosti i bolji odgovor na sve veće zahteve potrošača. Za potrebe obavljanja svojih poslova i pružanja usluga, grad Beograd je osnivač većeg broja javnih preduzeća,[13] ustanova i drugih javnih službi i dva privredna društva.[14] Pojedine komunalne poslove Grad Beograd je poverio jednom broju preduzeća.[15]

ANU BiH АНУ БиХ

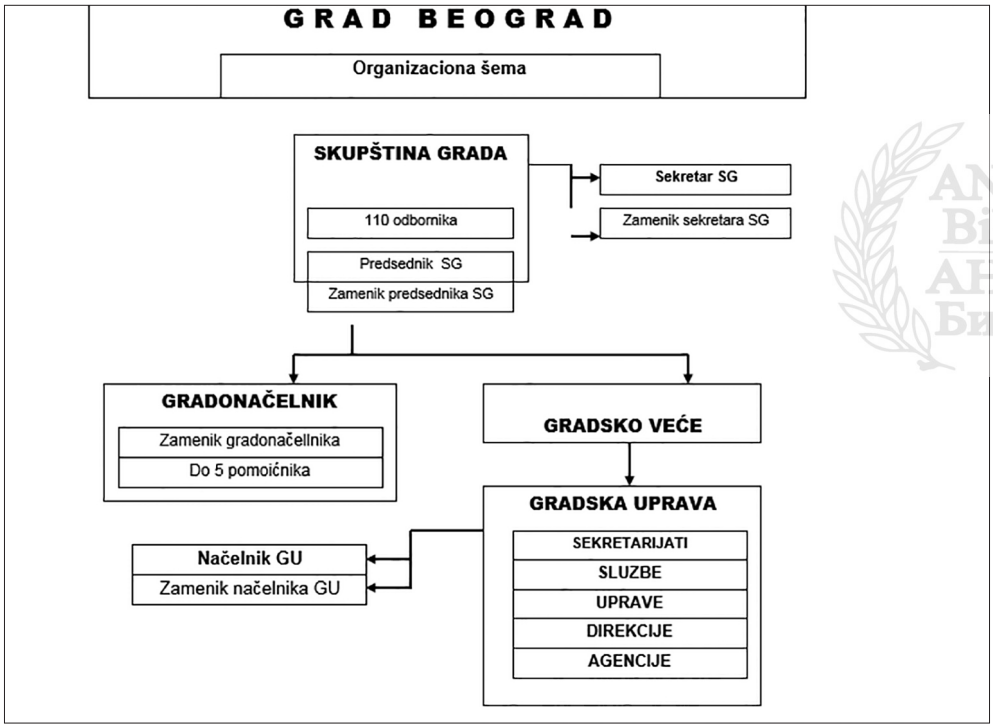
[13] Javna komunalna preduzeća su JKP "Zelenilo Beograd", JKP "Infostan", JKP "Beogradski vodovod i kanalizacija" , JKP "Beograd put", JKP "Pogrebne usluge", JKP "Beogradske elektrane", JKP "Gradska čistoća", JKP "Gradske pijace", Gradsko saobraćajno preduzeće "Beograd", JKP za javne garaže i parkirališta "Parking servis" i Javno preduzeće "Gradsko stambeno" (osnovano po Zakonu o stambenim odnosima). Ostala javna preduzeća su Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, JP, Urbanistički zavod Beograda, JP, Javno radio-difuzno preduzeće "Studio B", Javno preduzeće "Sava centar", Javno preduzeće "Beogradska tvrđava", Javno preduzeće za uređenje, korišćenje i održavanje "Ada Ciganlija", Javno preduzeće "Hipodrom Beograd" i Javno vodoprivredno preduzeće "Beogradvode". (Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 14)

[14] Grad je takođe osnovao veći broj ustanova: 36 ustanova kulture, 3 ustanove iz oblasti fizičke kulture, 17 ustanova za decu (i to: 16 predškolskih ustanova i Centar dečjih letovališta i oporavilišta), 3 ustanove socijalne zaštite, 27 zdravstvenih ustanova (i to: 16 domova zdravlja, 6 zavoda, 4 kliničko-bolnička centra i Apotekarnu ustanovu). Turistička organizacija Beograda je javna služba, a grad je osnivač i 2 jednočlana privredna društva ("BG Hala" i "Arena Beograd"), kao i Gradskog zavoda za veštačenja i Fonda za finansiranje izgradnje stanova solidarnosti. (Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 14)

[15] Grad Beograd je pojedine komunalne poslove poverio sledećim preduzećima: Saobraćajnom preduzeću "Lasta" – delatnost javnog gradskog i lokalnog prevoza putnika na teritoriji Beograda; "EPS Elektrodistribucija Beograd" održavanje mreže i objekata za javnu rasvetu; "Dimničaru" dimničarsku delatnost i Veterinarskoj stanici Beograd – delatnost kafilerije, plaćajući ih za specifične usluge koje pružaju gradu. (Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 26)

Organizacija vlasti u Beogradu

Organi grada Beograda su: Skupština grada Beograda, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava (vidi sliku 1). Kad je reč o organima jedinica lokalne samouprave, Ustav predviđa da su to Skupština "i drugi organi određeni statutom u skladu sa zakonom", zatim, da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine u skladu sa zakonom i statutom, a da se "izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje zakonom". Zakon o glavnom gradu zadržao je rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi u pogledu vrste izvršnih organa i načina njihovog izbora. To se posebno odnosi na način izbora gradonačelnika koji se (za razliku od ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi) ne bira neposredno od strane građana, već od strane Skupštine grada.



Slika 1. Organizaciona šema gradske vlasti Beograda (prema Zakonu o glavnom gradu)

Izvor: Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 13.

Skupština Grada Beograda

Predstavnički i legislativni organ u Beogradu je Skupština grada Beograda.[16] Skupština ima 110 odbornika koji se biraju na lokalnim izborima, na četiri godine. Predsednik Skupštine grada Beograda organizuje rad Skupštine grada, saziva sednice, predlaže dnevni red i predsedava sednicama, stara se o ostvarivanju javnosti rada Skupštine grada, potpisuje akte koje je donela Skupština grada i vrši i druge poslove koje mu poveri Skupština grada. Predsednika i zamenika predsednika Skupštine grada bira Skupština iz sastava odbornika, na četiri godine. Skupština grada ima značajne nadležnosti.[17]

Predstavnička priroda lokalne vlasti ogleda se u skupštini koja se neposredno bira. Lokalne skupštine kreiraju politiku, donose lokalne zakone i uredbe, određuju visinu lokalnih poreza i deluju kao forum za raspravu o lokalnim pitanjima, ali predstavljaju i budno oko javnosti u odnosu na administraciju

[16] Skupština grada je najviši organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti utvrđene zakonom i Statutom grada i ima 110 odbornika, koji se neposredno biraju na lokalnim izborima, na period od četiri godine. Njene najvažnije nadležnosti su da: donosi Statut Grada Beograda i poslovnik Skupštine; budžet i završni račun grada, program razvoja grada i pojedinih delatnosti, urbanističke planove i uređuje korišćenje građevinskog zemljišta, način odlaganja komunalnog otpada, i uslove obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti, donosi propise i druge opšte akte, osniva organe, službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije utvrđene Statutom i vrši nadzor nad njihovim radom; utvrđuje visinu lokalnih javnih prihoda koji gradu po zakonu pripadaju; donosi akt o javnom zaduživanju grada; daje mišljenja na regionalne planove i zakone od interesa za Grad Beograd, saglasnost na upotrebu imena i simbola grada; bira i razrešava predsednika Skupštine, gradonačelnika i članove Gradskog veća i postavlja sekretara Skupštine. Skupština grada osniva stalna (savete i komisije) i povremena radna tela, radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti (član 16). Predsednik Skupštine grada organizuje rad Skupštine i stara se o javnosti u radu tog organa. (Zakon o glavnom gradu, čl. 12-21)

[17] Nadležnosti Skupštine Grada Beograda: donosi Statut grada i odlučuje o njegovim promenama; donosi odluke i druge opšte akte i daje autentična tumačenja tih odluka i opštih akata; donosi program razvoja grada i pojedinih delatnosti, regionalni prostorni plan i urbanističke planove; donosi budžet grada i završni račun; osniva javna preduzeća, javne službe i učestvuje u osnivanju preduzeća od interesa za grad; odlučuje o izgradnji, održavanju i korišćenju ulica, trgova i drugih javnih objekata od značaja za grad; odlučuje o zaduženju grada i o raspisivanju gradskog zajma, kao i o plasiranju sredstava grada; raspisuje gradski referendum, odlučuje o predlozima sadržanim u građanskoj inicijativi i utvrđuje predlog odluke o samodoprinosu; donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i stara se o njihovom sprovođenju; donosi godišnji program o pribavljanju nepokretnosti za potrebe organa grada i Gradske uprave, uz saglasnost Vlade Republike Srbije; osniva Gradsku upravu, službe i druge organizacije od interesa za grad; bira i razrešava predsednika i zamenika predsednika Skupštine grada, predsednika i članove radnih tela Skupštine grada; postavlja i razrešava sekretara i zamenika sekretara Skupštine grada; na predlog gradonačelnika bira i razrešava Gradsko veće; imenuje i razrešava upravni i nadzorni odbor, postavlja i razrešava direktore organizacija čiji je osnivač i daje saglasnost na njihove opšte akte, u skladu sa zakonom; odlučuje o dodeljivanju zvanja počasnog građanina Beograda, Plakete Grada Beograda i drugih javnih priznanja; daje mišljenje o zakonima kojima se uređuju pitanja od interesa za lokalnu samoupravu; pokreće postupak za zaštitu prava lokalne samouprave pred Ustavnim sudom; daje saglasnost na upotrebu imena, grba i drugog obeležja grada; odlučuje o pristupanju u članstvo organizacija gradova u zemlji i inostranstvu; donosi poslovnik o svom radu; obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom grada.

lokalne vlasti. One biraju i izvršnu vlast, osim ako se ona ne bira neposredno. Izborni sistem pomoću kojeg se biraju umnogome utiče na prirodu partijskog sistema i strukturu partija. Mandat predstavničkog tela obično traje 4 godine, mada ima i drugačijih primera (skupštine francuskih i austrijskih gradova, kao na primer Pariza i Beča, imaju mandat 6 godina, italijanskih gradova – 5 godina, skandinavskih gradova kao Stokholma i Osla 3 godine). Dužina trajanja mandata skupštine je obično usaglašena i povezana sa mandatom izvršnih organa vlasti. Ponekad je dužina trajanja mandata ovih tela različita. Tako se u Hagu skupština bira na 4 godine, a gradonačelnik i asesori (članovi gradskog veća) na 6 godina. U Beču se skupština bira na 6, a izvršni odbor na 3 godine itd. U svakoj organizaciji vlasti jedno od najvažnijih pitanja je odnos predstavničkog tela (skupštine) i izvršnog organa vlasti (gradonačelnik ili gradsko veće). Politika gradova i procesi odlučivanja realno zavise od strukturalnog i stvarnog odnosa organa vlasti, raspodele nadležnosti i od mehanizama donošenja odluka.

Izvršni organi gradske vlasti

Izvršni organi vlasti u Gradu Beogradu su gradonačelnik i Gradsko veće, a upravne i druge stručne poslove vrši Gradska uprava. Izvršna vlast je odgovorna za sprovođenje politike, kao i za pripremanje politike i budžeta.

Gradonačelnik

Jedno od veoma važnih pitanja u organizaciji lokalne vlasti jeste uloga gradonačelnika i način na koji se bira. U nekim državama, uključujući Veliku Britaniju i SAD, gradonačelnik ima ceremonijalni položaj, vrlo često kao nagradu gradskih većnika nekom svom kolegi za dugogodišnju službu. U tom slučaju, stvarna vlast je u rukama gradskog veća. U sistemu "moćnih gradonačelnika", gradonačelnik služi kao neposredno izabrani nosilac izvršne vlasti i predstavlja žarište lokalne vlasti.[18] Od postkomunističkih država Slovačka je imala uspeha sa izborom gradonačelnika. Uspeh moćnih američkih gradonačelnika (na primer Rudolf Đulijani u Njujorku) podstakao je Britaniju da

[18] Pre nego što je 1995. godine izabran na čelo Francuske, Žak Širak je bio gradonačelnik Pariza, U SAD u kabinetu Klintona iz 1993. bili su bivši gradonačelnici San Antonija i Denvera. Francuski gradonačelnik ima odgovornosti kao predstavnik države i lokalne zajednice. Zato ih gradska veća ne mogu smeniti, iako ih ona imenuju. U Holandiji gradonačelnike još imenuje središnja vlada, iako veoma obazrivo i u skladu sa lokalnim interesima. Kao i sa američkim upraviteljima, taj položaj se smatra menadžerskim, a ne političkim. Hague – Harrop – Breslin, 2001: 286

razmišlja o uvođenju položaja izabranog gradonačelnika. Nakon dolaska na vlast "Novih laburista" 1997. godine, uprava nad poslovima Londona prenesena je na izabranog gradonačelnika. Italija je ovaj sistem uvela 1993. godine. Britanski sociolog Entoni Gidens ukazuje na to da "gradonačelnici velikih gradova mogu da obezbede oblik liderstva, koji može biti od izuzetnog značaja za unapređenje gradskih aktivnosti i podizanje međunarodnog profila grada" (Gidens, 2003: 610). Jak gradonačelnik može uticati na sliku grada u javnosti jer on personifikuje lokalnu vlast i povećava zanimanje za lokalne izbore. Neposredni izbori za gradonačelnika (gradonačelnički izbori) (engl. *mayor's election*, franc. *elections du maire*, nem. *Burgermeisterwahl*) karakteristični su za dualistički sistem vlasti u lokalnim zajednicama, pri čemu se i predstavničko telo – skupština i gradonačelnik – biraju neposredno i imaju samostalne nadležnosti. U tom slučaju, gradonačelnik predstavlja izvršnu vlast nezavisnu od predstavničkog tela, odnosno, uspostavlja se "bipolarna demokratska legitimacija" kao kod predsedničkog sistema. Obično se razdvajaju vremenski mandati predstavničkog tela i gradonačelnika, a samim tim i vremensko razdvajanje izbora za ove dve lokalne institucije. Mandat gradonačelnika, neretko, traje duže od skupštine. Sistem sa neposredno izabranim gradonačelnikom obično se tumači kao lokalni "predsednički sistem vlasti" ili "miniprezidencijalizam" (Kasapović, 2003: 103). Gradonačelnici se najčešće biraju dvokružnim većinskim sistemom, pri čemu, ako nijedan kandidat ne dobije natpolovičnu većinu glasova u prvom krugu, dva najbolje plasirana kandidata idu u drugi krug glasanja. Ovu praksu imaju Albanija, Austrija i Italija u opštinama sa više od 15.000 stanovnika, Nemačka i Rumunija. Ređe se sa relativnom većinom glasova birača u prvom krugu gradonačelnik bira u Italiji u opštinama do 15.000 stanovnika, u Slovačkoj i Turskoj (Kasapović, 2003: 104). Neposredni izbor gradonačelnika neminovno je povezan sa posledicama u strukturi lokalne vlasti. Neposredni izbor obično prate i znatno jača ovlašćenja i nadležnosti. Iako su gradonačelnici obično stranačke ličnosti, da bi pobedili, nisu im dovoljni samo glasovi njihove partije. Neposredne izbore za gradonačelnike uvele su Albanija, Italija, Makedonija, Nemačka, Slovačka, u pojedinim pokrajinama i gradovima Austrija, Bugarska i dr.

U gradu Beogradu, u periodu od 2004. do 2008. godine, gradonačelnik je bio neposredno biran od strane građana. Nakon toga, prema Zakonu o glavnom gradu, gradonačelnika bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine grada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika (Zakon o glavnom gradu, član 23). Najvažnije nadležnosti gradonačelnika su: predstavlja i zastupa grad; izvršava odluke Skupštine grada;

predlaže način rešavanja pitanja o kojima Skupština odlučuje; naredbodavac je za izvršenje budžeta grada; usmerava i usklađuje rad Gradske uprave i vrši i druge poslove utvrđene Statutom i drugim opštim aktima grada.[19]

Gradonačelnik predstavlja i zastupa grad i vrši izvršnu funkciju u Gradu Beogradu. Gradonačelnik ima zamenika koji ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoju funkciju. Kandidata za gradonačelnika predlaže predsednik Skupštine. Kandidat za gradonačelnika predlaže kandidata za zamenika gradonačelnika iz reda odbornika, koga bira Skupština grada na isti način kao gradonačelnika. Gradonačelniku i zameniku gradonačelnika izborom na ove funkcije prestaje mandat odbornika u Skupštini grada. Gradonačelnik je istovremeno i predsednik Gradskog veća sa pravom glasa.

Gradsko veće

Gradsko veće čine gradonačelnik, zamenik gradonačelnika, kao i trinaest članova koje bira Skupština grada, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika, na predlog kandidata za gradonačelnika.[20] Gradsko veće je organ Grada Beograda koji usklađuje ostvarivanje funkcija gradonačelnika i Skupštine grada i vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom Gradske uprave. Gradsko veće predlaže Statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi Skupština, vrši nadzor nad radom gradske uprave, stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Republike, rešava u upravnom postupku i dr. Članovi Gradskog veća ne mogu istovremeno biti i odbornici Skupštine grada. Skupština grada istovremeno odlučuje o izboru gradonačelnika, zamenika gradonačelnika i članova Gradskog veća. Gradonačelnik je predsednik Gradskog veća, a zamenik gradonačelnika je član Gradskog veća po funkciji. Članovi Gradskog veća koje bira Skupština grada ne mogu istovremeno biti i odbornici, a mogu biti zaduženi za jedno ili više određenih područja iz nadležnosti grada.[21] Odborniku koji bude izabran za člana Gradskog veća prestaje odbornički mandat.

[19] Nadležnosti gradonačelnika Beograda: 1. predstavlja i zastupa grad, 2. neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih pravnih akata Skupštine grada, 3. predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje Skupština grada, 4. naredbodavac je za izvršenje budžeta, 5. usmerava i usklađuje rad Gradske uprave, 6. donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen zakonom, Statutom ili odlukom Skupštine, 7. vrši i druge poslove utvrđene Statutom i drugim aktima grada.

[20] Grad Beograd. https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1896-gradsko-vece/.

[21] Nadležnosti Gradskog veća: 1. predlaže statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi Skupština grada, 2. donosi odluku o privremenom finansiranju u slučaju da Skupština grada ne donese budžet pre početka fiskalne godine, 3. vrši nadzor nad radom Gradske uprave, poništava ili ukida akte Gradske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, Statutom ili drugim opštim aktom ili odlukom koje donosi Skupština grada,

Gradska uprava

Gradska uprava može se obrazovati kao jedinstveni organ ili kao više gradskih uprava za pojedine oblasti. Upravom rukovodi načelnik, koga postavlja Gradsko veće, na osnovu javnog oglasa i to na 5 godina. Gradska uprava priprema nacrte propisa i drugih akata koje donose Skupština, gradonačelnik i Gradsko veće. U okviru Gradske uprave, gradonačelnik može da postavi najviše pet pomoćnika za određene oblasti (npr. zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda itd.). Gradski arhitekta, u oblasti urbanizma, i gradski menadžer, za poslove ekonomskog razvoja, postavljaju se kao dva od pet pomoćnika i to su funkcije koje i danas postoje u skladu sa Statutom Grada Beograda.

Gradske opštine.[22]

Prema Statutu grada (član 19), Beograd je jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji je oformljeno 17 gradskih opština, 10 na užoj (gradskih) i 7 na široj teritoriji grada (prigradskih). Gradske opštine, po zakonu, nisu jedinice lokalne samouprave, već samo oblik teritorijalne organizacije grada. Prema Statutu Grada Beograda, gradska opština vrši poslove iz nadležnosti grada i ima svojstvo pravnog lica (član 74). Iako nije jedinica lokalne samouprave, gradska opština ima svoje organe: skupštinu (koja ima od 19 do 75 odbornika) koju građani biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na četiri godine (član 80), opštinsko veće, predsednika opštine i opštinsku upravu. Predsednik gradske opštine predsedava Skupštinom gradske opštine i predsednik je Veća gradske opštine. Predsednika gradske opštine bira Skupština gradske opštine iz reda odbornika. Veće gradske opštine čine predsednik opštine, zamenik predsednika opštine i najviše 11 članova. Članove bira Skupština gradske opštine, na predlog predsednika gradske opštine. Gradske opštine imaju svoje statute koji moraju biti u skladu sa Statutom grada, a opštinskim i gradskim statutom je predviđeno osnivanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave u gradskim opštinama. Gradske opštine imaju veliku tradiciju, ali po Ustavu, one nisu jedinice lokalne samouprave,

4. rešava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija iz nadležnosti Grada Beograda, 5. stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Republike, 6. postavlja i razrešava načelnika Gradske uprave, odnosno načelnike gradskih uprava za pojedine oblasti.

[22] Gradske opštine su: Čukarica, Novi Beograd, Palilula, Rakovica, Savski venac, Stari grad, Voždovac, Vračar, Zemun, Zvezdara, Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

već samo deo grada, i otuda ne mogu biti nosilac prava svojine jedinice lokalne samouprave. Teritorija Grada Beograda određena je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji (član 24), a članom 2. i članom 4. Zakona o glavnom gradu određeno je da se teritorijalna organizacija Grada Beograda, kao i formiranje novih opština uređuju Statutom Grada Beograda. Procedura formiranja novih opština zahteva savetodavni referendum, koji nije obavezujući za Skupštinu grada (Statut, čl. 20- 24. i 145-148).

Značaj lokalnih izbora

Lokalni izbori su, hijerarhijski posmatrano, najniži tip izbora. Takvo gledište proizilazi iz tipa lokalne samouprave, stepena decentralizacije i aktera koji učestvuju u izborima. Po jednom stanovištu, lokalni izbori reflektuju nacionalne izbore i akteri se ponašaju slično kao i na nacionalnim izborima. Različiti rezultati i ishodi izbora tumače se različitom mobilizacijom i političkom participacijom. Po ovom stanovištu lokalne partije, teme i problemi nisu presudno važni za odluku birača te se i izjašnjavanje tumači kao odnos prema nacionalnoj vladi. Po drugom tumačenju, reč je o naglašeno nestranačkoj prirodi lokalnih izbora gde se birači ne ponašaju u skladu sa partijskom identifikacijom. Birači se opredeljuju u skladu sa problemskim orijentacijama i preferencama birajući kandidate za koje procenjuju da su najsposobniji da reše konkretne probleme na lokalnom nivou. U tom smislu, lokalni izbori su naglašenije personalizovani iako to zavisi i od tipa izbornog sistema. U nekim državama poput Irske, izbori su harmonizovani na način da se na svim nivoima, od komunalnog, preko regionalnog, do nacionalnog nivoa, pa čak i izbora za Evropski parlament, primenjuje sistem pojedinačnog prenosivog glasanja. Način izbora načelnika i gradonačelnika utiče na karakter sistema lokalne samouprave. Dualistički sistemi u kojima predstavnička tela i načelnici i gradonačelnici imaju izvorne, zakonske, samostalne nadležnosti podrazumevaju neposredan izbor načelnika i gradonačelnika, čime se uspostavlja načelo bipolarne demokratske legitimacije. Nasuprot njemu, u monističkom sistemu načelnik i gradonačelnik podređeni su predstavničkom telu lokalne zajednice i njihovo delovanje uslovljeno je voljom većine. Dvojni sistem vlasti i neposredan izbor načelnika i gradonačelnika nije u svim zemljama proizveo istovetne posledice. Nemačka se najčešće ističe kao primer u kojem je neposredan izbor načelnika i gradonačelnika imao najveće efekte. Ovakav izborni model najduže je u primeni u Bavarskoj i Baden-Virtenbergu, a od 1996. godine proširio se na opštine 13 nemačkih pokrajina.

Kada je reč o iskustvima Beograda, od 1990. godine održano je devet izbornih ciklusa za organe lokalne samouprave – 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2014, 2018. i 2022. godine. Primenjivani su različiti izborni modeli i obrasci za poslaničke i odborničke izbore.

Tabela br. 2: Izborni sistem u Srbiji 1990–2022.

Godina	IZBORNI SISTEM	
	Parlamentarni izbori	Lokalni – gradski / opštinski izbori
1990.	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu	---
1992.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5% izborni prag	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
1993.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5% izborni prag	---
1996.	---	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
1997.	Proporcionalni 29 izbornih jedinica 5% izborni prag	---
2000.		Većinski Relativna većina u prvom krugu
2001.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	---
2003.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	---
2004.	---	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3% izborni prag
2007.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag osim za liste nacionalnih manjina	
2008.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag

ANU BiH АНУ БиХ

Godina	IZBORNI SISTEM	
	Parlamentarni izbori	Lokalni – gradski / opštinski izbori
2012.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag
2014.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag
2018.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag
2022.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3% izborni prag

Samo u jednom izbornom ciklusu – 2004. godine – predsednici opština i gradova birani su neposredno od strane građana. Taj model je napušten. Izbor ovih inokosnih organa, posle promene Ustava 2006. godine, ponovo je prepušten odbornicima skupština opština i gradova i razrađen zakonskim izmenama 2007. godine.

Glavni cilj prve reforme lokalnog izbornog prava 2000. godine bio je smanjivanje stranačke fragmentacije. Izabran je teorijski preporučljiv mehanizam, ali potpuno neprimeren aktuelnim prilikama – jednokružni većinski izborni sistem bez izbornog praga izlaznosti. Mandat je pripadao kandidatu koji je osvojio najviše glasova (Zakon o lokalnoj samoupravi, 1999).

Dve godine kasnije prelazi se na proporcionalni izborni sistem odbornika sa zakonskim izbornim pragom od 3% važećih glasova i Her-Nimajerovom formulom za distribuciju mandata i opštinom kao jednom izbornom jedinicom (Zakon o lokalnim izborima, 2002). Ovim zakonskim rešenjima po prvi put je uvedeno neposredno biranje predsednika opština i gradonačelnika. Za kandidaturu na čelne funkcije tražila se podrška najmanje 3% upisanih birača. Gotovo tri puta je porastao broj predlagača i broj predloženih kandidata u odnosu na prethodne lokalne izborne cikluse. Proporcionalni izborni model ohrabrio je pojedinačne nastupe stranaka i grupa građana i poput akceleratora pojačao fragmentaciju stranačkog sistema.

Ovaj model izbora je na izgled neznatno izmenjen 2007. godine – izborni prag je povećan na 5% – pooštreni uslovi kandidovanja i slobodni mandat odbornika pretvoren u partijski – vezani – mandat. Cilj predlagača je bio jasan – manje izbornih lista i partija u skupštinama opština, manja fragmentacija

stranačkog sistema u lokalnim skupštinama, lakše formiranje većine, stabilnija izvršna vlast i potpuna partijska kontrola odbornika. Napušteno je prethodno rešenje – neposredan izbor predsednika opština i gradonačelnika.

Zaključna razmatranja

Grad Beograd je Ustavom utvrđen kao glavni grad Republike. Posebnost Beograda ogleda se kako u Ustavu i Zakonu o glavnom gradu, tako i u njegovoj veličini, značaju kao ekonomski, politički i kulturni centar, ali i u ekonomskoj razvijenosti. Specifičnost Beograda ostaje u limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave. Prema Zakonu o glavnom gradu, Beograd ima i šire nadležnosti od drugih opština i gradova. Beograd je po mnogim svojim obeležjima nivo iznad jedinica lokalne samouprave (iako je formalno u tom rangu), a nešto niže od nivoa autonomne pokrajine. Organi Grada Beograda su: Skupština Grada Beograda, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava. Skupština grada ima 110 odbornika koji se biraju na lokalnim izborima, na četiri godine. Izvršni organi vlasti u Gradu Beogradu su gradonačelnik i Gradsko veće, a upravne i druge stručne poslove vrši Gradska uprava. Prema Zakonu o glavnom gradu, gradonačelnika bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine rada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Gradsko veće čine gradonačelnik, zamenik gradonačelnika kao i trinaest članova koje bira Skupština grada, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika, na predlog kandidata za gradonačelnika. U gradu Beogradu, u periodu od 2004. do 2008. godine, gradonačelnik je bio neposredno biran od strane građana. Nakon toga, prema Zakonu o glavnom gradu, gradonačelnika bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine rada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika.

Kvalitet rada lokalne samouprave u celini birači vrednuju radom prvog čoveka lokalne zajednice. On nije samo prvi među jednakima nego lokalna vlast od koje građani očekuju operativnost. Po logici takve ličnosti se ne mogu nametnuti biračima – one se moraju neposredno birati. Personalizovanje politike kroz programe, ideje i odgovornost onih koji su na čelnim pozicijama najefektnije se postiže neposrednim izborom. Građani u ličnosti predsednika opštine i gradonačelnika personalizuju lokalnu vlast – on je adresa kojoj se obraćaju za sve probleme koje imaju i od njega očekuju rešenja čak i kada problemi nisu su u nadležnosti lokalne administracije.

Iskustva Srbije u neposrednoj prošlosti nisu stimulativna za neposredan izbor čelnika lokalne samouprave. Istorijski posmatrano u Srbiji je neposredan izbor malo korišćen. Primenjen u izborima 2004. godine, proizveo je negativne posledice. Predsednici opština i gradonačelnici su zavisili od skupštinske većine u sprovođenju lokalne politike. Tamo gde su se stranački razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predsednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samouprave i pokretanja postupka opoziva. Za nepune dve godine koliko je ovaj model bio na snazi, prema nepotpunim podacima, pokrenut je opoziv predsednika opština i gradonačelnika u 25 jedinica lokalne samouprave.

Lokalne vlasti imaju dve "urođene prednosti" nad nacionalnim državama u upravljanju globalnim pitanjima: one imaju veći legitimitet kod onih koje zastupaju i više fleksibilnosti i manevarskog prostora nego nacionalne strukture. U gradovima se ukršta veliki broj organizacija, institucija i grupa. Domaće i međunarodne kompanije, potencijalni investitori, državna tela, udruženja građana, profesionalne grupe, sindikati i drugi, dolaze u kontakt i obrazuju veze u urbanim sredinama. Ove veze mogu voditi zajedničkom delanju u kojima gradovi delaju kao društveni delatnici u sferi politike, privrede, kulture i medija. Globalizacija i širenje informacione tehnologije pojačavaju i ubrzavaju proces urbanizacije, privlačeći sve veći broj ljudi u velike gradove i upravo tu koncentrišući privrednu aktivnost. Kako primećuje Entoni Gidens (2003: 601): "U slučaju zemalja u razvoju, ljudi se sele u gradove bilo zato što dolazi do raspada tradicionalnih sistema proizvodnje, bilo zato što urbana područja pružaju izuzetne mogućnosti za zaposlenje." U gradovima je više nego ranije smeštena ogromna koncentracija moći i bogatstva, ali i velikih neravnopravnosti i siromaštva.

Literatura

Alimpić, Zoran (2009). *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*. Master rad. Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum. Beograd.

Batley, R., i Stoker, G. (ur.) (1991). *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Macmillan. London.

Evropa od A do Š (2003). Fondacija Konrad Adenauer. Beograd.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Savet Evrope. Strazbur, 15. oktobra, 1985. Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori, br. 70/2007. Preuzeto sa http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455, avgust, 2009.

Gidens, Entoni (2003). *Sociologija*. Ekonomski fakultet u Beogradu. Beograd.

Grad Beograd. Preuzeto sa https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1896-gradsko-vece/.

Grant, Alan (2002). Politika ispod razine nacije. U: Axford, Barrie, Browning, Gary K., Huggins, Richard, Rosamond, Ben, i Turner, John, *Uvod u politologiju*. Politička kultura. Zagreb.

Hague, Rod, Harrop, Martin, i Breslin, Shaun (2001). *Komparativna vladavina i politika, uvod*. Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.

Jop, Matijas (2003). Evropa regiona, u: *Evropa od A do Š*. Fondacija Konrad Adenauer. Beograd.

Kasapović, Mirjana (2003). *Izborni leksikon*. Politička kultura. Zagreb.

Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja. Grad Beograd – Palgo centar, Beograd. 2008. Preuzeto sa http://www.beograd.org.yu/.

Norton, Alan (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Edvard Elgar. Aldershot.

Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj. INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008. Preuzeto sa http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_INFO_Magazin&LN=SRL.

Orlović, Slaviša (2009). Institucionalni kapaciteti grada Beograda, retrospektivno i prospektivno. U: *Beograd, demokratska metropola.* Fakultet političkih nauka – Grad Beograd – Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka. Beograd.

Orlović, Slaviša (prir.) (2010). *Podizanje kapaciteta političkih institucija Grada Beograda*. Projektni tim: Vukašin Pavlović, Slobodan Vučetić, Snežana Đorđević, Milan Jovanović, Zoran Stojiljković, Ratko Božović, Ljiljana Brdarevič. Fakultet političkih nauka. Beograd.

Orlović, Slaviša, i Pavlović, Vukašin (ur.) (2009). *Beograd, demokratska metropola.* Fakultet političkih nauka – Grad Beograd – Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka. Beograd.

Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda. Sl. list grada Beograda, br. 10/04; JUP Urbanistički zavod grada Beograda. Beograd 2004, str. 49.

Stanovčić, Vojislav (1999). Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji. *Zbornik matice srpske za društvene nauke*, br. 106–107.

Statut Grada Beograda. Sl. list grada Beograda, br. 38/2008, 17. oktobra 2008. Preuzeto sa http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1325874.

Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007–2012. Republički zavod za razvoj. Beograd. 2007.

Uredba o upravnim okruzima, Službeni glasnik RS, br. 15/2006.

Ustav Republike Srbije. Sl. glasnik RS, br. 83/06.

Vasović, Vučina (2002). Lokalna zajednica i demokratija. U: Damjanović, Mijat (ur.), *Lokalna demokratija, stanje i perspektive*. Beograd.

Vujačić, Ilija (2008). Država, demokratija i supsidijarnost. U: Pavlović, Vukašin, i Stojiljković, Zoran (prir.), *Savremena država*. Konrad Adenauer Stiftung – Fakultet političkih nauka. Beograd.

Zakon o državnoj upravi. Službeni glasnik RS, br. 79/2005.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Sl. glasnik RS, br. 62/2006.

Zakon o glavnom gradu. Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

Zakon o komunalnoj policiji. Sl. glasnik RS, br. 51/09.

Zakon o lokalnoj samoupravi. Službeni glasnik RS, br. 129/2007.

Zakon o planiranju i izgradnji. Sl. glasnik RS, br. 47/03, 34/06.

Zakon o prostornom planu Republike Srbije. Sl. glasnik RS, br. 13/1996.

Zakon o regionalnom razvoju. Sl. glasnik RS, br. 51/09.

Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije. Sl. glasnik RS, br. 53/1995, 3/1996, 54/1996 i 32/1997.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji. Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

ANU BiH
АНУ БиХ

MODEL OF THE ELECTION OF THE CITY ASSEMBLY, MAYOR AND CITY COUNCIL OF THE CITY OF BELGRADE IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Abstract: In this text, I deal with the analysis of the election model of the city assembly, mayor, city council and city municipalities in the City of Belgrade in a comparative perspective. In the introductory part, I point out the theoretical assumptions of local self-government and democracy. Then I look back at European experiences, principles and trends such as subsidiarity, decentralization and regionalism. The city of Belgrade is located within the territorial organization of the Republic of Serbia. In the central part of this work, I deal with the organization of the authorities in Belgrade and the method of elections. The way city authorities are elected affects the character of the local self-government system. Voters evaluate the quality of work of the local self-government as a whole by the work of the first person of the local community. Citizens in the person of the president of the municipality and the mayor personalize the local government – he is the address they turn to for all the problems they have and they expect solutions from him even when the problems are not within the competence of the local administration. He is not only the first among equals, but the local government from which the citizens expect to be operational. Serbia's experience with the direct election of mayors (2004) produced negative consequences. In dualistic systems presidents of municipalities and mayors depended on the parliamentary majority in the implementation of local politics. Where the parties of the majority in local assemblies and municipal presidents and mayors differed, the work of local self-government was blocked and impeachment proceedings were initiated. In contrast, in the monist system that has been in effect in Belgrade since 2008, the mayor and the city council are subordinate to the representative body of the local community and their actions are conditioned by the will of the majority. It can be concluded that local governments have two "innate advantages" over national states in managing global issues: they have greater legitimacy among those they represent, and they have more flexibility and room for maneuver than national structures. At the same time, the cities are home to a huge concentration of power and wealth, but also great inequalities and poverty.

Keywords: City of Belgrade, City assembly, Mayor, City Council, City administration, City municipalities

III

IZAZOVI URBANOG I EKONOMSKOG RAZVOJA GRADA SARAJEVA U POSTDEJTONSKOM PERIODU

DOI: 10.5644/PI2022.204.10

RAZVOJ GRADA SARAJEVA

Mehmed Bublin[1]

Sažetak: Članak se bavi razvojem Grada Sarajeva posmatrano kroz vremensko-prostornu odrednicu. Istaknuti su aktuelni događaji u razvoju grada, kao i krize i kataklizme kroz koje je grad prolazio. Posebno su analizirani sadašnji problemi etnički podijeljenog i organizaciono-funkcionalno nedefinisanog grada. Dati su izazovi koji stoje pred budućnosti grada, kao i osnovni pravci razvoja grada. Posebno je dat naglasak na upravljanju razvojem grada kao kompleksnog sistema.

Ključne riječi: Grad Sarajevo, prostor, vrijeme, razvoj, sistem, upravljanje

Uvod

Za dobro razumijevanje procesa koji su se dešavali na području Grada Sarajeva treba pred sobom imati geografsku kartu i dobro poznavati historiju. Proučavajući minule događaje na ovom prostoru može se doći do zaključka o čvrstoj povezanosti prostornog (geografskog) položaja i okolnosti razvoja. Prostorni položaj Sarajeva na zapadnom dijelu Balkana ima strateški značaj, jer se preko njega ostvaruju veze Srednje i Sjeverne Evrope s Mediteranom i Evrope (evropskog prostora) s Bliskim Istokom. Na ovim pravcima hiljadama godina odvijali su se tokovi ljudi, roba, ideja i događaja.

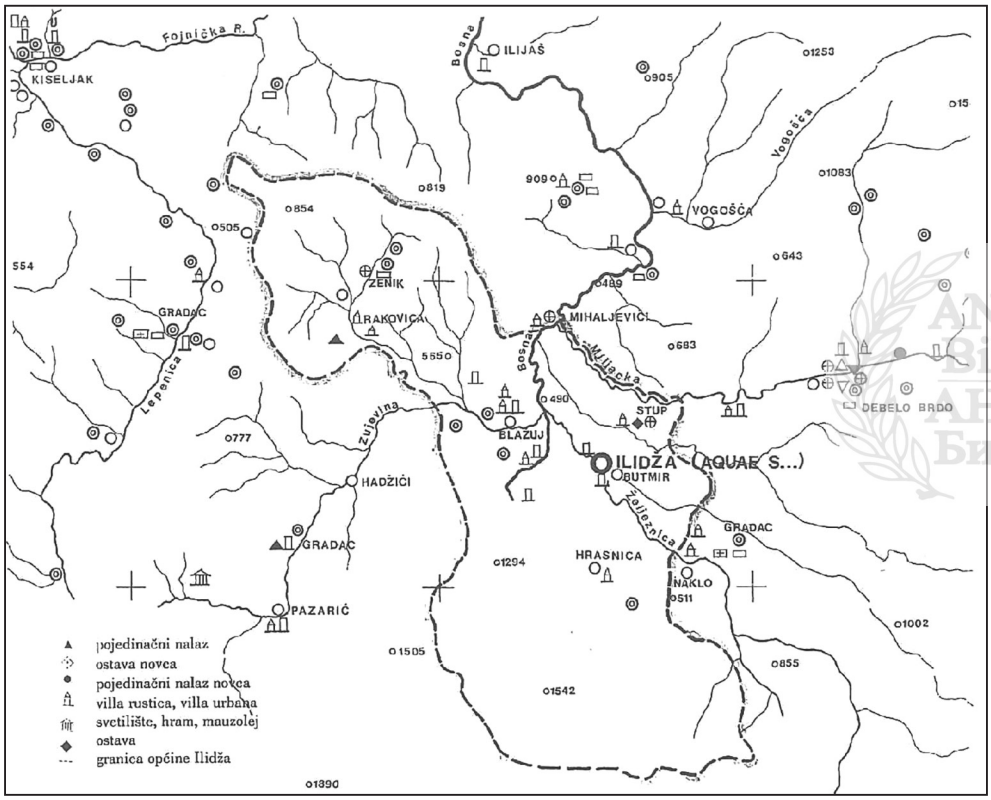
Historijski razvoj Sarajeva

Prirodni uslovi Sarajevskog polja sa plodnim zemljištem, prisustvo brojnih vodotoka i okolnih šuma, sa mineralnim vodama, pružali su povoljne uslove za naseljavanje ljudi. Već u mlađem kamenom dobu (neolitu, oko 3000. godine prije nove ere) na sarajevskom području bila su prisutna naselja na Butmiru, Soukbunaru, Zlatištu i Debelom brdu. Po istraženosti i po svojoj naučnoj vrijednosti, Butmir je poznat i u svijetu.

[1] Prof. emeritus Univerziteta u Sarajevu

Strateški značaj Bosne za napredovanje rimske vojske prema Evropi, kao i njena mineralna, šumska i druga bogatstva, motivisali su Rimljane na rat sa Ilirima i na kraju okupaciju ovih područja. Opća karakteristika rimske civilizacije bila je izgradnja cesta i gradova. Rimski tragovi cesta na području Sarajeva mogu se i sada prepoznati po nekim obilježjima.

Lokacione pogodnosti Sarajevskog polja, postojanje sumpornih vrela, uticali su na to da Rimljani već u prvom stoljeću na području Ilidže organizuju naselje na temeljima rimske urbane tradicije. Naselje je postepeno preraslo u upravni i politički centar srednjeg dijela provincije Dalmacije.



Lokaliteti objekata Ilidže iz rimskog perioda

U srednjem vijeku župa Vrhbosna prostirala se u području rijeke Miljacke, Željeznice i gornjeg toka rijeke Bosne. Župa Vrhbosna činila je jezgro srednjovjekovne države uz još šest župa u neposrednoj okolini. U župi Vrhbosna postojao je utvrđeni grad Hodidjed koji se nalazi na istočnom dijelu sarajevske kotline, neposredno iznad rijeke Miljacke. On se u izvorima prvi put

spominje 1434. godine, kada su ga zauzele Osmanlije, kao grad koji drži vojskovođa Barak.



Srednjovjekovno Sarajevo

U podgrađu Hodidjeda utorkom se trgovalo, pa se u popisu ove oblasti iz 1455. godine spominje Tornik, koji je ustvari stara varoš i staro trgovište prema osmanskim izvorima iz 1462. i 1468. godine. Relativno najpotpuniji izgled Hodidjeda dao je Evlija Čelebija 1660. godine: "Krasna mala tvrđava, zidana od kamena na jednom brijegu, cjelokupna njena veličina, mjereći okolo naokolo iznosi četiri stotine koraka." U tvrđavi se nalazi džamija Ebu Fetah Mehmeda, kuća imama, dvojice mujezina i dvojice trubača (mehtera), zatim žitni magacin i nekoliko vojničkih kuća. Iz opisa grada Hodidjeda koje su dali Evlija Čelebija i drugi putopisci, iz dokumenta gravura – crteža, može se sagledati arhitektura grada – tvrđava gotičkog izgleda.

Arheološka iskopavanja koja su izvršena 1991. godine utvrdila su ostatke džamije i kuća osmanskog perioda na Bijeloj tabiji (koja današnji izgled ima iz austrougarskog perioda), ali i ostatke srednjovjekovnog grada, što ukazuje na to da je današnje Sarajevo nastalo u podgrađu srednjovjekovnog grada, vjerovatno već u XII ili XIII vijeku, a ne 1462. godine kada je utemeljeno orijentalno Sarajevo. Isa-beg Ishaković je svojom vakufnamom izgradio: džamiju sa drvenom munarom, koju je u čast Mehmeda Fatiha prozvao "carevom"

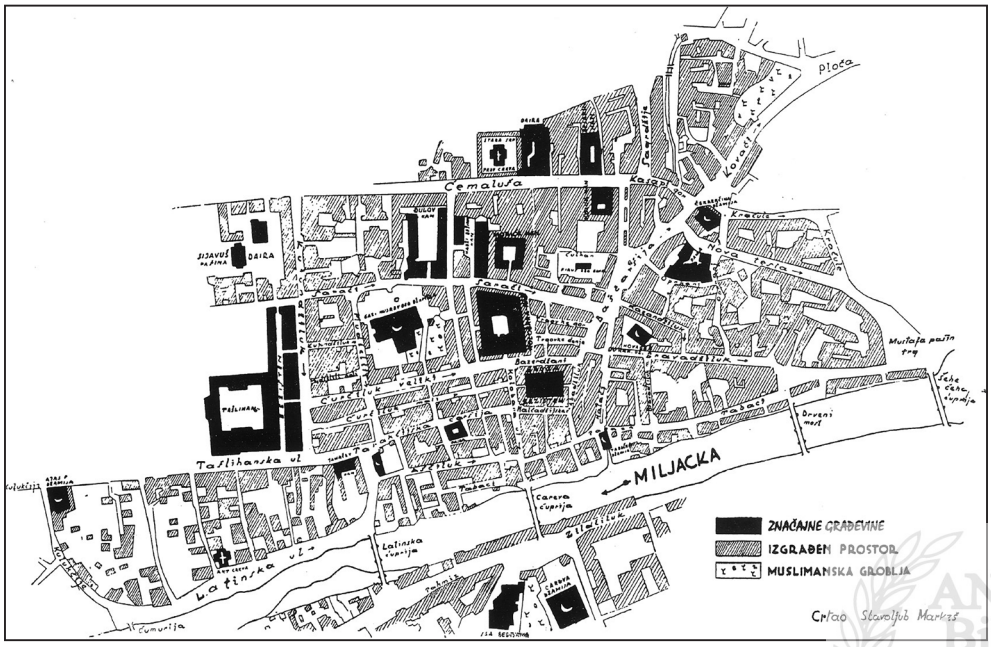
ANU BiH АНУ БиХ

(sadašnji izgled džamija je dobila 1569. god.). Do džamije sagradio je hamam, zatim ćupriju preko Miljacke, veliki han Kolobaru, jedan bezistan i više dućana. Uzvodno na Miljacki podigao je branu (ili na turskom bent, po čemu je čitav lokalitet prozvan Bentbaša) sa devet mlinova. Za svoju rezidenciju Isa-beg je sagradio velik konak ili "Saraj".

Nukleus orijentalnog grada sagrađen je uz rijeku Miljacku, a u njegovoj osovini i sa jedne strane je privredni, a sa druge strane administrativni – upravni centar. Osovina rijeke i osovina nukleusa grada činit će pravce budućeg razvoja grada (prema padinama i niz rijeku). Njegova lokacija je zadovoljavala s jedne strane strateške, a sa druge trgovačke interese usmjerene prema obali Jadranskog mora i Italije, koji su bili u osnovi osmanskog osvajanja. To mu je omogućilo značajan ekonomski i urbani razvoj i uticalo na to da je Sarajevo postalo najveća ekonomski i politički najznačajnija urbana aglomeracija na ovom području Balkana. Osmanski feudalizam planski je išao i razvijao gradove bazirane na sistemu otkupa zemljišta, pri čemu su poseban značaj imali vakufi. Pored brojnih vakufa u Sarajevu, najpoznatiji je vakuf Gazi Husref-bega koji su sačinjavale monumentalne građevine, kao što su džamija, medresa, biblioteka, hanikah, bezistan, han i brojni dućani. U osmanskom periodu rangiranje gradova vršilo se na funkcionalnom principu i demografskoj veličini, pa su gradovi imali status palanke, kasabe i šehera. Princip gradnje orijentalnog Sarajeva baziran je na osnovnom mjerilu čovjeka, učešću vode i zelenila (prirode), tako da je stvarana ravnoteža prirode i čovjeka, a grad je imao karakteristike "zelenog grada", što je i danas jedan od ideala za razvoj grada. Mnogi pjesnici i putopisci opisivali su ljepote Sarajeva, koje ga i danas čine fascinantnim. Muslimani su bili nosioci vlasti u osmanskom društvu i davali osnovu integraciji u gradu, ali vidno učešće u privredi i razvoju grada imale su i druge konfesije, katolici i pravoslavci, a od polovine XVI vijeka i Jevreji. Vrijednosti i principi izgradnje Sarajeva u osmanskom periodu i danas predstavljaju dio svjetske baštine.

Na Berlinskom kongresu 1878. godine Austro-Ugarska je dobila mandat da okupira Bosnu i Hercegovinu i upravlja njome. Zavodeći u njoj okupacioni režim, Austro-Ugarska je promijenila njeno historijsko ime Bosna u Bosna i Hercegovina, a bosanski jezik u srpskohrvatski, čime se željelo stvoriti uslove za njeno brže uključivanje u pokrajine carstva, negacijom njenog historijskog kontinuiteta. Austrougarska uprava posvećivala je znatnu pažnju izgradnji Sarajeva kao zemaljskog glavnog grada okupirane Bosne i Hercegovine. Osnovni pravac urbanog širenja i izgradnje Sarajeva bio je u pravcu istok – zapad, polazeći od prostora koji je u starom dijelu grada ostao nakon požara

1879. godine pa niz Miljacku prema Marijin-Dvoru i dalje prema Pofalićima i Docu.



Plan sarajevske čaršije prije okupacije

Sistem izgradnje karakteriše blokovska izgradnja višekatnica, sa ortogonalnom mrežom saobraćajnica. Realizatori izgradnje bili su poznati arhitekti i projektanti koji su poslije okupacije došli u Bosnu. Oni u svoje principe građenja unose elemente gotike, romantike, antike, renesanse, razne oblike eklektike i bečke secesije, pa i bosanskog sloga. U cijelosti gledano, grad je znatno izmijenio svoju topografiju i opću likovnu sliku i fizionomiju. Nasuprot harmoniji i ljudskoj mjeri bosanske – orijentalne arhitekture "na dohvat ruke", uz stari dio grada izniklo je jedno srednjoevropsko Sarajevo.

Pored stambenih, vojnih, kulturnih, prosvjetnih, upravnih, religijskih i industrijskih objekata, znatna pažnja posvećena je komunalnim objektima. Izgrađene su moderne saobraćajnice, električni tramvaj, regulacije vodotoka, mostovi, kao i gradski mobilijar. Poseban akcenat dat je na razvoj Ilidže kao banjsko-rekreacionog područja. Tokom austrougarske uprave Sarajevo je postalo najznačajniji željeznički čvor u Bosni i Hercegovini u kojem su se susretale tri uskotračne pruge sa sjevera, juga i istoka zemlje. Izgradnjom Zemaljskog muzeja i osnivanjem Balkanološkog instituta stvorene su prve naučne institucije.

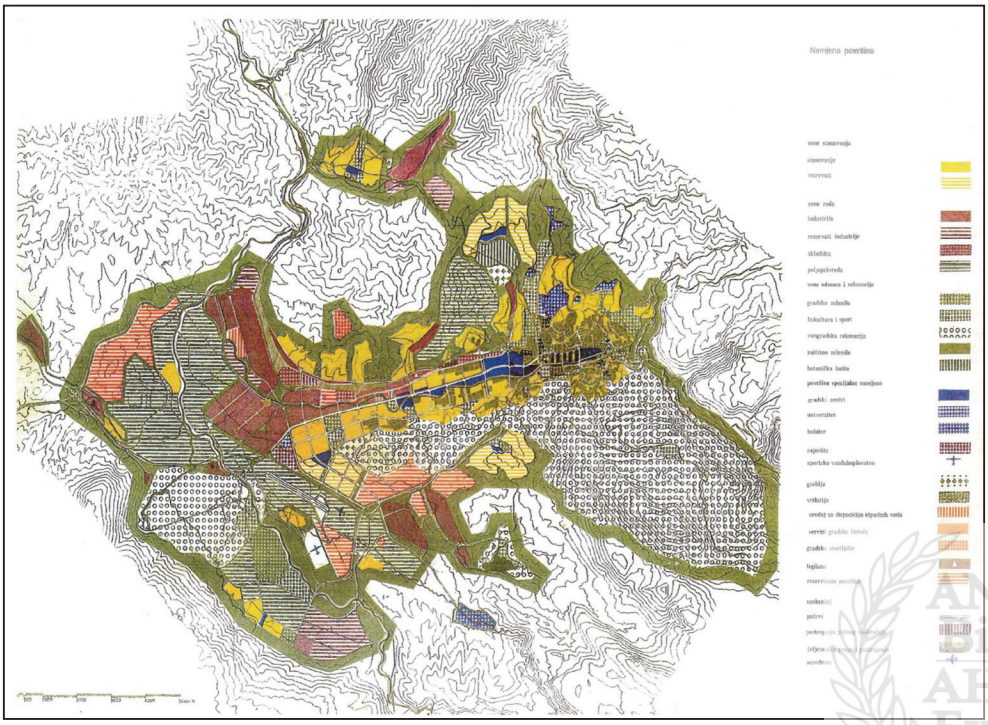
Stihijskom i bespravnom izgradnjom Sarajevo se do 1941. godine samo u manjoj mjeri proširilo. U sklopu grada obuhvaćen je, pored Novog Sarajeva i kompleks Hrasnog, kao i dio padine iznad Kovačića. Padine Crnog vrha su isparcelisane i na njima je počela izgradnja prema urbanističkom konkursu koji je raspisala Zadruga željezničara. Novi stručnjaci, koji su se školovali u Pragu i Beču, koristili su najnovija dostignuća i kvalitetne materijale. U pogledu rješavanja stanova sve se više vodi računa o čovjeku, a sve manje o renti. Neki poznati objekti iz ovog perioda su: neboder u ulici Ferhadija i na Marijin-Dvoru, Srednja tehnička škola, zgrada Centralne banke, Crvenog krsta, ljetno kupalište Bentbaša, crkva na Marijin-Dvoru i kod Hotela Bristol, škole, individualni objekti i zadružni objekti.

Nakon Drugog svjetskog rata u gradu je bila izražena nestašica stanova, nerazvijene komunalne djelatnosti, tako da se već 1949. godine pristupilo masovnoj stambenoj izgradnji na području Grbavice i Čengić-Vile. Angažovana je grupa arhitekata 1947. za izradu urbanističkog plana, koji je korišten samo djelimično za plansku izgradnju grada (Marijin-Dvor, Čengić-Vila, lijeva obala Miljacke i sl.).

Donošenje općeg Zakona o uređenju općina i srezova 1955. godine, grad kao političko-teritorijalna jedinica prestaje da postoji. Na području grada formirano je pet općina, i to: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Ilidža i Vogošća. Srez Sarajevo je 1958. obrazovalo Gradsko vijeće sa zadatkom da vrši zajedničke komunalne i druge poslove od zajedničkog interesa za gradske općine. Već 1955. godine raspisan je prvi jugoslavenski konkurs za centar Marijin-Dvor. Popisom iz 1961. godine Sarajevo je imalo 213.000 stanovnika. To je period intenzivne industrijalizacije i doseljavanja stanovništva, naročito iz istočne Bosne. Doseljenici su počeli bespravno graditi stambene objekte na područjima Hrasno, Pofalići, Velešići, Buća Potok. Istraživanja koja su provedena bušenjem u Sarajevskom polju otkrila su 1965. godine velike količine pitke vode u podzemlju.

U izradi Generalnog urbanističkog plana učestvovao je veliki broj stručnjaka, a za plan su urađene brojne studije i elaborati, a usvojen je 1965. godine. Generalni urbanistički plan baziran je na postavkama Atinske povelje koja se temeljila na razdvajanju (diferenciranju) zona stanovanja, rada i zona rekreacije. Razvoj grada usmjerava se prema zapadu, nadovezujući se na postojeće gradsko tkivo, iskorištavajući pri tome i dolinu Miljacke i padine koje je okružuju, pretežno za stambenu izgradnju, Sarajevsko polje za smještaj glavnih industrijskih zona, Trebević i Ilidžansko polje za rekreaciju, a polje

na Ilidži i za snabdijevanje vodom iz njegovog podzemlja. Ovaj generalni plan bio je temeljni planski akt za budući razvoj grada.

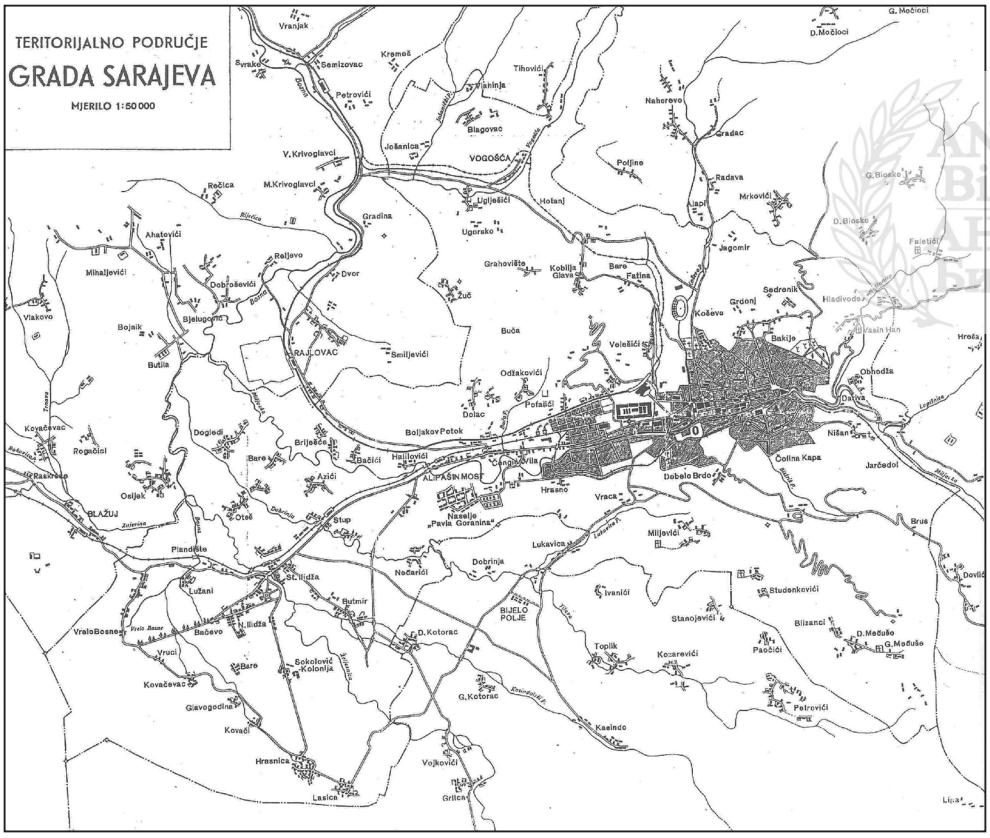


Generalni urbanistički plan grada, usvojen 1965. godine

U Grad Sarajevo 1977. godine integrišu se općine Pale, Trnovo i Hadžići, a općina Centar i Novo Sarajevo transformišu se u općine Stari Grad i Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad. Tako grad Sarajevo 1978. godine djeluju kao jedinstvena društveno-politička zajednica na prostoru od 2095 km^2, sa deset općina. Vrlo brzo razvoj grada i klimatske karakteristike dovele su do enormnog zagađenja zraka, vode i tla. Tada je pokrenut veliki istraživački projekat pod nazivom Program izgradnje i prostornog razvoja grada Sarajeva za period 1971–1985. Na osnovu ovog programa koncipiran je projekat zaštite čovjekove okoline koji je sufinansirala Svjetska banka. Ovaj projekat obezbijedio je dovođenje plina u Sarajevo i njegovu plinifikaciju. Rekonstruisani su vodovod i kanalizacioni sistem, izgrađene nove saobraćajnice, kao i uređaj za prečišćavanje otpadnih voda. Ovo je bio prvi svjetski značajan projekat u oblasti zaštite okoline.

Odluka o dodjeljivanju organizacije XIV zimskih olimpijskih igara Sarajevu donesena je 1978. godine u Atini. Tako velike projekte grad ne bi

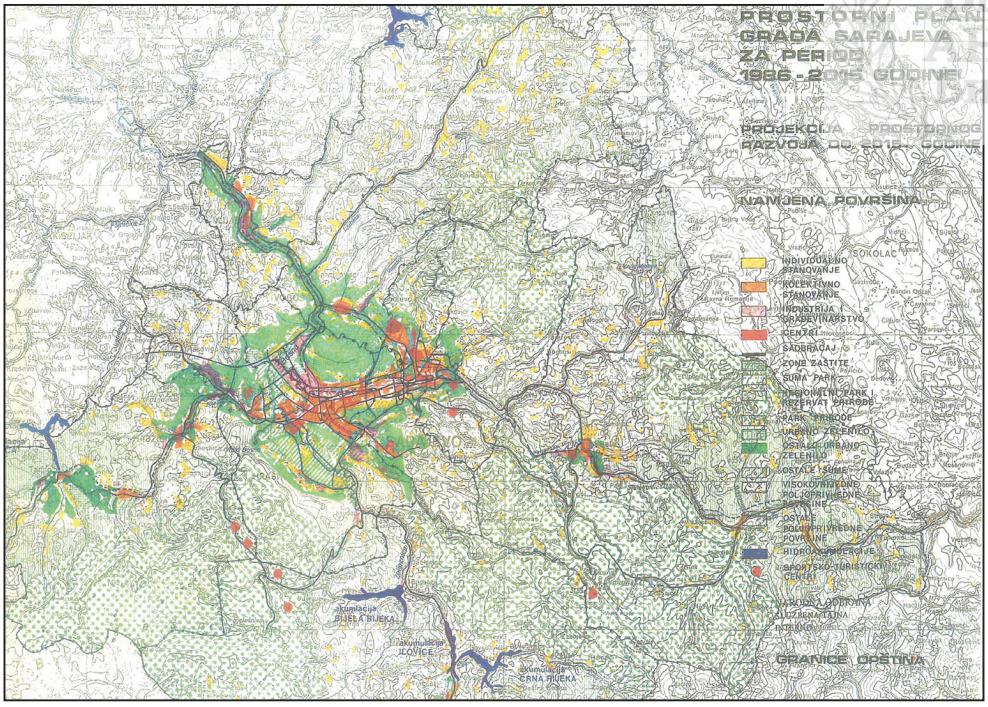
mogao realizovati da nije imao sposobne stručnjake iz raznih oblasti, veliki entuzijazam građana i vrlo razvijenu privredu, koja je ostvarivala zapažene rezultate u svijetu. Najbolju ocjenu o organizaciji XIV zimskih olimpijskih igara dao je lord Kilanin, počasni doživotni predsjednik MOK-a, gdje je, između ostalog, rekao: "Sarajevo, Bosna i Hercegovina i Jugoslavija su otvorili srce i ponudili dobrodošlicu svima, bez obzira odakle stižu, bez obzira na njihovu rasu ili vjersku pripadnost, ideološku i političku opredjeljenost. Vrata su širom otvorena svim sportistima i svim ljubiteljima i poštovaocima svijeta sporta i olimpijskih ideala. Za sve je bilo mjesta i svi su bili dobrodošli. Neposrednost, ljubaznost, pažljivost koja se katkad graničila sa odnosom prema najbližnjem, u kojem je prepuno ponosa, ali i iskrene ljudske sreće što se na ovom vjetrometnom tlu, preko kojeg su stoljećima gazile i harale vojske zaštitnice najrazličitijih interesa, rasplamsao olimpijski plamen mira, sloge, ljubavi i prijateljstva među sportistima i svim narodima svijeta."



Područje grada 70-ih godina prošlog vijeka

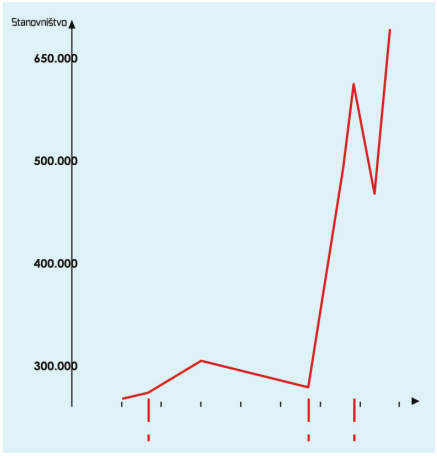
Nakon Olimpijskih igara nastavljeno je intenzivno doseljavanje stanovništva i dalji dinamičan razvoj grada. Osamdesetih godina pokrenuti su brojni istraživački projekti na osnovu kojih je 1986. godine donesen istovremeno Prostorni i Urbanistički plan grada. Osnovni pristup ovim planovima jeste spoznaja o ograničenom kapacitetu uže sarajevske kotline na oko 500.000 stanovnika. Što se tiče orijentacije razvoja grada, smatrano je da se on treba širiti na regionalna područja, i to Pala, Trnova, Hadžića, Pazarića, Tarčina, Lukavice, Betanije, Vogošće, Ilijaša, Rakovice. Predloženo je novo izvorište snabdijevanja pitkom vodom izgradnjom akumulacija Bijela i Crna rijeka na području Trnova. Prostorna organizacija grada obuhvata funkcionalno gravitacionu regiju koja je vezana za dnevna kretanja. Na taj način pokreće se proces bržeg regionalnog razvoja grada, odnosno grada – regije.

Period od 1945. do 1991. godine predstavlja najznačajniji period u razvoju grada, kada su se realizovala epohalna dostignuća u razvoju stanovanja, komunalne djelatnosti, privrede (svjetski poznati sistemi Energoinvest, Unis, Šipad, UPI i mnoga velika građevinska preduzeća), obrazovanja – univerzitet, srednje i osnovne škole, dječija obdaništa, kulturni i sportski objekti i drugi značajni gradski projekti.

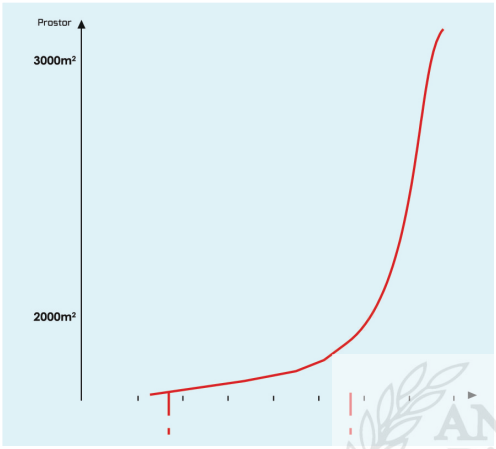


Projekcija prostornog razvoja grada 1986–2015.

U ovom periodu građani su postali obrazovaniji, zdravstveno prosvjećeniji, stambeno i socijalno zbrinutiji i sigurniji. Osjećali su se društveniji, opušteniji i u velikom broju područja uspješniji od mnogih stanovnika u svijetu. Antifašizam, oslanjanjem na vlastite snage, saradnja sa brojnim zemljama svijeta, nesmetano putovanje po čitavom svijetu, činile su građane ponosnim na svoju zemlju.



Relacija stanovnici – vrijeme u razvoju grada



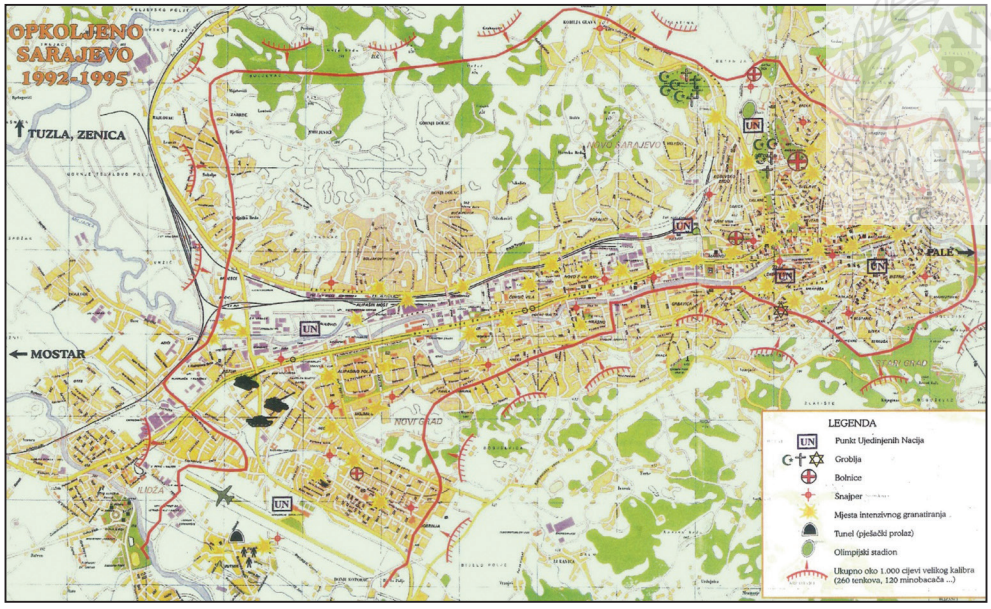
Relacija prostor – vrijeme u razvoju grada

Tragedije i degradacija grada

Sarajevo je naročito u osmanskom periodu imalo česte poplave i požare. Požari su s obzirom na prisutnu masovnu upotrebu drveta u izgradnji objekata imali uništavajući efekat, pogotovo na Baščaršiji. Najkobniji požar u čitavoj dotadašnjoj historiji Sarajeva bio je 1697. godine, kada su nenadano prodrle čete habzburškog generala Eugena Savojskog te najprije opljačkale, a onda temeljito spalile cijeli grad, pa tako i samu Čaršiju, da su sve pretvorili u doslovnom smislu u gomile pepela i ruševina, a sastavni dio te kobi bila je i sudbina desetak hiljada muslimana i muslimanki koji su odvedeni kao roblje u Austriju. Ipak, najveća savremena tragedija Sarajeva bila je njegova opsada u periodu 1992–1995. godine. Za pripremu opsade Sarajeva u 1991. godini Jugoslavenska armija sa različitim srpskim formacijama započela je posao naoružavanja svih Srba i izbor najpovoljnijih mjesta sa kojih će moći pucati po Sarajevu, i to od najmanjih sistema – protuavionskih mitraljeza, topova, minobacača, haubica, do višecijevnih bacača raketa i tenkova

pokrivajući vatrom svaku tačku u gradu. Generalna proba za ostvarenje uništavanja Sarajeva izvedena je 2. marta 1992. godine poslije proglašenja nezavisnosti Bosne i Hercegovine, kada je Sarajevo osvanulo sa srpskim barikadama u potpunoj blokadi.

Tragediju opkoljenog grada nabolje je opisao Bernard Henri Levi, govoreći o svom boravku u opkoljenom Sarajevu: "Ne može se zamisliti nijedna tačka u Gradu gdje ste u stanju da izbjegnete vatrenoj liniji topova. U Sarajevu nema 'linija', ima samo jedan obruč, ne radi se o nekoj savremenoj bici, nego, iako savremenim oružjem na kraju XX vijeka, o jednoj srednjovjekovnoj opsadi, u biti to nije opsada, već klopka iz koje, osjeća se, niko neće izaći. Sarajevo je klopka za sve, Sarajevo je geto. Ubice u sjeni, ubice bez lica, teror, psihoza. Čitav jedan grad pod vatrom desetina, možda stotina ubica, koji, priča se, uzimaju tristo maraka za svakog stanovnika Sarajeva pogođenog kao meta od kartona." Većina stanovnika opkoljenog grada mislila je da ovo zlo neće dugo potrajati. Smatrali su da će za koji mjesec situacija da se razriješi, odnosno da će se naći neko rješenje.



Karta opsade Sarajeva

Žestina agresije i zločini koji su masovno vršeni stvarali su otpor i prkos kod stanovnika, kod njih je jačala nada i odlučnost u odbrani svoje slobode, domova, porodice i borbe za opstanak, uz neizmjernu patnju stanovnika i života u logoru bez vode, hrane, ogrjeva, struje, plina i stalnoj izloženosti

pogibiji, ranjavanju. Sve ovo izazivalo je gnjev i želju za otporom i odbranom, što su masovno i činili obični ljudi: đaci, studenti, radnici i intelektualci, odnosno svi sposobni za odbranu svojih domova. Patnje kroz koje su prolazili stanovnici Sarajeva, putem medija upoznao je cijeli civilizirani svijet, čija većina se zgražavala nad nedjelovanjem Međunarodne zajednice da zaustave ovu tragediju koja se odvijala pred njihovim očima.

Od državnika koji su javno ukazivali na tragediju Bosne i Hercegovine, a naročito Sarajeva, isticao se američki predsjednik Bil Klinton, brojni gradonačelnici i istaknuti intelektualci, koji su isticali multikulturalnost, dostojanstvo i borbu Sarajlija za opstanak, ali i podršku za očuvanje cjelovitog grada Sarajeva. Među brojnim izjavama o životu u opkoljenom Sarajevu je i izjava predsjednika Francuske akademije nauka u tekstu objavljenom u Le Mondu u kojem opisuje svoj boravak u opkoljenom Sarajevu.

> Tolerancija nije urođena, nju treba učiti, ali poslije gotovo hiljadu godina, ona postaje navikom. Takva je snaga civilizacijskih ideja kada su uklesane u vijekove, u kamen. Stari grad Sarajevo nosi svjedočanstvo o tome na svojim ruševinama, džamija, pravoslavna crkva, katolička katedrala koje dižu prema nebu što im preostaje od monoteističkih simbola. Među ruševinama namjerno bombardovane biblioteke mogu se vidjeti stranice knjiga na svim jezicima, kao i slike vjernika kojima nije bilo bitno porijeklo. To odbijanje da se razmišlja o vjeri drugog – ne govorim o etnosu, riječi koje je lansirao agresor kao teledirigovanu bombu, a koja se stalno ponavlja, činjenica da Akademija nauka postoji i radi jedan je od znakova zaprepašćujućeg vitaliteta stanovnika Grada mučenika.

Izjava profesorice Grete Ferušić, u dokumentarnom filmu posvećenom njoj, gdje govori da joj je teže bilo živjeti u opkoljenom Sarajevu nego u nacističkom logoru Aušvicu, jer je trpila teror od svojih komšija, dok je cijeli civilizovani svijet u neposrednoj blizini Sarajeva živio normalno. Nacistički logori bili su u Evropi koja je skoro sva bila u plamenu rata. Ona smatra da se u Sarajevu odvijao genocid, naočigled cijelog civiliziranog svijeta.

U Sarajevu srpskom granatom na gradsku tržnicu "Markale" ponovo je napravljen masakr nad civilima. Nakon ovog masakra 1995. godine NATO je otpočeo zračne udare na vojne ciljeve bosanskih Srba. Poslije svih napetosti i neizvjesnosti, iz naizgled bezizlaznih raskoraka u kojima se gubila nada za uspjeh pregovora, američki predsjednik Bil Klinton na platou isprede Bijele kuće objavio je da je postignut sporazum u Daytonu o miru u Bosni i Hercegovini.

Opsada Sarajeva trajala je 1335 dana i bila je najduža opsada grada u novijoj historiji. Za nepune četiri godine život je izgubilo 12.500 civila, od kojih

1.650 djece, a teže i lakše ranjenih 58.000 građana. Procjenjuje se da je ukupna šteta na svim objektima u gradu oko 10 milijardi dolara. Demografska, društvena i privredna obnova grada trajat će više decenija. Dejtonskim mirovnim sporazumom izvršena je etnička podjela Bosne i Hercegovine na Federaciju i Republiku srpsku koja je ustvari etnički skoro potpuno ispražnjena od Bošnjaka i Hrvata, a formirana je u granicama za koje su se zalagali osuđeni ratni zločinci iz Republike srpske. Uz instalisane alate konstitutivnosti naroda stvorena je potpuno nefunkcionalna država.

Budućnost grada

Cijeli svijet se nalazi pred četiri globalna izazova, a to su: ratovi, lokalni, globalni ili nuklearni, globalizacija svijeta, globalne klimatske promjene i neslućeni razvoj informacionih i bioloških tehnologija i s tim u vezi razvoj umjetne inteligencije. Pored ovih procesa, prisutne su masovne migracije stanovništva, pojave nacionalizma i populizma i u ekstremnim oblicima fašizma.

Dakle, pred Sarajevom, kao uostalom i drugim gradovima, stoje brojni izazovi, a njihove uticaje na razvoj grada teško je prognozirati. Lekcije iz dosadašnjeg historijskog razvoja, a pogotovo iz neposredne prošlosti i sadašnjih uslova, grad još nije sagledao kako bi mogao trasirati budućnost prema savremenim razvojnim trendovima, kao gradovi Evrope. Sarajevo je etnički podijeljen grad koji se sastoji od kantona, devet općina i grada na području četiri općine, sa vrlo ograničenim kompetencijama.

U odnosu na grad iz 1992. godine, kada je imao deset gradskih općina i površinu od 2095,9 km^2, sada grad ima 141,5 km^2. Kanton Sarajevo 1276,9 km^2, a Istočno (srpsko Sarajevo) 818,1 km^2. Podjela grada izvršena je po funkcionalnom, administrativnom, etničkom i entitetskom sistemu. Sva obećanja Međunarodne zajednice u toku opsade grada bila su da će se sačuvati jedinstvo grada. Međutim, predstavnici Međunarodne zajednice kreirali su etnički podijeljen grad, što je presedan u razvoju grada kao civilizacijske tvorevine, ne samo u okviru Bosne i Hercegovine nego i u okviru civilizacijskog svijeta. Ako je grad proizvod civilizacije, a jeste, onda su ovakvom organizacijom grada narušeni osnovi civilizacije.

Veoma je interesantno da građani Sarajeva, stručnjaci i mnogi međunarodni predstavnici koji dolaze da nas podučavaju o ljudskim pravima, slobodama i demokraciji, ne primjećuju, ili im ne smeta podijeljen grad, ili ih bar malo ne podsjeća na podijeljen Berlin, od čijeg je ujedinjenja napravljena svjetska predstava o pobjedi demokracije. Ako je ujedinjenje Berlina predstavljalo

globalni ideološki i civilizacijski čin, onda je ujedinjenje Sarajeva evropski civilizacijski čin.



Sarajevo – podijeljeni grad

Grad bi se trebao vratiti u prostorne okvire kakve je imao 1991. godine, odnosno gdje je u vremenskim i prostornim okvirima i stvoren. Kroz njegovo novije funkcionisanje uvijek se postavljao problem odnosa nadležnosti općina i grada. U neposrednom proteklom periodu prema ustavu grad je preuzimao prenesene nadležnosti općina. Stalno pretendovanje općina na izvorne nadležnosti, kao i danas pozivanje na odredbe Povelje o lokalnoj samoupravi, odnosno važeći Zakon o lokalnoj samoupravi, remeti koncept ostvarenja jedinstvenog grada, kao prostorne i funkcionalne cjeline, odnosno funkcionisanje grada kao kompleksnog sistema.

Zakonom o lokalnoj samoupravi Federacije Bosne i Hercegovine grad se tretira kao jedinica lokalne samouprave (član 5). Tretiranje grada kao lokalne samouprave potpuno je pogrešan pristup. Grad je najkompleksniji sistem koji je stvorio čovjek, a stariji je od mnogih država. Za veliki kompleksni grad lokalna samouprava je samo jedna od funkcija gradskog sistema. Grad kao najznačajnija civilizacijska tvorevina i pokretačka snaga razvoja društva zahtijeva poseban tretman u okviru Ustava. Izvođenje nadleženosti grada (za velike gradove) iz prenesenih nadležnosti lokalne samouprave potpuno je pogrešan pristup.

Grad u našim uslovima, prema funkcionalnim karakteristikama i broju stanovnika, mogao bi biti: općinski centar, subregionalni i regionalni centar, grad metropola, internacionalni grad i historijski grad. Značaj i karakter samo ove teme zahtijeva šire kompleksno razmatranje.

Poznati primjeri gradova metropola u svijetu pokazuju da svi oni imaju poseban tretman u Ustavu. Gradovi svijeta susreću se sa velikim globalnim, ali i lokalnim izazovima koji se manifestuju u klimatskim promjenama, pandemijama i enormnom zagađenju okoline, zagađenjem zraka, vode, tla, saobraćajni problemi, energetska efikasnost, problem nedostatka stanova, nezaposlenost.

Budućnost grada treba zasnivati na održivosti, što dosadašnje teorije i praktični pristup planiranju, odnosno dizajnu grada, nisu omogućavali. Polazna pretpostavka za novu teoriju je da se grad planira prema prirodnim principima, sa osnovnim naglaskom na značajno učešće prirode u razvoju grada i na prirodnim principima razvijenih urbanih tehnologija, koje bi stalnim razvojem i njihovim primjenom na rješavanje urbanih problema postizale efekte u eliminisanju otpada i stvaranju čiste okoline saglasno principima na kojima funkcioniše priroda.

Ako se urbana struktura formira na ekološkom ciklusu, grad može postepeno postajati sve više organski sistem, a time se integrisati potpunije u prirodne sisteme. Prirodni sistemi u gradu mogu biti vrtovi, parkovi, zeleni koridori uz saobraćajnice, vodotoke, zelene fasade, zeleni krovovi i vrtovi na krovovima, vodotoci, jezera, šumski kompleksi u okolini grada, skverovi i slično, što sve u integrisanom sistemu čini veoma značajnu prirodnu komponentu u gradu.

Savremeno rješavanje problema zagađenosti zraka, obezbjeđenje dovoljnih količina pitke vode i pročišćavanje otpadnih voda, izgradnja saobraćajnog sistema prema savremenim potrebama stanovništva, korištenje energije na održiv način i obezbjeđenje energetske efikasnosti, izgradnja privrednih,

obrazovnih, zdravstvenih i kulturnih objekata i obezbjeđenje stanova su izazovi koji se mogu rješavati efikasnim razvojem privrede i njegovim uključivanjem u svjetske tokove poslovanja.

Prostorni razvoj grada treba bazirati na višekriterijalnom vrednovanju prostora za različite namjene i uključivanje principa kapaciteta prostora, kao kriterija za ukupan broj stanovnika i aktivnosti, što su elementi na kojima se bazira dimenzioniranje svih gradskih sistema. Ostali elementi gradskog sistema određuju se na osnovu strategije društveno-ekonomskog razvoja koja je sastavni dio dizajna grada (plana razvoja), a sadrži: stanovništvo, gradsku ekonomiju i tehnologiju, obrazovanje, zdravstvo i kulturu, kao i ankete građana o njihovim stavovima, kakav grad žele da imaju u budućnosti. Osnovni kriteriji za provjeru uspješnog dizajna grada su zdravlje stanovništva i kvalitet življenja, a ne "slika grada", kao što je to bilo u dosadašnjem dizajniranju. Zaštita historijskih i prirodnih područja je neophodna, kako bi se iskoristili njihovi potencijali za kvalitetan razvoj grada na održivim principima, što se posebno odnosi na stari dio grada, Trebević, Igman i Bjelašnicu. Igman i Bjelašnica imaju veliki značaj i za zaštitu izvorišta pitke vode.

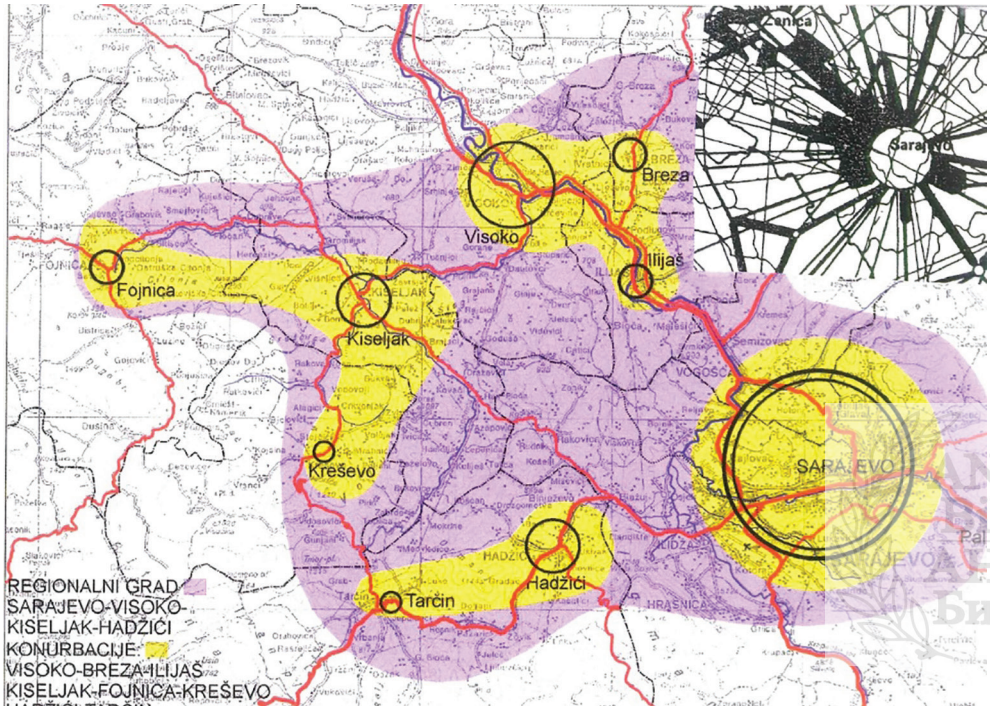
Rezultati istraživanja stavova građana o znanju i uključenosti u probleme zaštite okoline grada pokazuju da su građani upoznati sa osnovnim pojmovima zaštite okoline, ali je njihova zainteresovanost za sudjelovanje u aktivnostima zaštite okoline mala, iako je poznato da od kvaliteta okoline zavisi i kvalitet življenja. Slični rezultati dobiveni su i u Evropskoj uniji. Građanima treba biti vidljiva kvaliteta okoline i njen uticaj na zdravlje, kao i ekološki principi na kojima se baziraju produkti koje koriste građani u gradu (voda, energija).

Izlazak iz kriza i razvoj na održivim osnovama traži temeljite promjene paradigme ljudskog ponašanja i obnavljanje nekih zapostavljenih vrijednosti, kao što su: društvena odgovornost, integracija, organizacija i upravljanje gradom, participacija građana u razvoju grada, socijalna i ekonomska inkluzija i prihvatanje moralnih i duhovnih vrijednosti. Samo na osnovu ovih vrijednosti moguće je obezbijediti budućnost grada na održivim osnovama kao savremene evropske metropole, sa svim vrijednostima i specifičnostima koje grad baštini i koje ga čine jedinstvenim.

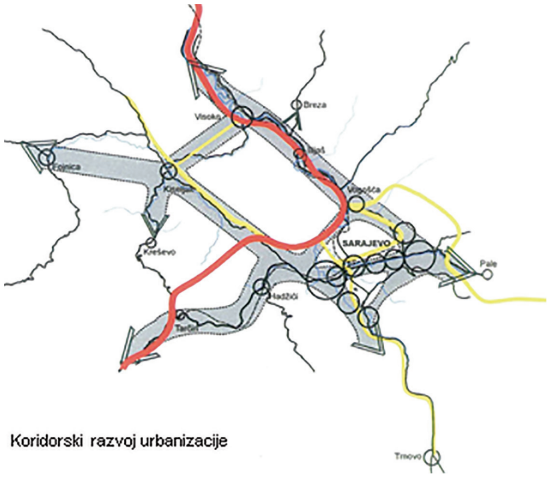
Upravljanje gradom

Svijet 21. stoljeća suočava se sa globalizacijom, klimatskim promjenama, ratovima, neslućenim razvojem novih tehnologija, pandemijama, migracijama, što će izazvati velike promjene i u razvoju gradova. Sve ove promjene su

takvog karaktera da se od njihovih uticaja ne možemo izolovati, ali se na njih možemo pripremiti, tako da ih kod kreiranja vlastitih rješenja respektujemo ili kao izazov, ili kao prijetnju. Ako promjene ne spoznamo na vrijeme, one će zavladati nama, a tada nećemo moći koristiti svoje znanje i ovladati promjenama, u korist uspješnog razvoja grada i boljeg života za njegove stanovnike.



Sarajevo, regionalni grad



Koridorski razvoj urbanizacije

Grad kao kompleksan sistem zahtijeva multidisciplinarni pristup u upravljanju, za šta je neophodno obezbijediti najkreativnije kadrove, indikatore, baze podataka, planove, programe, strategije, projekte, organizacije za upravljanje i alate. Za proces upravljanja posebno je važno razvijati menadžment, koji je proizašao iz globalizacije i otvaranja u svjetskim razmjerama. Razvoj menadžmenta podrazumijeva i postojanje vizija i strategija razvoja, odlične usluge grada i efikasnu administraciju.

Alati koji se najčešće koriste u razvoju i upravljanju gradom su: simulacioni modeli, studije uticaja na okolinu, studije ranjivosti prostora, višekriterijalno vrednovanje, kost-benefit analize i slično.

Menadžment se zasniva na sposobnosti razvijanja partnerstva između javnog i privatnog sektora, nevladinih organizacija i raznih udruženja građana. Posebna karakteristika ovog koncepta jeste kompleksnost problema koji treba rješavati, što zahtijeva angažovanje multidisciplinarnih timova, kao i razvoj fleksibilnih organizacijskih struktura. U globalnoj konkurenciji prisutna je velika konkurencija, tako da su i najbogatiji gradovi i regioni prinuđeni na oštru borbu za što kvalitetniju poziciju na tržištu. Pri tome, u prednosti su oni gradovi i regioni u kojima se prate globalni razvojni procesi i tehnološke promjene, odnosno oni koji su sposobni blagovremeno uočiti promjene na globalnom i regionalnom nivou i koji imaju sposobnost prilagođavanja novonastalim uslovima.

Dosadašnji razvoj informacionih tehnologija omogućuje razvoj te da se statističkom analizom podataka i korištenjem vještačke inteligencije obezbjeđuje efikasno i "pametno" upravljanje, planiranje i praćenje procesa koji se odvijaju u gradu, kao što je saobraćaj, u okviru kojeg je moguće pratiti broj i strukturu vozila, broj pješaka na prelazima i upravljanje odvijanjem saobraćaja.

Također, moguće je utvrđivanje buke i zagađenja zraka kod motornih vozila. U oblasti voda moguće je pratiti kvalitet i količine pitke vode, curenje vode u cjevovodima, kvalitet voda otvorenih vodotoka, količine oborinskih voda i njihovo efikasno odvođenje, kvalitet voda iz sanitarnih deponija i prečišćavanja otpadnih voda. Kvalitet zraka može se pratiti u vremenu i prostoru (prostorna raspodjela), kroz strukturu i količinu zagađujućih materija, meteorološke karakteristike (temperatura, vlažnost, vjetrovi), kao i kvalitet zraka u području spalionica otpada i sanitarnih deponija i funkcionisanje sistema gasne mreže, curenja gasa, kvaliteta gasa. Kod električnog sistema mogu se pratiti naponske karakteristike, kvarovi na uličnim rasvjetama i sl. Praćenjem funkcionisanja gradskih sistema u realnom vremenu blagovremeno se mogu

preduzeti određene akcije, a ovako dobijeni podaci mogu služiti za provjeru funkcionisanja sistema u odnosu na usvojene strategije, što doprinosi efikasnom upravljanju sistemima, ali i stvaranju podloga za buduće planove i strategije. Danas prisutni pristupi razvoju grada baziraju se ustvari na principima zdravog, održivog, zelenog, pametnog grada.

Istraživanja

Da bi se moglo uspješno upravljati razvojem grada, neophodno je organizovati permanentna istraživanja, uključujući i međunarodnu saradnju, a znanja koja treba razvijati odnose se na vizije i teorije za ostvarenje održivog grada, jedinstven pristup gradu i regiji (kao sistemu) i sistemski pristup prostornoj organizaciji i sektorskoj koordinaciji, razvoj alata i metoda za razvoj grada, funkcionalno djelovanje, dugoročne učinke ekonomije na okolinu, kao i metode identifikacije individualnih i javnih interesa, odnos selo-grad, uticaj raznih ekonomskih i drugih faktora na razvoj i uređenje okoline, organizaciju, procedure, procese koordinacije i pregovaranje između javnih i privatnih učesnika i između regionalnih i lokalnih učesnika na svim nivoima, odgovarajući dizajn i jezik planiranja, kao i dokumenta i odluke za ostvarenje procesa, koordinaciju učesnika u razvoju grada (građani, političari, privrednici, udruženja, planeri itd.), želje, dijaloge i dugoročna razmišljanja.

Pored teoretskih, nužna su i empirijska istraživanja, jer se tek u susretu ove dvije vrste istraživanja mogu postići optimalni rezultati. Empirijska istraživanja imaju nezamjenjivu ulogu u koncipiranju razvojnih rješavanja. Ova istraživanja provode se organizovano, na bazi pripremljenih programa. Provode se obilaskom terena, popraćeni fotografskim i videosnimcima, snimanjem iz vazduha. Mogu se organizovati i razne ankete, dobro pripremljene i tematski usmjerene, kao i razgovori (okrugli stolovi) s raznim korisnicima prostora, kao što su: lokalne zajednice (mjesna samouprava i općinske službe i sl.), razna udruženja i službe (privrede, vodoprivrede, saobraćaja, energetike i sl.).

Zaključak

Odavno je rečeno i zapisano da dušu imaju oni gradovi koji imaju svoju prošlost. Prošlost Sarajeva seže (koliko su istraživanja pokazala) do 3000. godine prije nove ere, kada je na ovom području obitavao neolitski čovjek u naseljima tzv. butmirske kulture. Na svom razvojnom putu od neolitskog naselja do metropolisa Sarajevo se razvijalo preko ilirskih gradina, rimskog naselja

na Ilidži Aquaes sa rimskim cestama koje su se ukrštale na sarajevskom području, srednjovjekovnog grada Hodidjeda na Vratniku, orijentalnog grada uz rijeku Miljacku, grada srednjoevropskog obilježja iz dvadesetog stoljeća i novog dijela grada razvijenog duž rijeke Miljacke do Ilidže. Grad se razvijao na razmeđu puteva u njegovom području uz izvorište rijeke Bosne (po kojoj je država dobila ime) i uz intenzivne uticaje Istoka i Zapada. Uticaji različitih kultura imali su veliki značaj na osjećaj za drugog i drugačijega i razvoj posebne duhovnosti zasnovane na multikulturalnosti. Taj vječiti duh Sarajeva, to je duh sarajevski nadaleko čuvene trpeljivosti, pažnje i uvažavanja. Na jedva stotinjak metara zračne udaljenosti uzdižu se i postoje četiri bogomolje, muslimanska, katolička, pravoslavna i jevrejska. U globalizovanom svijetu egzistencija i uvažavanje različitih kultura, religija i drugih razlika među ljudima od fundamentalnog je značaja za razvoj svjetskog društva. Grad Sarajevo je kao čitava Bosna stotinama godina sudionik egzistencije različitih kultura i religija na malom prostoru.

Sarajevo je kroz dugu historiju doživljavalo tragedije kao što su poplave, požari, ratovi i slično. Najveću tragediju Sarajevo je doživjelo u periodu 1992–1995. godine kada je bilo pod opsadom, sa uslovima života kao u logoru. Tada se većina političara i intelektualaca zalagala za jedinstveno multietničko Sarajevo. Međutim, Dejtonskim mirovnim sporazumom Sarajevo je postalo etnički podijeljen grad, a uspostavljena je struktura koju ne poznaje nijedan bosanskohercegovački, pa ni evropski grad. Tako se Sarajevo sastoji od Istočnog Sarajeva, Kantona Sarajevo, sa devet općina, i Grada Sarajevo, koji se prostire na četiri općine i ima vrlo ograničene nadležnosti. Ovako podijeljen grad na etničkim osnovama i bez nadležnosti grada kakve postoje u evropskim metropolama nefunkcionalan je i predstavlja civilizacijsku sramotu. Građani Sarajeva moraju pronaći put kako da postanu grad kakav poznaje Evropa, odnosno civilizirani svijet. Nažalost, sadašnje stanje grada u prostornom, organizacionom i funkcionalnom pogledu nije aktuelna tema ni građana, stručnjaka, domaćih, ni stranih političara. Ovakva organizacija grada predložena je od strane kreatora Dejtonskog sporazuma, što je veliko iznenađenje, razočarenje i neshvatljivo za one koji su najveći borci za ljudska prava, demokraciju i druge civilizacijske tekovine.

Sarajevo mora ustavom definisati političku, organizacionu i funkcionalnu strukturu i krenuti ka razvojnom putu metropola Evrope i izgraditi otpornost i uključivost na izazove globalizacije, klimatskih promjena, pandemija i novih tehnologija sa umjetnom inteligencijom. Za ostvarenje održivog razvoja neophodno je razviti upravljačku strukturu koja podrazumijeva formiranje

organizacione strukture sa bazama podataka, alatima, vizijama, planovima, strategijama i monitoringom. Uključivanje građana, empirijska i teoretska rješavanja pitanja razvoja grada i prisutnih trendova u svijetu osnov su za poduzimanje adekvatnih mjera.

Literatura

Bublin, Mehmed (1982). Saobraćaj u prostornom razvoju grada i regiona Sarajeva. Naučni skup. Akademija nauka i umjetnosti BiH. Sarajevo.

Bublin, Mehmed (1999). The cities of Bosnia and Herzegovina, a millennium of development and the years of urbicide. Sarajevo Publishing. Sarajevo.

Bublin, Mehmed (2008). Sarajevo Throughout The History – From a Neolithic Settlement To A Metropolis. Buybook. Sarajevo.

Bublin, Mehmed (2019). Sarajevo grad budućnosti. Sarajevo.

Bublin, Mehmed (2019). The future of the city. Sarajevo.

Bublin, Mehmed (2020). Jugoslavija, epohalna ostvarenja i memorija zaborava. Štamparija Fojnica.

Elin, Nan (2002). Postmoderni urbanizam. Edicija raskrsnice arhitekture. Orion art. Beograd.

Farias, I., i Stemmler, S. (2006). Deconstructing Metropolis. Critical Reflections on European Concept. CMC Working Peper Series. Conter for Metroplotitan Studies. Berlin.

Juval Noa Harari (2019). 21 lekcija za 21. vijek. Laguna. Beograd.

ANU BiH
АНУ БиХ

Posebna izdanja ANUBiH CCIV, CIRLRS 1, 191–213

THE DEVELOPMENT OF THE CITY OF SARAJEVO

Abstract: It has long been said and written that cities that have their own past have a soul. The past of Sarajevo goes back (as research has shown) to 3000 BC, when Neolithic man lived in this area in the so-called settlements of the Butmir culture. On its development path from the Neolithic settlement to the metropolis, Sarajevo developed through Illyrian fortifications, the Roman settlement on Ilidža Aquae…S with Roman roads that crossed in the Sarajevo area, the medieval city of Hodidjeda on Vratnik, the oriental city along the river Miljacka, a city with a central European character from the twentieth century and the new part of the city developed along the river Miljacka to Ilidža. The city developed at the junction of the roads in its area by the source of the Bosna River (after which the country got its name) and with intense influences from the East and the West. The influences of different cultures had great importance on the feeling for the other and the different and the development of a special spirituality based on multiculturalism. That eternal spirit of Sarajevo, it is the Sarajevo spirit of far-famed tolerance, attention and respect. There are four places of worship, Muslim, Catholic, Orthodox, and Jewish, rising at barely a hundred meters of aerial distance. In a globalized world, the existence and appreciation of different cultures, religions and other differences between people is of fundamental importance for the development of world society. The city of Sarajevo, like the whole of Bosnia, has been a participant in the existence of different cultures and religions in a small space for hundreds of years.

Throughout its long history, Sarajevo experienced tragedies such as floods, fires, wars and so on. Sarajevo experienced the greatest tragedy in the period from 1992 to 1995 when it was under siege, with living conditions like in a camp. At that time, most politicians and intellectuals advocated for a unique multi-ethnic Sarajevo. However, with the Dayton Peace Agreement, Sarajevo became an ethnically divided city, and a structure was established that is unknown to any city in Bosnia and Herzegovina, not even one in Europe. Thus, Sarajevo consists of East Sarajevo, Sarajevo Canton, with nine municipalities, and the City of Sarajevo, which spans four municipalities and has very limited jurisdiction. A city divided in this way on ethnic grounds and without the jurisdiction of the city, which exists in European metropolises, is dysfunctional and represents a civilizational shame. The citizens of Sarajevo must find a way to become a city like Europe knows, that is, the civilized world. Unfortunately, the current state of the city in terms of space, organization and functionality is not a current topic for citizens, experts, domestic or foreign politicians. This kind of organization of the city was proposed by the creators of the Dayton Agreement, which is a great surprise, disappointment and incomprehensible for those who are the biggest fighters for human rights, democracy and other civilizational assets.

Sarajevo must constitutionally define a political, organizational and functional structure and move towards the development path of European metropolises and build resilience and inclusiveness to the challenges of globalization, climate change, pandemics and new technologies with artificial intelligence. To achieve sustainable development, it is necessary to develop a management structure that includes the formation of an organizational structure with databases, tools, visions, plans, strategies and monitoring. Involvement of citizens, empirical and

theoretical solutions to the issue of city development and current trends in the world are the basis for taking adequate measures.

Keywords: City of Sarajevo, space, time, development, system, management

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI: 10.5644/PI2022.204.11

ULOGA GRADA SARAJEVA U RAZVOJU REGIJE – INSTITUCIONALNI I FINANCIJSKI KAPACITET

Jasmina Osmanković[1]

Nataša Pelja Tabori[2]

Abstract: The paper entitled Financial and Institutional Capacity as a Determinant of the Role of the City of Sarajevo in the Development of the Region was formed based on the invitation of the organizers of the international scientific conference Political-Legal and Legal Position of the City of Sarajevo in the System of Local Self-Government in Bosnia and Herzegovina. The topic was positioned as the sixth last topic within the second part of the conference entitled Socio-economic and spatial-urban assumptions for the development of the City of Sarajevo until 2030. The role of the City of Sarajevo in the development of the Sarajevo Region is determined by the financial and institutional capacity of the City of Sarajevo. This shaped topic reflects the problem of financial and institutional capacity of the City of Sarajevo in the context of its role in the development of the narrower and heavier gravitational environment. Two questions arise in this context. First, what is the financial capacity of the City of Sarajevo comparatively with the capital cities in the region, with the Sarajevo Canton, local self-government units? Secondly, what is the institutional capacity of the City of Sarajevo in the process of strategic planning and management of the development of the narrower and wider gravitational area? The answer to the questions is sought based on comparative analysis. The paper could help in understanding the role of the City of Sarajevo in the development of the administrative and functional-gravity region according city institutional and financial capacity.

Keywords: financial capacity, institutional capacity, City of Sarajevo, role in development, region

[1] Redovni profesor, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, jasmina.osmankovic@efsa.unsa.ba
[2] Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo, npelja@googlemail.com

Uvod

Uloga grada u njegovom administrativnom i funkcionalno-gravitacionom okruženju determinirana je geoprometnom pozicijom, historijom, ustavnopravnim, zakonskim položajem, političkim, demografskim, društvenim, ekonomskim, prostornim, urbanističkim, institucionalnim i drugim faktorima. Historijski, prirodni, humani, socijalni, institucionalni i financijski kapital grada, odnosno njegovi talenti, tolerancija i tradicija određuju ne samo sam grad nego i njegovu ulogu u oblikovanju i razvoju njegove regije. Od ne manjeg značaja je i filozofija, poimanje i pristup razvoju. Svi gradovi, a posebno glavni gradovi, u kontinuitetu propituju svoju ulogu u razvoju šireg prostora s težnjom da je optimiziraju i osiguraju njenu ekonomsku, socijalnu, ekološku i svaku drugu održivost u kontekstu humanog, kompetitivnog, održivog razvoja.

U tom kontekstu i Grad Sarajevo je potaknuo organiziranje međunarodne naučne konferencije pod naslovom Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije. Jedno od pitanja na koje grad očekuje odgovor je i pitanje uloge Grada Sarajeva, glavnog grada Bosne i Hercegovine, zatim glavnog grada entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i sjedišta Kantona Sarajevo, u razvoju kantona, regije, entiteta, odnosno Bosne i Hercegovine s fokusom na regiju u najširem smislu riječi.

U ovom radu fokus je na institucionalnom i financijskom kapacitetu Grada Sarajeva kao odrednicama njegove uloge u razvoju regije shvaćene u najširem smislu kao administrativna regija (Kanton Sarajevo), funkcionalno-gravitaciona regija kao prostor entiteta Federacija Bosne i Hercegovine.

Institucionalni kapacitet u ovom radu se izvodi iz Statuta Grada Sarajeva i zakona koji uređuju sve aspekte razvojnog planiranja, prostornog i urbanog razvoja, upravljanja razvojem. Traži se odgovor na pitanje kakva je uloga Grada Sarajeva u strateškom planiranju i upravljanju razvojem njegove administrativne i funkcionalno-gravitacione regije temeljem zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem.

Kao mjera financijskog kapaciteta uzima se budžet Grada Sarajeva. S obzirom na karakter i obim rada, kao i okolnosti (zdravstvena, sigurnosna, financijska, ekonomska kriza), koristi se presjek za 2022. godinu, i to komparativno prema budžetu općina u sastavu Grada Sarajeva (Stari Grad Sarajevo, Centar Sarajevo, Novo Sarajevo, Novi Grad Sarajevo), zatim prema budžetu Kantona Sarajevo, kao i prema budžetu izabranih gradova u Bosni

i Hercegovini (Banjaluka, Tuzla, Mostar, Zenica) i, na kraju, prema budžetu glavnih gradova zemalja u regiji (Ljubljana – Republika Slovenija, Zagreb – Republika Hrvatska, Beograd – Republika Srbija i Podgorica – Republika Crna Gora). Podaci se preuzimaju sa zvaničnih stranica gradova i općina, kao jedinica lokalne samouprave.

Rad je strukturiran u skladu s uputstvom organizatora i sadrži apstrakt, ključne riječi, uvod, dio koji se fokusira na institucionalni kapacitet Grada Sarajeva, dio koji elaborira financijski kapacitet Grada Sarajeva, zaključak (rezime) i pregled korištenih izvora.

Institucionalni kapacitet

Statutom Grada Sarajeva utvrđen je samoupravni djelokrug Grada Sarajeva, kao jedinice lokalne samouprave, zatim organizacija, ovlaštenja i način rada, odlučivanje, financiranje, imovina, javnost rada, nadzor i zaštita prava na lokalnu samoupravu, suradnja i udruživanje, kao i druga pitanja.[3] (Grad Sarajevo, 2008)

Grad Sarajevo je, prema Statutu, nadležan za: urbano planiranje / upotrebu lokalnog zemljišta, javne službe / infrastrukturu (vodu, kanalizaciju, prikupljanje otpada, grijanje, gas, tržnice, javne parkove, vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, sportske objekte, groblja), gradske finansije, javni saobraćaj, kulturu, osnovno i srednje obrazovanje, lokalni biznis, dobrotvorne organizacije, lokalni radio i televiziju, lokalni turizam, izvršne aspekte stambene politike (dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, odluke o visini stanarina), druge nadležnosti koje Gradu Sarajevu prenese Kanton Sarajevo, odnosno povjere općine.[4] (Grad Sarajevo, 2008)

U navedenom pregledu statutarnih nadležnosti nije eksplicitno determinirana uloga Grada Sarajeva u prostoru regije. U odredbama Statuta Grada Sarajeva koje se odnose na suradnju Grada Sarajeva i gradskih općina (Stari Grad Sarajevo, Centar Sarajevo, Novo Sarajevo i Novi Grad Sarajevo), zatim na suradnju s općinama izvan Grada Sarajeva, na učešće Grada Sarajeva u Savezu općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, na aktivnosti u Međunarodnom udruženja lokalnih zajednica, kao i na odnos i suradnju državnih, entitetskih i kantonalnih vlasti i organa Grada Sarajeva, otvara se prostor za oblikovanje uloge Grada Sarajeva u razvoju gradskih općina, općina

[3] Više vidjeti na https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2020/05/Statut-Grada-Sarajeva.pdf
[4] Isto

u sastavu Kantona i samog Kantona, susjednih općina izvan Kantona, savezu općina i gradova entiteta, u entitetu i državi, kao i na širem regionalnom i međunarodnom planu. (Grad Sarajevo, 2008)

U Statutu je utvrđeno da će Grad Sarajevo i općine koje čine Grad Sarajevo međusobno surađivati radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa, u skladu s ustavom, zakonom i statutom. Oblici i način saradnje uređuju se posebnim sporazumima. Statut otvara mogućnost da se Grad Sarajevo udružuje u savez općina i gradova. Odlukom o udruživanju utvrđuju se ciljevi udruživanja, način ostvarivanja ciljeva u savezu općina i gradova, kao i druga pitanja od značaja za rad. Postoji mogućnost da Grad Sarajevo pristupi međunarodnim udruženjima lokalnih zajednica i surađuje s odgovarajućim lokalnim jedinicama drugih država, u skladu sa zakonom. Kantonalne vlasti i organi Grada Sarajeva djeluju zajednički na partnerskim osnovama, izuzev u oblasti administrativnog nadzora koji vrše Federalne i Kantonalne vlasti u pogledu rada organa Grada Sarajeva. Grad Sarajevo može federalnim, odnosno kantonalnim vlastima na razmatranje upućivati inicijative, prijedloge i sugestije. U vršenju povjerenih ovlasti, organi Grada Sarajeva poštuju upute i smjernice državnih, federalnih i kantonalnih vlasti. (Grad Sarajevo, 2008)

Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine uređuje ciljeve i načela razvojnog planiranja i upravljanja razvojem Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave (gradova i općina), vrste strateških dokumenata, vrste dokumenata neophodnih u postupku implementacije strateških dokumenata, tijela odgovorna za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, proces razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u Federaciji, programiranje, monitoring, evaluaciju i izvještavanje o implementaciji strateških dokumenata, financiranje implementacije strateških dokumenata i nadzor nad primjenom zakona (Vlada FBiH, 2016). Iz navedenog se izvodi značaj ovog zakona za oblikovanje uloge Grada Sarajeva u razvoju gradskih općina, općina u sastavu Kantona, Kantona i entiteta.

Razvojno planiranje, strategija razvoja i upravljanje razvojem bitno određuju ulogu svih učesnika u procesu razvoja (javnog, privatnog i civilnog sektora od lokalnog preko kantonalnog do entitetskog nivoa), pa i Grada Sarajeva. Razvojno planiranje u kontekstu ovog zakona podrazumijeva proces kreiranja razvojnih ciljeva i definiranje načina njihovog ostvarivanja, što determinira ulogu jedinica lokalne samouprave u razvoju. Strategija razvoja podrazumijeva integrirani, multisektorski strateški dokument entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave koji definira javnu politiku i usmjerava

razvoj teritorije entiteta, područja kantona i jedinica lokalne samouprave i predstavlja putokaz za sveukupni razvoj. Upravljanje razvojem je definirano kao pretvaranje razvojnih ciljeva i prioriteta u konkretne aktivnosti sa jasnim financijskim učinkom i institucionalnim odgovornostima. Njihova realizacija, kao i monitoring i evaluacija rezultata, bitno određuju prostor za djelovanje Grada Sarajeva. (Vlada FBiH, 2016)

Posebno mjesto u razumijevanju uloge Grada Sarajeva u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave, kantone i entitet ima vertikalna koordinacija i usklađivanje. U smislu važećeg zakona riječ je o koordinaciji odgovornosti i procesa između nadležnih institucija na različitim nivoima vlasti u entitetu, kao i usklađivanju strateških dokumenata na različitim razinama vlasti u entitetu (lokalni, kantonalni i entitetski nivo) prema zajedničkim razvojnim ciljevima (Vlada FBiH, 2016)

Prema članu 10 ovog Zakona, Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave organizira poslove razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. To uključuje koordinaciju izrade strategije razvoja i programiranja razvoja jedinice lokalne samouprave, sudjelovanje u izradi strateških dokumenata kantona, definiranje mehanizama za financiranje razvojnih prioriteta utvrđenih u strategiji razvoja jedinice lokalne samouprave u saradnji sa nadležnim institucijama kantona, koordinaciju razrade i implementacije projekata identificiranih u strategiji razvoja jedinice lokalne samouprave.

Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave sukladno svojem unutarnjem ustrojstvu i nadležnostima organizira poslove razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. Poslovi razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u Gradu Sarajevu obuhvataju:

– koordinaciju izrade strategije razvoja i programiranja razvoja jedinice lokalne samouprave Grada Sarajeva;
– sudjelovanje u izradi strateških dokumenata kantona Sarajevo;
– osiguravanje usklađenosti proračunskog planiranja sa razvojnim prioritetima Grada Sarajeva jedinice lokalne samouprave;
– definiranje poticajnih mehanizama za financiranje razvojnih prioriteta utvrđenih u strategiji razvoja Grada Sarajeva jedinice lokalne samouprave u suradnji s nadležnim institucijama kantona Sarajevo;
– koordinaciju razrade i implementacije projekata identificiranih u strategiji razvoja Grada Sarajeva jedinice lokalne samouprave u suradnji sa nadležnim institucijama u okviru jedinice lokalne samouprave, kantonalnim organima uprave Kantona Sarajevo, susjednim jedinicama lokalne

samouprave i socio-ekonomskim partnerima, a koji doprinose realizaciji razvojnih prioriteta;
- koordinaciju procesa monitoringa, evaluacije i izvješćivanja o realizaciji strategije razvoja Grada Sarajeva jedinice lokalne samouprave sukladno utvrđenom sustavu indikatora i vođenje javno dostupne baze podataka za praćenje implementacije strategije razvoja Grada Sarajeva jedinice lokalne samouprave;
- poslove iz oblasti razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u procesu evropskih integracija;
- osiguravanje javnosti rada u procesima razvojnog planiranja, programiranja i implementacije, monitoringa, evaluacije i izvješćivanja o strategiji razvoja Grada Sarajeva jedinice lokalne samouprave. (Vlada FBiH, 2016)

U procesima koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem sa višim razinama vlasti Grad Sarajevo izražava i zastupa svoje interese putem Saveza gradova i općina Federacije.[5] Strategijom razvoja jedinica lokalne samouprave utvrđuju se ciljevi i prioriteti razvoja jedinica lokalne samouprave u Federaciji, način njihova ostvarivanja, financijski i institucionalni okvir za implementaciju, monitoring, evaluaciju i izvješćivanje, pa i ciljevi vezani za ulogu u prostoru regije. (Vlada FBiH, 2016)

Strategija razvoja Grada Sarajeva jedinice lokalne samouprave sadrži prioritete prostornog razvoja jedinice lokalne samouprave i razvojne pravce definirane u strateškim dokumentima kantona i Federacije (Vlada FBiH, 2016). Strategija razvoja Kantona Sarajeva je strateški okvir razvoja općine, odnosno Grada Sarajeva.

U Strategiji razvoja Grada Sarajeva za period 2021–2027, koja je pripremljena i usvojena u skladu sa ovim zakonom, kao akceleratori koji donose najveće razvojne efekte identificirani su: poticanje izvrsnosti, razvoj turizma i briga o životnoj sredini. Strateški ciljevi Grada Sarajeva do 2027. su prvi cilj: otvoren grad, efikasna, transparentna i odgovorna gradska administracija; drugi cilj: grad budućnosti i riznica prošlosti; treći cilj: grad filma i centar kreativnosti; četvrti cilj: grad vrhunskog sporta; peti cilj: grad hiljadu mostova; šesti cilj: grad čuvar. (Grad Sarajevo, 2022b) Kao što se može uočiti, ni na nivou akceleratora razvoja ni na nivou strateških ciljeva nije apostrofirana uloga Grada Sarajeva u regiji kao akceleratora razvoja ili strateškog cilja.

Zakon je utvrdio i međusobnu povezanost strateških dokumenata u Federaciji Bosne i Hercegovine na sljedeći način (Vlada FBiH, 2016):

[5] Više vidjeti na https://fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2017/zakoni/16h.html.

- Strategija razvoja Federacije je temeljna platforma socioekonomskog razvoja Federacije i služi kao podloga za sve ostale strateške dokumente u Federaciji, pa i za Grad Sarajevo.
- Sektorske strategije Federacije izrađuju se na temelju Strategije razvoja Federacije.
- Na temelju razvojnih ciljeva utvrđenih Strategijom razvoja Federacije, sukladno svojim nadležnostima, kantoni mogu donositi vlastite strategije razvoja, pa i Kanton Sarajevo.
- Na temelju razvojnih ciljeva utvrđenih strateškim dokumentima Federacije i Kantona Sarajevo, a sukladno svojim nadležnostima, Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave može donositi svoje strategije razvoja.[6]

Izvori financiranja za realizaciju prioriteta definiranih strateškim dokumentima su proračun Federacije, proračuni kantona, proračuni jedinica lokalne samouprave, financijski resursi međunarodnih financijskih institucija i organizacija te ostali izvori.[7]

Statut i zakon o planiranju razvoja i upravljanju razvojem otvara prostor za oblikovanje uloge Grada Sarajeva u razvoju regije uz poštovanje stava da je strategija razvoja entiteta temeljna platforma socioekonomskog razvoja entiteta i da je podloga za sve strateške dokumente nižih nivoa vlasti (kantona, Kantona Sarajevo, gradova, Grada Sarajevo i općina), da su razvojni ciljevi entiteta okvir za strategije kantona (Kanton Sarajevo), a razvojni ciljevi kantona (Kanton Sarajevo) i entiteta okvir za strategije razvoja gradova (Grad Sarajevo) i općina uz respektiranje njihovih specifičnosti.

Grad Sarajevo na temelju svojih interesa i svojih akademskih, naučnih, ljudskih, institucionalnih i drugih kapaciteta ima mogućnost na temelju ovog zakona i drugih dokumenata koji su u funkciji njegovog provođenja učestvovati u javnim konsultacijama o strateškim platformama (koje traju najmanje 30 dana) i strategijama jedinica lokalne samouprave, kantona i entiteta (koje traju najmanje 30 dana) i u tom procesu snagom argumenata temeljnih na znanju, inovativnosti i kreativnosti oblikuje svoju ulogu u razvoju regije (Vlada FBiH, 2016). Institut javnih konsultacija i javnog uvida Grad Sarajevo može koristiti i kod oblikovanja prostornih i urbanističkih planova, regulacionih planova i drugih prostorno-planskih dokumenata prema relevantnom zakonu (Federacija Bosna i Hercegovina, 2008; Kanton Sarajevo, 2018).

Koordinacija sa višim i nižim nivoima vlasti identificirana je kao eksterna prijetnja za razvoj Grada Sarajeva u periodu do 2027. godine, a ustavni

[6] Više vidjeti na https://fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2017/zakoni/16h.html
[7] Isto.

položaj, oduzete nadležnosti jedinice lokalne samouprave kao interna slabost (Grad Sarajevo, 2022b:19).

Uloga Grada Sarajeva u razvoju gradskih općina, općina u sastavu Kantona Sarajevo, Kantona Sarajevo, drugih općina i gradova u entitetu, entiteta i države Bosne i Hercegovine bitno je određena njegovim interesom, znanjem, kreativnošću, inovativnošću, spremnošću, institucionalnim i drugim kapacitetima, snagom argumenata, jer zakonski pravni okvir postoji, iako Grad Sarajevo nije izričito (ad nomen) apostrofiran kao nivo prema kojem se vrši horizontalno i vertikalno usklađivanje.

Financijski kapacitet

Kao što je rečeno, financijski kapacitet Grada Sarajeva, u ovom prilogu, mjeri se njegovim budžetom. S obzirom na zdravstvenu krizu (pandemija COVID-19), rat u Ukrajini, energetsku krizu, inflaciju, prehrambenu krizu, ekonomsku i financijsku krizu, ne koristi se analiza vremenskih serija, nego se prednost daje komparativnoj analizi vremenskih prosjeka. Konkretno, kompariraju se podaci o visini budžeta Grada Sarajeva, gradskih općina Stari Grad Sarajevo, Centar Sarajevo, Novo Sarajevo, Novi Grad Sarajevo, općina Kantona Sarajevo Ilidža, Vogošća, Ilijaš, Hadžići i Trnovo, budžeta Kantona Sarajevo, budžeta izabranih gradova u Bosni i Hercegovini: Banjaluka, Mostar, Tuzla i Zenica, kao i budžeta glavnih gradova Ljubljane (Republika Slovenija), Zagreba (Republika Hrvatska), Beograda (Republika Srbija) i Podgorice (Republika Crna Gora).

Prihodi Grada Sarajeva su prihodi od poreza (porez na dobit pojedinaca i poduzeća, porez na plaće i radnu snagu, porez na imovinu, domaći porez na dobra i usluge, prihodi od poreza na dohodak, prihodi od indirektnih poreza i ostali porezi), neporezni prihodi, tekući transferi i donacije, kapitalni transferi, prihodi po osnovu zaostalih obaveza, prihodi od internih transakcija, primici od financijske imovine i zaduživanja (Grad Sarajevo, 2022). Prihodi od poreza generiraju oko tri četvrtine prihoda Grada Sarajeva. U okviru ovih prihoda, na prihod od poreza na imovinu otpada 51%, a na prihod od indirektnih poreza 49%.[8]

Prema Statutu, prihodi Grada Sarajeva kreiraju se po osnovu prihoda iz budžeta Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Kantona

[8] Više vidjeti na https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2022/02/Tacka-10.-Budzet-Grada-Sarajeva-za-2022.-godinu.pdf.

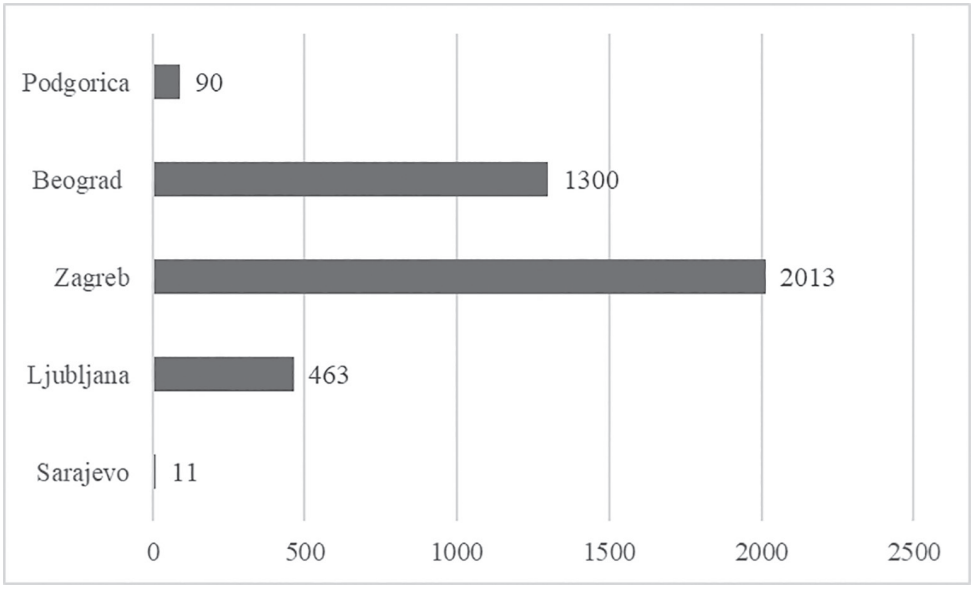
Sarajevo, naknada troškova iz budžeta Kantona Sarajevo za obavljanje poslova kantonalne uprave koji su preneseni na Grad Sarajevo,

prihoda iz dijela poreza Kantona Sarajevo, gradskih poreza i taksi, prihoda od nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu Grada Sarajeva, prihoda od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu Grada Sarajeva, kao i prihoda od koncesija koje odobrava Grad Sarajevo, prihoda od prodaje pokretnih i nepokretnih stvari u vlasništvu Grada Sarajeva, poklona, nasljedstva i legata, pomoći, donacija, zajma, kredita i samodoprinosa te drugih prihoda (Grad Sarajevo, 2008). Sredstva se mogu prikupljati i na osnovu neposrednog izjašnjavanja građana, u skladu sa zakonom, odnosno statutom.[9] Grad Sarajevo samostalno raspolaže prihodima koji mu pripadaju i može se zaduživati i zaključivati ugovore o kreditu, o čemu odlučuje Gradsko vijeće, u skladu sa zakonom (Grad Sarajevo, 2008).

Gradsko Vijeće Sarajeva[10] usvojilo je Budžet za 2022. godinu u iznosu od 21,3 miliona KM.[11] Od navedenog iznosa, skoro jedna trećina (31,5%) otpada na plaća i naknade troškova zaposlenih u gradskoj administraciji i izdatke za materijal i usluge gradske administracije. Na tekuće transfere angažira se oko 30% budžeta, na kapitale transfera oko 14% i na izdatke za nabavku stalnih sredstava oko 18%.[12]

ANU BiH АНУ БиХ

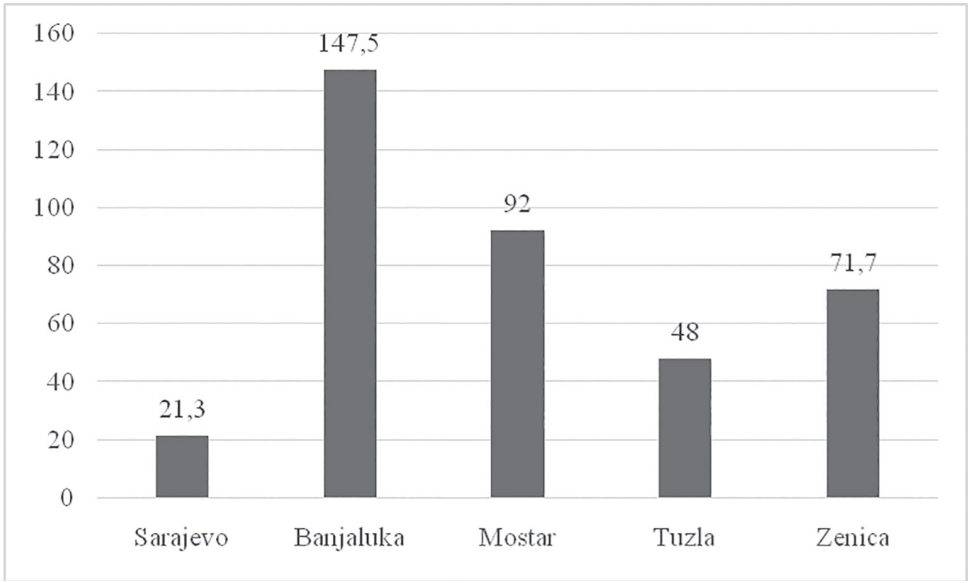
[9] https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2020/05/Statut-Grada-Sarajeva.pdf
[10] Usvojeno na sjednici Gradskog vijeća 1. 6. 2022. godine.
[11] Više vidjeti https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2022/02/Tacka-10.-Budzet-Grada-Sarajeva-za-2022.-godinu.pdf
[12] Isto.



Slika 1. Komparacija sa glavnim gradovima u regiji (milioni eura)

Izvor: Budžeti analiziranih gradova dostupni na njihovim zvaničnim stranicama

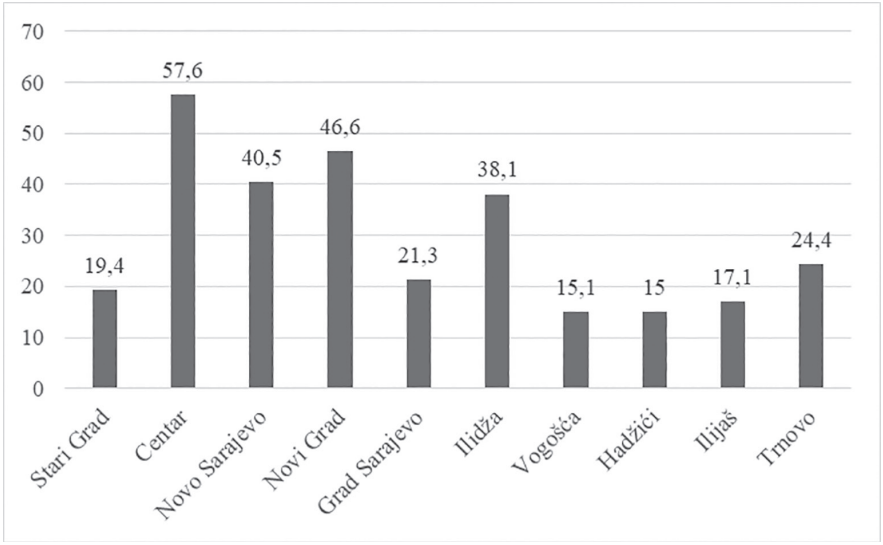
Financijski kapacitet Grada Sarajeva, glavnog Grada Bosne i Hercegovine, mjereno visinom budžeta, daleko je niži od na isti način mjerenog financijskog kapaciteta izabranih glavnih gradova zemalja regije (Ljubljana, Zagreb, Beograd, Podgorica). Budžet Grada Sarajeva je na nivou 0,5% budžeta Zagreba 2022, 0,8% budžeta Beograda, 2,3% budžeta Ljubljane i na 12,2% budžeta Podgorice 2022. godine.



Slika 2. Komparacija s izabranim gradovima u BiH (milioni KM)

Izvor: Budžet izabranih gradova preuzet sa zvanične stranice

Do istog zaključka se dolazi i komparacijom visine budžeta Grada Sarajeva sa budžetima izabranih gradova u Bosni i Hercegovini (Banjaluka, Mostar, Tuzla, Zenica). Budžet Grada Sarajeva je na nivou 14,4% budžeta grada Banjaluka za tekuću godinu, na 23,2% budžeta Mostara, na 29,7% budžeta Zenice i na 44,4% budžeta Tuzle za ovu godinu.

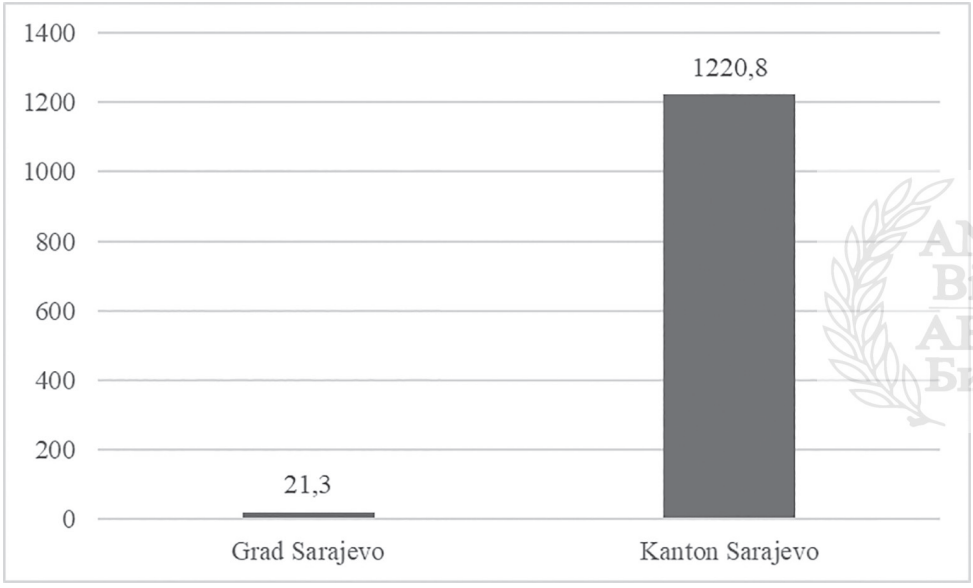


Slika 3. Komparacija s općinama u Gradu Sarajevo, općinama u Kantonu Sarajevo i sa Kantonom Sarajevo (milioni KM)

Izvor: Budžeti preuzeti sa zvaničnih stranica JLS, Grada Sarajeva

Komparacija budžeta Grada Sarajeva sa budžetima gradskih općina pokazuje da samo Općina Stari Grad Sarajevo ima niži nivo budžeta. Budžet Grada Sarajeva je na 37% budžeta Općine Centar, na 46% budžeta Općine Novi Grad Sarajevo i na oko 53% budžeta Općine Novo Sarajevo za ovu godinu.

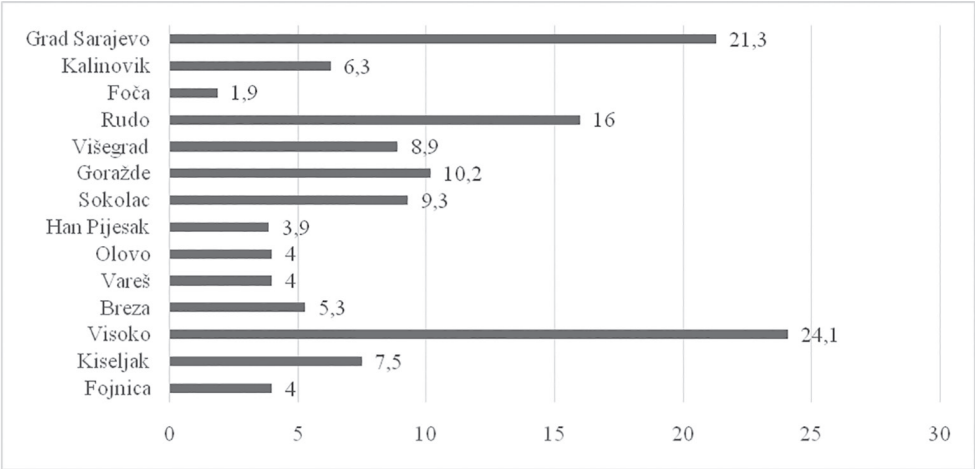
U komparaciji sa budžetima drugih općina Kantona Sarajevo, općine Ilidža i Trnovo imaju više budžeta od budžeta Grada Sarajevo.



Slika 4. Komparacija budžeta Grada Sarajeva i Kantona Sarajevo za 2022. (milioni KM)

Izvor: Budžet Grada Sarajeva i Kantona Sarajevo za 2022. preuzet sa zvanične stranice

Budžet Grada Sarajeva je na nivou 1,7% budžeta Kantona Sarajevo za 2022. godinu.



Slika 5. Komparacija s izabranim općinama gravitacionog područja (milioni KM)

Izvor: Budžet izabranih jedinica lokalne samouprave za 2022. preuzet sa zvanične stranice

Analiza financijskog kapaciteta izabranih općina oba entiteta koje gravitiraju Sarajevu pokazuje da Grad Sarajevo, osim u jednom slučaju, ima veći financijski kapacitet, mjereno na ovaj način.

Učesnici u procesu izrade Strategije razvoja Grada Sarajeva 2021–2027. kao interne slabosti identificirali su: ustavni položaj Grada Sarajeva, financijsku zavisnost, loše financijsko poslovanje administracije, imovinu Grada Sarajeva i lošu naplatu vlastitih prihoda Grada Sarajeva, a kao eksternu prijetnju nedovoljnu visinu budžeta i koordinaciju sa višim i nižim nivoima vlasti (Grad Sarajevo, 2022b: 19-20).

Zaključak

Uloga glavnog grada u razvoju njegove administrativne i funkcionalno-gravitacione regije, ali i države, determinirana je historijskim, geografskim, geoprometnim, demografskim, urbanim, prostornim, društvenim, ekonomskim, tehnološkim i drugim faktorima. Determinirana je i filozofijom, poimanjem i pristupom razvoju. Socijalni, prirodni, humani, institucionalni i financijski kapacitet glavnog grada oblikuje njegovu ulogu u razvoju regije. U ovom prilogu fokus je na institucionalnom i financijskom kapacitetu Grada Sarajeva, glavnog grada Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, kao i sjedišta Kantona Sarajevo.

Institucionalni kapacitet se izvodi iz Statuta Grada Sarajeva i zakona o planiranju razvoja i upravljanju razvojem entiteta Federacija Bosna i

Hercegovina. Statut i zakon o planiranju razvoja i upravljanju razvojem otvara prostor za oblikovanje uloge Grada Sarajeva u razvoju regije uz poštovanje stava da je strategija razvoja entiteta temeljna platforma socio-ekonomskog razvoja entiteta i da je podloga za sve strateške dokumente nižih nivoa vlasti kantona (kantona Sarajevo), gradova (Grada Sarajevo) i općina, da su razvojni ciljevi entiteta okvir za strategije kantona, a razvojni ciljevi kantona (Kantona Sarajevo) i entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine) okvir za strategije razvoja gradova (Grada Sarajeva) i općina uz respektiranje njihovih specifičnosti.

Strategija razvoja Grada Sarajeva za period do 2027. godine ne apostrofira ulogu Grada Sarajeva u regiji kao akcelerator razvoja i ne oblikuje je kao strateški cilj razvoja.

Financijski kapacitet se izvodi iz budžeta (prihoda) Grada Sarajeva. Komparacija sa budžetima izabranih glavnih gradova, glavnih gradova država u regiji, zatim izabranim gradovima u Bosni i Hercegovini, kao i komparacija sa budžetom Kantona Sarajeva upućuje na zaključak da financijski kapacitet, financijska snaga Grada Sarajeva nije adekvatna osnova za oblikovanje njegove uloge u razvoju gradskih općina, općina Kantona Sarajevo, Kantona Sarajevo, drugih općina izvan Kantona Sarajevo, entiteta i Bosne i Hercegovine. Strateški dokumenti razvoja Grada Sarajeva prepoznali su financijsku zavisnost, loše financijsko poslovanje, imovinu Grada i lošu naplatu vlastitih prihoda Grada kao internu slabost, a nedovoljnu visinu budžeta kao eksternu prijetnju razvoju Grada.

Uloga Grada Sarajeva u razvoju gradskih općina, općina u sastavu Kantona Sarajevo, Kantona Sarajevo, drugih općina regije i gradova u entitetu, entiteta i države Bosne i Hercegovine bitno je određena njegovim interesom, znanjem, kreativnošću, inovativnošću, spremnošću, institucionalnim i drugim kapacitetima, tradicijom, snagom argumenata, a manje njegovim financijskim kapacitetom. To pretpostavlja strateški konsenzus na nivou Grada Sarajeva o njegovoj ulozi u razvoju najšire shvaćene regije, kao i jačanje institucionalnih i drugih kapaciteta u tom kontekstu.

Izvori

Federacija Bosna i Hercegovina (2006). Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine. Preuzeto sa https://fmpu.gov.ba/wp-content/uploads/2020/07/Zakon-o-prostornom-planiranju-i-koris%CC%8Ctenju-zemljis%CC%8Cta-na-nivou-Federacije-Bosne-i-Hercegovine-SNFBiH-br-2-06-72-07-32-08-4-10-13-10-i-45-10.pdf, 10. 5. 2022.

Grad Banjaluka (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.banjaluka.rs.ba/rekordne-ustede-budzet-grada-za-2022-godinu-veci-za-deset-miliona-km/, 5. 5. 2022.
Grad Beograd (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.beograd.rs/g/beoinfo/1790556-usvojen-budzet-grada-beograda-za-2022-godinu/, 5. 5. 2022.
Grad Ljubljana (2002). Proračun. Preuzeto sa https://www.ljubljana.si/sl/mestna-obcina/proracun-mestne-obcine-ljubljana/, 5. 5. 2022.
Grad Mostar (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.klix.ba/vijesti/bih/grad-mostar-usvojio-budzet-za-2022-godinu-tezak-92-miliona-km/211229116, 5. 5. 2022.
Grad Podgorica (2002). Budžet. Preuzeto sa https://www.antenam.net/podgorica/227719-usvojen-prijedlog-odluke-o-budzetu-glavnog-grada-za-2022-u-iznosu-od-93-9-miliona, 5. 5. 2022.
Grad Sarajevo (2008). Statut grada Sarajeva. Preuzeto sa https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2020/05/Statut-Grada-Sarajeva.pdf, 5. 5. 2022.
Grad Sarajevo (2022a). Budžet. Preuzeto sa https://gradskovijece.sarajevo.ba/budzet/, 5. 5. 2022.
Grad Sarajevo (2022b). Strategija razvoja Grada Sarajeva 2021–2027. Preuzeto sa https://www.sarajevo.ba/bs/document/220, 5. 6. 2022.
Grad Tuzla (2022). Budžet. Preuzeto sa https://grad.tuzla.ba/budzet-za-2022-godinu/, 5. 5. 2022.
Grad Zagreb (2022). Proračun. Preuzeto sa https://vlada.ks.gov.ba/preuzimanja/budzet, 5. 5. 2022.
Grad Zenica (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.zenica.ba/gradska-uprava/budzet/, 5. 5. 2022.
Kanton Sarajevo (2018). Zakon o prostornom uređenju Kantona Sarajevo. Preuzeto sa https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/zakon-o-prostornom-uredjenju-kantona-sarajevo.html, 15. 4. 2022.
Kanton Sarajevo (2022). Budžet. Preuzeto sa https://vlada.ks.gov.ba/preuzimanja/budzet, 5. 5. 2022.
Općina Breza (2022). Budžet. Preuzeto sa http://www.breza.gov.ba/file/jp-radio-breza-odluka/956, 5. 5. 2022.
Općina Centar (2022). Budžet. Preuzeto sa https://centar.ba/stranica/budzet, 5. 5. 2022.
Općina Foča (2022). Budžet. Preuzeto sa http://opstinafoca.rs.ba/finansije/, 5. 5. 2022.
Općina Fojnica (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.fojnica.ba/v3/media/download/Nacrt_Budzeta_za_2022._godinu.pdf, 5. 5. 2022.
Općina Goražde (2022). Budžet. Preuzeto sa http://www.bpkg.gov.ba/skupstina/3148/budzet/, 5. 5. 2022.
Općina Hadžići (2022). Budžet. Preuzeto sa https://hadzici.ba/documents.php?id=14, 5. 5. 2022.
Općina Han Pijesak (2022). Budžet. Preuzeto sa https://hanpijesak.org/budzet/, 5. 5. 2022.
Općina Ilidža (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.opcinailidza.ba/budzet, 5. 5. 2022.
Općina Ilijaš (2022). Budžet. Preuzeto sa https://ilijas.net/budzet-opcine-ilijas-za-2022-godinu-preko-165-miliona-km/, 5. 5. 2022.
Općina Kalinovik (2022). Budžet. Preuzeto sa http://kalinovik.info/2016-12-12-14-02-18, 5. 5. 2022.
Općina Kiseljak (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.opcina-kiseljak.org/opcinska-administracija/sip/, 5. 5. 2022.

Općina Novi Grad Sarajevo (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.novigradsarajevo.ba/budzet/, 5. 5. 2022.

Općina Novo Sarajevo (2022). Budžet. Preuzeto sa https://novosarajevo.ba/budzet/, 5. 5. 2022.

Općina Olovo (2022). Budžet. Preuzeto sa http://olovo.gov.ba/kategorija-dokumenta/budzet-opcine/, 5. 5. 2022.

Općina Rudo (2022). Budžet. Preuzeto sa http://www.opstinarudo.com/kategorija/obavjestenja/?lang=lat, 5. 5. 2022.

Općina Sokolac (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.opstinasokolac.net/budzet/, 5. 5. 2022.

Općina Stari Grad Sarajevo (2022). Budžet. Preuzeto sa http://starigrad.ba/v2/txt.php?id=926, 5. 5. 2022.

Općina Trnovo (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.trnovo.ba/budzet-opcine-trnovo/, 5. 5. 2022.

Općina Vareš (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.vares.info/node/1169, 5. 5. 2022.

Općina Visoko (2022). Budžet. Preuzeto sa https://www.visoko.gov.ba/grad/budzet/budzet-grada-visoko/, 5. 5. 2022.

Općina Višegrad (2022). Budžet. Preuzeto sa https://opstinavisegrad.com/budzet/?jezik=lat, 5. 5. 2022.

Općina Vogošća (2022). Budžet. Preuzeto sa https://vogosca.ba/budzet-za-2022-godinu-plan/, 5. 5. 2022.

Vlada FBiH (2016) Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine. Preuzeto sa https://fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2017/zakoni/16h.html, 20. 3. 2022.

ANU BiH АНУ БиХ

DOI: 10.5644/PI2022.204.12

SARAJEVO ĆE BITI, SVE DRUGO ĆE PROĆI

Amir Vuk-Zec[1]



autor: Mensur Demir

Abstract: This is theoretical work for better understanding what Sarajevo is today. Since the focus is on contemporary society, our work begins with the concept of the rhizome, which Gilles Deleuze and Felix Guattari used as a metaphor to explain the nature of knowledge, information, and social relation. This concept applied information age defined in works Manuel Castells. The rise of the networking society, they application in actual life in town. In this work after highlighted some od phenomena of the world today analyzing urban layers in memories of the Sarajevo, from period when Sarajevo establishing, when ottoman empire era rule in Bosnia, Austro-Hungarian period, and rule in the both Jugoslav era and finely, and finely reflex on post-Dayton position like capital town in independent state BIH, and what that happen in space. One part of our analyzing is to discover what kind of the rule was dominate in history of the town. Very important focus in this work is to clear fined definition, what is Sarajevo today, and why this city, lost your competition like town and disappear in concept the Canton Sarajevo. We are try to find reason of that position the town in organization today, and try to give some suggestion, how to find some solution for better thinking about the city region. Today is divided town, and we have to try to find solution for charismatic position in the future of the town. It will be imagination, like tools which help to find light in the end.

Keywords: rhizome, networking fluid society, building code, memory of the town, imagination

[1] Studio Zec doo, Sarajevo, info@studiozec.ba

Grad je biće – Bogdan Bogdanović

O gradu kao "najvećem izumu čovječanstva", kako je napisao u predgovoru jedne od najsvježijih knjiga o ovoj materiji Ben Wilson (2021) u knjizi Metropolis, napisane su knjige i knjige, od čuvene "biblije" na tu temu, kultne knjige Lewisa Mumforda (2006) "Grad u Istoriji", ili magične poetične proze u "Nevidljivim gradovima" Itala Calvina (1972), preko maloprije spomenute, do onih neznanih koje se sada pišu. Date su mnoge definicije, a grad kao živa materija stalno izmiče krajnjoj definiciji i nudi se novim. Tako je i sa Sarajevom. Sarajevo i njegova silueta se pamte, kada se s nekog od njegovih vidikovaca pogleda tepih od grada. Tada kao nad kakvom magičnom "kristalnom kuglom" gledate kako se zrcali život u toj nakupini kuća i ljudi među njima. Gosta vašeg i grada uvijek treba prvo odvesti da Sarajevo vidi "odozgo", da ga shvati. Kada ga sagleda u toj jedinstvenoj i zavodljivoj silueti, jer to je zavodljivost svih gradova koji se ugnijezde između nekih brežuljaka i razliju se po padinama prema dolinama u koje se sliju, uvijek "zvoni" ona čuvena rečenica našeg nobelovca Ive Andrića (1973):

> I u koje god doba dana i sa koga god uzvišenja bacite pogled na Sarajevo, vi uvijek i nehotice pomislite isto. To je grad. Grad koji i dotrajava i umire, i u isto vreme se rađa i preobražava.

Namjera ovog pisanja je da se sačuva "biće grada" jer, kako reče proto majstor Bogdan Bogdanović, mag arhaične misli o gradu, samo grad koji ima dušu i auru je živ. Vidjeli smo u ovom svjetskom eksperimentu sa zatvaranjem gradova zbog pandemije kako je moguće da i grad bude leš, na samrtnoj postelji. Ne može nikad priroda tako jezovita, odbojna biti kao pusti i napušteni gradovi. Tada su svi izgledali kao mrtvac koji zjapi otvorenih usta, a ne diše. Ne ponovilo se.

Sarajevo kao rizom

Sadašnje stanje u planiranju i upravljanju prostorom u gradu Sarajevu najpreciznije je opisano pojmom rizoma. Postupno ćemo detektovati to stanje, probati naći uzroke, sagledati posljedice i dati preporuke, da bi se mogao razviti dijalog o ovoj živućoj problematici grada. Šta je rizom?

Ovaj botanički pojam,[2] podanak, korijen koji se neprestano obnavlja i samoinicijativno grana u raznim direkcijama, filozof Gilles Deleuze i

[2] Rizom (od grč. *rhizóō* = "masivni korijen") – u botanici i dendrologiji – jest modificirana podzemna stabljika nekih biljaka, koja se obično nalazi pod zemljom, često ima korijen koji izrasta iz čvorova.

pshioanalitičar Felix Guattari u svojim radovima i knjigama, kao što je to kultna knjiga "Kapitalizam i šizofrenija 2 – Tisuće Platoa", uveli su za bolje razumijevanje, upravo, šizofrenije današnjeg vremena, koje kapital kao preovladavajući odnos, danas, u ovoj globalizaciji relacija na svijetu, definitno proizvodi. Evo njihove definicije:

> Sažmimo glavna obilježja rizoma: za razliku od stabala ili njihovog korijena, rizom spaja bilo koju točku s bilo kojom drugom točkom, a te njegove značajke nisu nužno povezane sa značajkama iste prirode. On služi vrlo različitim znakovima režima, pa čak i neznakovnim stanjima. Rizom se ne može svesti ni na jedan ni na mnogostrukost… Nema ni početak ni kraj, već uvijek samo sredinu "milue" (franc., milje kao životna sredina) … za razliku od stabla, rizom nije predmet reprodukcije… Rizom je anti genealogija. (Deleuze i Guattari, 2013: 29)

Rizom je za njih nešto nepredvidivo, fraktalno u svom cvjetanju, razvijanju i metastazi, nešto što se grana u njemu razumljivim pravcima, neuhvatljivo, ali aktivno. To su samoproglašeno tijelo bez organa, bez potrebe za pravljenje nekog složenijeg zaokruženog pojma. "Ni glave ni repa" bila je naša poslovica za takve pojave i ponašanja među nama.

Današnja dijagnoza stanja "o vladanju" prostorom, ujedno i odgovor na te pulsirajuće promjene, jest upravo da smo u jednom, ponavljam, stanju *rizoma*, koje ćemo u ovom tekstu dalje probati da razumijemo, svjesni da nam definicija izmiče, zbog logike ovog vremena u kojem ovo pišemo.

Prvi jasni korak je dijagnostika, detekcija stanja, jer tu se krije i ozdravljenje, kao i rješenje. "Neće niko ozdraviti, dok ne shvati da je bolestan", tako je negdje u nekom svom "znaku pored puta" o toj logičnoj pretpostavci jasno i britko napisao Ivo Andrić.

Kako postadosmo rizom?

Sarajevo je prošlo kroz vremensku petlju

Svašta ovaj grad pamti. Zato ga i volimo, jer nam ima šta reći i naučiti nas. Pamti on prirodne nedaće i nepogode, ali najbolnije su one od onih koji ga pokušaše razoriti, od Eugena Savojskog, preko ratnih razaranja u Drugom svjetskom ratu, do ove najbolnije posljednje destrukcije, devedesetih godina. Sarajevo je u tom posljednjem turbulentnom vremenu prošlo kroz jednu "vremensku crvotočinu", tačnije vremensko-prostornu petlju. Bolno i tragično smo katapultirani iz onog vremena, kolektivnog poimanja prostora i organizacije života, u ovo rigidno današnje stanje u kojem pulsiramo, ali

kroz traumatični rat koji još traje. Mi do danas nemamo sociološki i filozofski obrađen taj eksperiment, jer još nas anestezirane drži silovitost onoga što nam se desilo i, kao neka gravitacija, ne da nam da odlepršamo u bolje. Svaki Sarajlija je morao više puta "prevrednovati sve vrijednosti", da jasno asociram na Ničeovu knjigu i potrebu kojom se on obraćao dekadentnom devetnaestom vijeku, koji je upravo u ovom gradu ubijen. Da, svako od nas je sastavljao po više puta te tablice nekog vrednovanja svijeta, bez kojeg nema razumna bivstvovanja. Ukrajina nam je sada svjedok licemjerstva svijeta koji je Niče s pravom prezirao, a čiji samrtni ropac sada slušamo. Kako definisati ovo "tekuće vrijeme" koje bježi jasnoj definiciji, jer ovo nije više svijet koji smo do sad znali?

"Fluidni život se hrani nezadovoljstvom samim sobom… iz tog razloga, pojava fluidnog modernog društva nagovijestila je propast utopije sa težištem na društvo i uopšte propast ideje dobrog društva" (Bauman, 2009) – ovo su neke od jasnih definicija stanja ovog društva iz knjige lucidnog sociološkog analitičara Zygmunta Baumana. Uz njegove radove treba dodati, za mene, kultnu knjigu za razumijevanje svijeta danas *Netokracija*, gdje dvojac iz Skandinavije Alexander Bard i Jan Söderqvist vivisekcijski svojstveno današnjim "rokerima" među misliocima, precizno definiraju stanje. Svijet se dijeli na *netokrate* – dobro umrežene elite moći i kontra njih *konzumetarijat*. To je promjena paradigme kojoj svjedočimo, pa kažu:

> Kapitalisti će postati pod klasa koja će se morati zadovoljiti korišćenjem starih i drugih raznih informacija, dok će Netokracija – mrežna elita odnositi nagradu moći, statusa iskustva i zadovoljstva … Oni, naime nadziru znanje i samim time mogu stvoriti pozornost koja je vrijednija od bilo čega drugog … Pozornost je važnija od svega ostalog. (Bard i Söderqvist, 2003: 205)

Dokaz da je svijet postao jedan veliki reality show. Pa iz tog svijeta nam je i došao Trump i mnogi današnji državnici. Sve je ovo refleksija na tehnologiju kojom se navodno služimo, ustvari mi služimo njoj i preko nje gore spominjanoj netokratskoj eliti. Danas je sve tehnologija. Danas smo mi pripadnici jednog umreženog informacionog svijeta. U strukturi tog svijeta u koji smo upleteni, Manuel Castells, kao sociolog, analizira odnos nove paradigme i prostora i kaže:

> Prostor je izraz društva … drugim riječima: prostor nije fotokopija društva, već njegov izraz. Dinamika sveukupne društvene strukture formira prostorne forme i procese … Zaista, prostor je kristalizovano vrijeme … Stoga izlažem ideju da

> postoji novi prostorni oblik karakterističan za društvene prakse koje dominiraju i oblikuju umreženo društvo: prostor tokova. (Castells, 2018: 576-577)

Sada se upravo trasiraju ti novi umreženi tokovi, pa i nad ovim gradom. Sjetimo se da nas je u jeku pandemijskog lockdowna upravo simbolično nadletio "redenik satelita" Elona Muska.

Ovi navedeni primjeri analiza sadašnjeg stanja svijeta jasno daju odgovor na smjelo postavljenu tezu prolaska kroz vremensku petlju koju smo doživjeli. Ovo što nam se desilo zbunilo bi i uređenija društva u mirnodopskim okolnostima, a ne naše društvo koje još živi doktrinu šoka. (Klein, 2008)

Sarajevo i čovjek su uvijek bili zajedno

U ovom sloju analize dotakli bismo se upravo layera i nanosa tadašnjih svjetonazora koji su uslovili bilo urbaniteta i duh ovog grada.

Prostor današnjeg Sarajeva pamti i ima dokaze o tome da je bio naseljen ljudima još od neolita, kao što su lokaliteti Debelog brda i Butmira, istina nedovoljno promovirani i pomalo zaboravljeni od ove pulsirajuće novije historije. Zatim, tu su jasni slojevi perioda kada je ovde boravila rimska kultura, pa vam današnja glavna ulica, Titova, leži u istom pravcu gdje je nekada bio "cardo decumanus", kojem su ti najveći inžinjeri antičkog svijeta u urbanim potezima davali pravac tadašnjeg kretanja iz rimskog naselja na Termama na Ilidži.

Sarajevo je, u ovom današnjem obliku o kojem govorimo, formirano širenjem i dolaskom tada dominantne Turske imperije na Balkan i njenog širenja prema zapadu, koja je svojom logikom i tadašnjim svjetonazorom formirala jedan od najznačajnijih i najljepših šehera, kako se titulirala veća gradska cjelina u to doba. To su nam znatiželjni putopisci koji ga pohode s istočne i zapadne strane ostavili u svojim spisima. Da, tadašnje Sarajevo je svojim položajem plijenilo. Okolna brda i padine su "plakale", jer niz njih su se slijevali potoci kroz prirodne bašte i voćnjake. Bistrički potok, Mošćanica, Koševski potok, Kevrin potok, Soukbunar, Buća i Boljakov potok su samo neki od toponima koji su sada definicija nekog prostora, a nazvani su po tadašnjim vidljivim vodenim tragovima u pejzažu urbanog. Znamo koliko je voda bila i ostala presudna za ljudska staništa, a Sarajevo je definisano njome, mada nema veliku rijeku. Treba imati imaginacije i zamisliti grad iz tog vremena i gledati ga u tom kontekstu da bi se shvatilo koliko je to bio iznenađujuće slobodan grad, bez fortifikacija, bedema oko sebe, grad koji se razlio tu oko Miljacke i počeo penjati po okolnim brdima logikom tadašnjeg odnosa do

prostora, od kojeg trebamo učiti, a ne zanemarivati njegove poruke. O tome u tekstu kasnije. Tako slobodne forme lak je bio plijen za Eugena Savojskog i njemu slične gradomrsce.

Grad kao ispružena nit

Nije ni čudo da je Sarajevo zavodilo mnoge tadašnje putopisce. Najbolji prikaz i analiza tog perioda razvoja grada i njegovih najbitnijih komponenata koje se i danas daju čitati u tkivu grada mogu se naći u biser-knjizi arhitekture ovog podneblja autora Dušana Grabrijana i Juraja Neidhardta "Arhitektura Bosne i put u suvremeno". Malo je knjiga na svijetu iz arhitektonske baštine da su na ovakav način, sistematski i grafički obradili zatečeno narodno graditeljstvo koje će kasnije neko prozvati vernakularnom arhitekturom, arhitekturom koja je protkana životnim odnosom zatečene prirode, njene topografije i morfologije graditeljstva, koja čini *genius loci* svakog staništa, što čini da svako tako stvoreno mjesto iskreno zrači i bude jedinstveno, a da je ujedno dio bogatstva i doprinosi različitosti svijeta. Tako da se i gradovi kao i ljudi razlikuju po onome po čemu su slični – kako nas je Aristotel učio. Za razliku od navodne "moderne", koja je svuda ista, time i dosadna, vernakularna arhitektura ima karakter. To je graditeljstvo koje čini simbiozu prirode i čovjekovog nauma i htijenja.

Prava arhitektura vas u susretu sa sobom učini šutljivim – jednostavno zašutiš. Takav je osjećaj kad odozgo pogledate na Sarajevo. U spomenutoj knjizi, koja je dvojezično obrađena i štampana pedesetih godina prošlog vijeka, grafički, uz jasne i kratke citate, analiziran je odnos grada i okoline, čaršije kao njegovog središta i okolnih mahala – stambenih četvrti, organizacije tih mikrorejona za življenje, do analize inventivne i osnovne ćelije svakog grada, stambene jedinice – danas stana ili nekad kuće za stanovanje za tadašnje proširene porodice. Predgovor toj knjizi radio je vodeći arhitekta dvadesetog vijeka Le Corbusier, kojem je tridesetih godina prošlog vijeka saradnik bio upravo profesor Juraj Neidhardt, rođeni Zagrepčanin, duhom Sarajlija, koji se zaljubljuje u arhitekturu grada Sarajeva i na nagovor prijatelja iz Slovenije Dušana Grabrijana napušta velikog majstora Le Corbusiera i odlučuje se za život i praksu arhitekte u Bosni pa do kraja života gradi i pravi Sarajevo. Sarajevu su ljudi sa strane davali jak pečat. Valjda inspirisani njegovim karakterom. Kaže se da se sa strane u šahu bolje vidi.

Slojevi orijentalnog Sarajeva

Kada razlažete te urbane slojeve Sarajeva, to vam je kao da gulite luk, sloj po sloj, do središta – kako to opisa naš veliki pisac Dževad Karahasan, veliki zaljubljenik ovog grada. Razložimo te komponente nastanka tadašnjeg Sarajeva, koje se i danas jasno čitaju. Gradovi organizovani po milet koncepciji, gdje je život bio aktivan za dana i slijevao se prema čaršiji i odvijao u tom prostoru trgovine, da bi se navečer povlačio u mahale, a u čaršijskim hanovima su ostajali putnici namjernici. Skupite pa raširite prste jedne ruke i eto vam znaka kako je pulsiralo tadašnje Sarajevo, kako to danas većina gradova i živi. Svaki downtown današnjih velikih gradova je jakog dnevnog intenziteta, da bi navečer bio ispražnjen i umiren.

Srce je u čaršiji

Baščaršija, sarajevska, ostala je jedina autentična čaršija na Balkanu, jer ona u Skoplju, koja joj sliči, ne živi kao sarajevska. Sljedeća takva je na dva sata leta prema istoku. To je i danas srce grada, koji sada živi tempom prilagođenim ovom vremenu. To je downtown tadašnjeg Sarajeva. Univerzalnost ovakvog urbanog prostora i njegova glavna osobina je da se uspijeva prilagoditi datim uslovima. Današnji urbanisti nikako da nađu formulu za ovakve pulsirajuće urbane prostore. To su unikatni prizori i demonstracija zanatskog ručnog rada, koji će dolaskom robotike i vještačke inteligencije imati muzejsku vrijednost istinskog performansa, gdje će se buduće generacije čuditi šta je čovjek bio sposoban učiniti svojom rukom, kao što se danas djeca čude kada vide kravu kada je muzu.

U čaršiji se uvijek znalo

Čaršija u svojoj organizaciji ima jasnu hijerarhiju. Prvo su duhovni, sakralni objekti džamije, kao izvor svega.

Eto vam jedne od prostornih lekcija ovog grada. Oko takvih prostora transcendentalnosti i duhovnosti organizovani su pragmatični javni životni prostori. Bezistani – tadašnje robne kuće ili shopping centri tog vremena koji su građeni od postojanog materijala, uglavnom kamena, vrše istu tu funkciju i u ovom vremenu. Danas u Sarajevu egzistira Gazi Husrev-begov bezistan, najbolji shopping centar. Duguljasta, trobrodna kamena građevina, prizemna, s centralnim koridorom, ujedno natkrivenom ulicom. Taj osnovni brod

građevine je u presjeku povišen, kroz njega ulazi dnevno svjetlo i prirodno ventilira. To je objekat iste namjene i forme skoro pet stotina godina. Toliko pametno projektovan i napravljen da ima svojstvo vječne forme. Takve su vam namjene i javna kupatila – hamami, današnji moderni spa centri. Sarajevski hamam, dvokupolni objekat, sigurno je jedan od najočuvanijih hamama na svijetu, ali po meni, nažalost, danas je zadužbina jednog čovjeka. Ta logična prostorna hijerarhija se osjeti i danas u prostoru čaršije i ko prvi put u nju uđe, osjeća se sigurno, a to je prvi znak intimnog prostora. Intiman prostor je onaj koji nas na trenutak oslobađa arhetipskog, primordijalnog straha u nama od kojeg smo satkani, jer biti orijentiran u prostoru, smješten, znači biti siguran. Čaršija, kao i cijelo "staro Sarajevo", primjer je dobro orkestrirane urbane cjeline, s jasnim pravcima kretanja, volumenskom prostornom hijerarhijom objekata, vertikalnim orijentirima i domenama. To jeste jedna bezvremenska prostorna gramatika s izraženim prostornim sintaksama.

Mahale – sustainable living

Drugi sloj onog luka, sloj oko sredine, tj. čaršije, jesu mahale – stambene četvrti u kojima se stanuje i živi. Čaršija je za poslovanje i javni život, a mahale su sve što to nije. U čaršiji ljudi poznaju jedni druge, a u mahali se znaju. Kuće su jedna drugoj izmicale poštujući nepisano pravilo "prava na pogled" i tiskale se jedna uz drugu. Kult komšiluka je bio zakon i bila je poslovica da je komšija bliži od brata. To je bila forma jedne "komune", povezane religijom i običajima. Danas se doktorati pišu o tom famoznom "sustainable living", samoodrživom načinu života koji se u Sarajevu njeguje vijekovima. Sve te mahale, s kućama koje kao da su krenule nizbrdo pa zastale, imale su svoja groblja, bijele nišane u travi. To su bili mali parkovi. Ljudi u tim mahalama i dalje žive s pogledom na groblje ili u neposrednoj blizini. Oni žive uz tu stalnu opomenu o prolaznosti koja je sigurno bila i uzrok njihovog odgođenog odnosa prema životu, neke vrste lijenosti i izbjegavanja naglih i plahovitih odluka, jer je u Sarajevu uzrečica vjernika "ako bog da" vidljiva, jer gledaš u taj simbol privremenosti na ovom svijetu.

Kuća je kao i čovjek, puna dualnosti

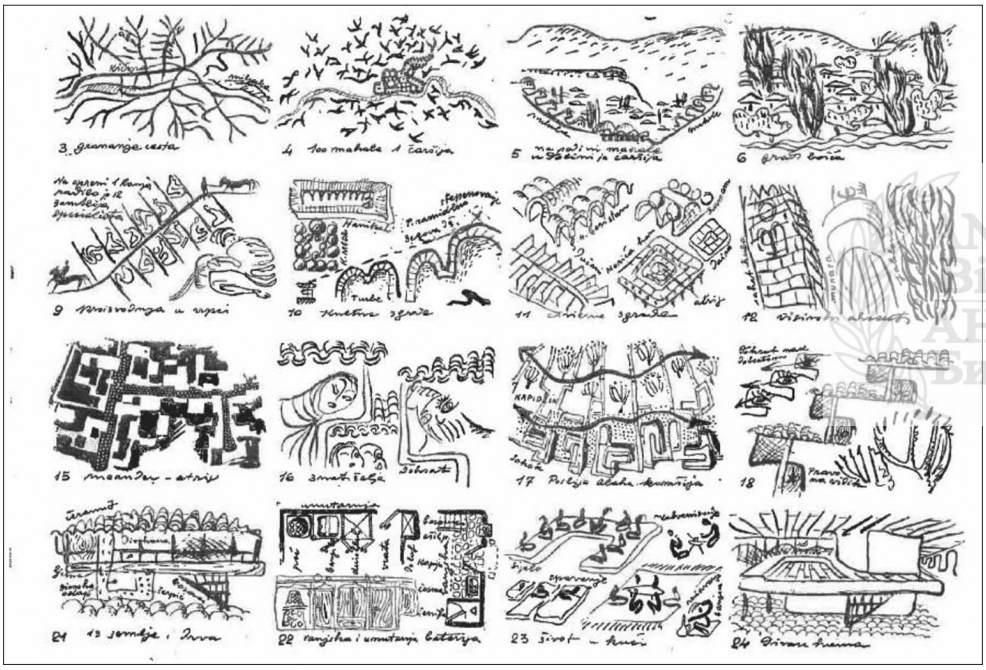
Kao i ovi prethodni slojevi Sarajeva, i bosanska kuća je svijet za sebe. Ona je najčitljiviji primjer te filozofije Istoka, koja se kao prva upisala u ovaj grad, jer će se kasnije dolaskom Austrougarske Sarajevo razvijati logikom zapadne

misli. Istok je *horizontala*, a zapad *vertikala*, pojednostavljeno rečeno. Zato je *pravi ugao* simbol čovjeka u prostoru. On je proizvod njegovog uma, jer ga u prirodi nema, a sadrži *horizontalu* u kojoj se čovjek odmara, sanja, voli, ljubi, boluje i *vertikalu* u kojoj je aktivan, u kojoj radi i kreće se. Orijentalna kuća, kao što je i Svrzina, dijeli se na javno i intimno kao i svako od nas. Kuća je kao i čovjek. Dalje se može čitati niz dualnosti između otvorenog i zatvorenog prostora, lagane konstrukcije terasa i teških zidova iza.

Okcident spreman da divani s Orijentom

Dolaskom Austro-Ugarske monarhije promijenio se princip odnosa prema gradu. Kad je Bosna prešla iz ruke u ruku, od nekada jakog u ruke trenutno moćnijeg, promijenio se i način života koji je ova velika sila sa sobom donijela. Počinje "modernizacija Bosne" kako neki vole reći, a ustvari to je period industrijalizacije svijeta, ali i kolonizacije. Sarajevo počinje poprimati elemente srednjoevropskog grada s tramvajskim saobraćajem kao bitnom odrednicom grada. Monarhija pruža željeznicu prema istoku i jugu države i povezuje Sarajevo s ostalim dijelovima. Grad dobiva sve potrebne atribute tadašnjeg življenja u gradu. Prvi put se uvodi urbanistički red. Grade se katedrale, teološke škole i bogoslovije, zgrade uprave i zakonodavne vlasti, kao zgrade zemaljske vlade, suda, bolnice i zgrade javnog gradskog života najvišeg standarda tadašnjeg življenja. Fascinantno je očitavati kako se Austro-Ugarska monarhija ozbiljno i pošteno odnosila prema ovom gradu. Pozicioniranje zgrade Zemaljskog muzeja, vrhunskog arhitektonskog djela Karla Paržika, na livadi onkraj grada, gdje se danas smještaju bezlični kubusi Ikea lanca, koji su sada kapija svih gradova Evrope. To jasno kazuje da su oni dugoročno razmišljali o ovom prostoru i predvidjeli da će to biti novi centar grada. U tom kratkom periodu udahnuto je u logiku grada i izgrađeno mnogo. Dolazak Austro-Ugarske zatiče orijentalno Sarajevo u dekadentnom stanju i normalno da se radikalno pristupa gledanju na grad. Tada se počinje stvarati onaj čuveni arhitektonski koloplet, što je specifičnost Sarajeva sada. Vijećnica u čaršiji, kasarna Jajce u mahali, kasarne pod Bistrikom… Samo u Sarajevu u tako malom prostoru vi danas šetnjom kroz pješačku zonu, prolaskom pored Katedrale, tipičnim profilom ulica evropskog grada, uranjate i utapate se u sitnu strukturu, u "mjerilu čovjeka" izgrađenu matricu. To su senzacije za tijelo i to danas simuliraju u mnogim Disneylandima i outletima, ali to je "fake old news", dok je u Sarajevu to stvarno utisnuto u mentalno poimanje ovog grada. S pucnjem Gavrila Principa, koji se desio na najvažnijem

korneru ili uglu za današnju Evropu, otišla su carstva svjetska iz njega i ono je postalo "nevoljeno dijete" nove kraljevine. Završeno je doba carstva, jer su sarajevskim atentatom nestala skoro sva evropska carstva i otvorilo se doba katastrofe ili zanimljiva vremena, kako reče genijalni britanski historičar Eric Haubsum. Taj kratki dvadeseti vijek koji je donio promjena kao sva historija ljudskog roda do tada, počeo je 1914. godine sarajevskim atentatom, a završio opet nizvodno od mjesta atentata na drugom mostu uz obale Miljacke, kad je ubistvom dvije mlade osobe počela agresija na Sarajevo i gdje je moderna Evropa ubijena. Sve to pamti ovaj grad. Grad koji je tek nakon priznanja BiH kao nezavisne republike postao njen glavni grad i prvi put nakon svog osnivanja odlučuje sam o sebi, mada uz prisustvo protektora.



Skice iz knjige autora Dušana Grabrijana i Juraja Neidhardta "Arhitektura Bosne i put u suvremeno", 1957.

Nikad potpuno svoj na svome

Odlučivali o njemu i gradili ga iz Istanbula, Beča, Budimpešte i Beograda, danas Brisela i Washingtona, a on to pamtio i upijao u sebe. To je ta zavodljiva heterotopičnost Sarajeva. Kada iznajmite sobu u hotelu Evropa, pogledom na čaršiju s kojom se dodiruje vi ste pogledali na Aziju – na Istok. Okrenete se

i pogledate na suprotnu stranu i gledate na Evropu – na Zapad… Taj hotel naš književnik Dževad Karahasan smatra semantičkim središtem identiteta grada.

Sarajevo spremno prihvata modernu

U novoj Kraljevini SHS, koja će se pretočiti u Kraljevinu Jugoslaviju, Sarajevo dobija nove slojeve koji prate svjetska zbivanja. To je period kada moderna razgrađuje eklektiku i dekadentnost arhitekture devetnaestog vijeka. Tragovi i dometi koje moderna ostvaruje u Sarajevu sigurno su među najiskrenijim i najautentičnijim na Balkanu, jer inspiraciju crpi iz bogatog narodnog graditeljstva i modernosti koju je začela još Austro-Ugarska monarhija. Smjelo se, u to skroz nedefinirano tkivo, ugrađuju bitni objekti arhitekata moderne, od Bajlonovih modernih vila, preko zgrada burze rada, ugaone neprimjetne kuće, ali majstorskog manira djelovanja u gradu, zgrade Fiskulturnog doma, Zlokovićeve poslovne zgrade na prvim "V" stubovima u prizemlju, do remek-djela moderne u gradu, ugaone kuće braće Kadić i njihovog paviljonskog naselja na Džidžikovcu, koji je ravan Stuttgart Weissenhof Estateu Miesa van der Rohea. Otvorenost i preduzimljivost tadašnjeg Sarajeva privlači mnoge mlade arhitekte. Prepoznali su u orijentalnom pristupu principe modernosti i kubičnost starog Sarajeva i transponovali ga u moderan izraz. Moramo naglasiti da je to bio autentičan i originalan odgovor moderne na ovim prostorima. Sarajevska moderna jedinstvena je, jer to je princip "moderne" koja štuje i koristi četverovodni krov, počev od Kadićevih prvih kuća u mahali (kuća familije Kopčić) do Neidhardtovih kuća za samce i remek-djela malog urbanizma – minikompleksa na vrhu Džidžikovca, autora Andrije Čičinog Šaina, koji na principima filozofije gradnje Grabrijana i Neidhardta umotava zatečenu džamiju avlijskim zidom nad kojim su se nadvisile dvije manje četverovodne kuće s više stanova, a koje su u suprotnosti sa stambenim blokom na zapadnom kraju tog zida. U ovoj maloj prostornoj gesti, ali monumentalnoj u poruci, sadržan je sav sukus građenja u Sarajevu. Nakon ovog perioda u socijalističkom Sarajevu se bilježi ekspanzija oličena u novim stambenim četvrtima i urbanizmu širokih poteza. U tim slojevima istinski znalci mogu prepoznati modele građenja koji su i danas aktuelni i koje treba izučavati kao svjetske primjere humanog građenja u jednom kolektivnom sistemu i takvom pristupu djelovanju u prostor. Danas naselje Grbavica može biti primjer paviljonskog urbanizma i kolektivnog vlasničkog odnosa i njegove humanosti naspram rigidnosti takvih naselja tadašnjeg istočnog bloka ili špekulantnog odnosa kapitala koji danas dominira gradnjom Sarajeva i ekstremnom privatizacijom

koja se nametnula nakon Dejtonskog sporazuma. Od sedamdesetih do zlatnih osamdesetih koje će kulminirati organizacijom Zimske olimpijade 1984. godine, Sarajevo proživljava svoje Periklovo doba u Jugoslaviji. Osamdesetih godina Sarajevo će biti alternativna perjanica kulturnih zbivanja u bivšoj zajedničkoj državi i, mada nepriznato od centara tadašnje države, dominirat će u sportu, muzici, biti centar rok-scene Jugoslavije, od kulture do filma, teatra, likovne scene i izrazite autentičnosti u arhitekturi. Simbol tog vremena sigurno je Skenderija, master-djelo profesora Živorada Jankovića i Halida Mulahasilovića, još jedno svjetsko arhitektonsko djelo u Sarajevu. Pravi primjer "novog brutalizma" u arhitekturi koji je tada vladao svijetom i njegova refleksija u Sarajevu. Tada su društva pravila javne prostore za dobrobit svih, bila su senzibilnija. Radili su ih u maniru brutalizma kao postratni odgovor u arhitekturi i potreba čovjeka za sigurnim i čvrstim zdanjima. Taj objekat je bio uspjeh cijelog grada. On je postao hram kulturnog i sportskog života Sarajeva. Danas u ovom svijetu beskompromisnog neoliberalnog kapitalizma, on kao i njegovi dvojnici u svijetu pate od nebrige onih koji ga naslijediše. To je vrhunsko djelo tog izraza. Sarajevo se tih godina naglo urbanizira i poprima obrise kakvi imaju svi novi gradovi. Ovi novi obrisi, za razliku od starih koji su bili svoji i posebni, uglavnom liče jedni na druge. Posebnost ove arhitekture je kolektivni odnos prema prostoru i vlasništvu nad njim. Sada se i nad tom fazom razvoja grada nadvija neumitna vremenska nostalgija, pa je i to djelovanje u prostoru interesantno i provociralo je izložbu u MoMA – Betonska utopija – Arhitektura u Jugoslaviji od 1948. do 1980, jer to je vrijeme jedne istinske i konkretno iživljene utopije koju ovaj prostor pamti. To su i reperni objekti tog perioda arhitekte Ivana Štrausa, dvojac UNIS nebodera, stambena naselja kao što su naselje Sunca i na Grbavici oko Shoppinga, zgrada televizije arhitekte Kušana. Gradnja tih objekata, kao što je sportska dvorana Zetra, autora Ludmila Alikalfića i Dušana Đape, bila je potreba za organizaciju Zimskih olimpijskih igara 1984. Pored niza sportskih objekata i stadiona potrebnih za takmičare, izgrađen je niz pratećih objekata kao što su bili hotel Igman autora Ahmeda Đuvića i hotel Vučko majstora i profesora Zlatka Ugljena, čije je ime nastavilo smjer njegovog učitelja Neidhardta.

Ožiljci u memoriji grada

Onda je došlo najgore po ovaj grad, vrijeme razaranja, gdje je arhitektura i njena reprezentativnost bila meta. Ovde je stvarno provođen urbicid. Zato je bila razorena poslovna zgrada dnevnog lista Oslobođenje, gorjeli su i

izdržali vatru dva sarajevska nebodera, za razliku od onih njujorških blizanaca. Gorjela je i Vijećnica… Mnogo toga je bilo devastirano, ali se u postdejtonskom periodu obnovilo i dobilo novu namjenu. Sada grad živi u agoniji neoliberalnog kapitala koji voli trgovati i špekulirati, a ne stvarati i promovirati nove vrijednosti. Sva ta globalna zbunjenost uz ovu novu tehnologiju prelama se i u Sarajevu i ono je opet svjedok vremena što se jasno čita na arhitekturi ovog grada.

Raskrsnica kao rezime

Da, upravo na raskrsnici kod Alipašine džamije je vječna i trajna izložba, materijalni dokaz uticaja na ovaj grad i njegov izgled. Tu kao na nekoj izabranoj izložbi ponosno stoje zdanja arhitekture koja bolje i rječitije od pisanog govore o vremenu u kojem nastadoše. Alipašina džamija svojom proporcijom i skladom smatra se najljepšom džamijom Sarajeva. Dijametralno od džamije je tipična austrougarska ugaona kuća kojom je trebala početi nova ulica za Marijin Dvor. Preko puta je najznačajnija ugaona kuća u Sarajevu, kuća profesora Kadića, remek-djelo jugoslavenske moderne. Dijametralno od nje je zgrada Higijenskog zavoda, tipična zgrada socrealizma, arhitekte Vase Todorovića, koji je projektovao i pejzažni stadion Koševo. Na drugom uglu je zgrada Crvenog krsta – zgrada češkog modernog pravca u arhitekturi, arhitekte *Helena Baldasara* koji je imao uticaja u Sarajevu. Odmah do nje je manje znana Neidhardtova ugaona kuća, a malo uz ulicu su njegovi stambenjaci. Na kraju dolje niz Koševski potok se podno Trebevića smjestila Skenderija, kao hram Hačepsut u drevnom Egiptu. Na ovoj važnoj raskrsnici kretanja u longitudinalnom gradu, kao u rezimeu neke knjige, skupljeni su arhitektonski uzorci koji tu svjedoče svako u svoje ime o svom vremenu nastanka i uticaju na Sarajevo. Na jednoj raskrsnici, kao u rezimeu grada, skupile se primjerne zgrade da govore.

Ko zna gledati, ovdje će shvatiti šta je to, da prostiš, Sarajevo.

Sarajevo će biti, sve drugo će proći

Ovom opsežnom analizom jasno smo potvrdili ono što je i esencija Sarajeva, a to je da je to jedna kontinuirana, heterotopična urbana sredina. Sarajevo je tako sačuvano do današnjih dana kao jedan "muzej na otvorenom", što aktivni gradovi ovakvih historijskih naslaga u suštini i jesu, komprimirano znanje u prostoru. Upravo ta mješavina, prostorni amalgam, čini ovaj grad

jedinstvenim. To je i najveći brend ovog grada. Vidite koliko se tu da slojeva očitati, od neolita, ilirske i rimske kulture, do nastanka tipičnog grada istočnih svjetonazora, na koje se nakalemila zapadna misao u vremenu austrougarskog perioda, pa onda novi nanosi tek formirane države na ovim prostorima, pojave moderne i stvaranja prvih kapitalističkih odnosa, i velike ekspanzije u socijalističkoj kolektivnoj svijesti, koja je, kao najmlađa, ostavila velikog traga u prostoru. Trauma razaranja i neminovne obnove sada u postdejtonskoj Bosni, po pravilima važećeg svjetskog neoliberalnog svjetonazora, svojom nas globalizacijom uvlače u gore spominjano "umreženo društvo". Upravo zbog toga ovaj grad je jedinstven, jer malo je urbanih sredina gdje se na njihovoj koži čita evolucijska nit nastajanja grada – te najveće potrebe čovjeka.

Urbana podsvijest Sarajeva

Sva ta djelovanja u prostoru imala su neka od svojih pravila. Trebamo se osvrnuti na to, da bi ga poredili s današnjim stanjem u prostoru. Za fazu nastanka Sarajeva iz doba osmanskog perioda govori se da su vladali takozvani "nepisani zakoni" koji karakterišu svaku vernakularnu arhitekturu. Ona svojim kolopletom materijala, oblika i potreba, uz datosti i uslovljenosti lokacije, tvori *genius loci* svakog urbanog mjesta. Nije to anemičnost i jednoobraznost današnje mas-produkcije. Ta nepisana pravila su ustvari ipak imala jasan i logičan izraz, a nedavno je na panel-diskusiji na forumu Bosna profesorica Amra Hadžimuhamedović navela da je postojao jasno napisan kodeks gradnje. To se u prostornim sklopovima iz tog vremena i čita. Tako npr. nisi mogao zid vanjskog toaleta nasloniti na komšijin zid. Tako da se jasno čita urbana i oblikovna orkestracija objekata, sakralnog i profanog karaktera u sklopu čaršije. U tadašnjem downtownu (poslovnom dijelu grada) bila je jasna hijerarhija. Najveća kupola je bila kupola glavne džamije. Javni objekti su građeni od kamena. Mi toga nismo svjesni. Veoma malo arhitekata je prepoznalo vanvremensku poruku Sarajeva iz tog perioda. Pored spominjanog tandema Grabrijana i profesora Juraja Neidhardta, treba spomenuti Aliju Bejtića, Džemala Čelića, Nedžada Kurtu i mnoge druge koji su svojim angažmanom u revitalizaciji čaršije sačuvali "bilo" tog najintimnijeg prostora u Sarajevu. Naša struka je vječno vapila da Sarajevo nema trgova kao simbola javnog života, a zaboravljala čaršiju, kao jedan intenzivni neprekidni *advent* u gradu. Danas se na onim "ko fol" trgovima ispred shopping centara često za potrebe događaja stvaraju atmosfere i tako aktiviraju ti prostori privremenim štandovima. Opet čaršija.

Dolaskom Austrije dolazi i do objave građevinskog reda kao ustroja u prostoru. Toj novini i razvoju u urbanom redu u prostoru arhitektica Nataša Pelja-Tabori (2021) u svojoj doktorskoj disertaciji dala je vrhunski doprinos. Ova disertacija je sada nezaobilazna kada se razmišlja o gradu. Nataša nas istraživački i vrlo taksativno uvodi u tu problematiku. Do potrebe za građevinskim redom, urbano razmišljanje o gradu sigurno je krajnja faza razvoja baroknog grada. Čuveni Haussmannov plan za spas Pariza, potpomognut Napoleonom III, jer bez gazde nema urbanizma, postao je urnek za potrebe tadašnjih gradova koji se industrijaliziraju i dobijaju na brzini i ekspanziji dolaskom novih potrebnih ljudi za rad. Slijedit će ga mnogi gradovi, kao što je plan Barcelone od genijalnog i, po meni, prvog savremenog urbaniste Ildefonsa Cerdàea, jer je povlačio bitne poteze u gradu. Razmišljao je infrastrukturalno, a ne samo oblikovno. Slijedom Pariza i tadašnji Beč uvodi građevinski red koji kod njih još postoji. Nataša u svojoj disertaciji navodi da se 1902. taj građevinski red ustanovio i u Sarajevu i trajao do pucnja Gavrila. U novonastaloj državi južnih Slovena, staroj Jugoslaviji, građevinski red je važio do 1936, kada su Mate Baylon i Emanuel Šamanek bili arhitekti koji su vukli i uticali na urbane poteze u gradu. O tadašnjoj nagloj urbanizaciji, koja je za nas sada historija, piše arhitekta Dušan Grabrijan, Slovenac koji je svojim angažmanom, pisanjem i edukativnim djelovanjem zadužio ovaj grad. U knjizi "Grabrijan i Sarajevo" autor Džemal Čelić citira Grabrijanov članak:

> Tvrdim da se Sarajevo izgrađuje sasvim bez glave. To potvrđujem primjerima. Prvi primjer: staro Sarajevo – Baščaršija prošle godine su sazvali neke arheologe da utvrde šta treba čuvati u starom Sarajevu. Oni su izabrali četrdesetak kuća koje se ne smije dirati i metnuli su ih u spisak. Ali, u pitanju nije 40 kuća. U pitanju je cjelina, u pitanju je da li će starost Sarajevo održati ili ga treba modernizovati. (Čelić, 1970: 101)

Danas mi to bezglavo vrijeme smatramo vremenom velikog poštovanja odnosa u prostoru! Grabrijan će u Sarajevo pozvati i svog prijatelja Juraja Neidhardta i s njim kao krunu njihovog rada objaviti knjigu "Arhitektura Bosne i put u suvremeno" (1957), koja je Biblija za nas arhitekte Sarajeva i jedna od najvrijednijih knjiga za razumijevanje ovog grada. Nažalost, njenog reprinta nema, pa i to govori o nama. Ta jedinstvena knjiga odvaja Sarajevo od ostalih gradova. To je njegova prostorna "Hagada".

Nastankom nove Jugoslavije, red u urbanizmu se uvodi preko Generalnog urbanističkog plana, o čijem se konceptu počelo razmišljati 1961, a usvojen

je 1965. i je osnova za sljedeće planove tog reda. To je bio jako sistematičan i ambiciozan plan tog vremena s jasnom infrastrukturalnom mrežom.[3]

Nakon toga slijedio je ambiciozni plan 1986–2000, odnosno 2015, koji nije mogao biti valorizovan zbog rata koji je uslijedio. Nakon destrukcije grada i promjene karaktera, izrađuje se prvi urbanistički plan ovog urbanog prostora u postdejtonskom periodu. Usvaja se Prostorni plan Kantona Sarajevo 2003–2023.[4] Prvi put se iz prostornih planova briše pojam grada i o redukovanom prostoru grada se razmišlja kao o Kantonu. To je i dalje aktuelna forma razmišljanja. Sadašnja vlada Kantona, koje se mijenjaju kao u hokeju, usvojila je inicijativu za promjenu generalnog urbanističko-prostornog plana, koji se sada priprema u Zavodu za planiranje Kantona Sarajevo. Ambiciozno za tek formiranu i od vremena neprovjerenu vlast u Kantonu. Nekolicina arhitekata koja se odazvala na javni poziv na prezentaciju tog koncepta plana u Zavodu nije dovoljna da bi se reklo da je plan transparentno predstavljen. Danas na polju razmišljanja o urbanizmu u ovom prostoru djeluje i neka simbioza urbanista s ETH Zurich, UNSA i Zavoda za planiranje Kantona Sarajevo, uz konzorcij konsultanata Urban plana, Helvetas i ENOVA. To je, ipak, jedna saradnja univerziteta i može biti od koristi za razmišljanje o gradu, ali nas ne smije zavesti svojim obećavajućim naslovima, kako obično i počinju ovakve saradnje. Kako reče neko, "svaka ekspertnost podliježe ideologiji". Ne mislim da će učešće studenata u izradi prijedloga biti odlučujuće, kako to navodi aktuelni premijer, jer energija mladih će svako biti uključena u izradu ovakve dokumentacije. Nama je neophodno iskustvo, a to je stvarno znanje, kako ga definira Albert Einstein. Takva je i saradnja s čuvenom kompanijom svjetskog renomea Arup, koja u saradnji s našim firmama radi na konceptu izrade masterplana za kampus. Projekat finansira EIB – Evropska banka za razvoj i AFD – Francuska banka za razvoj. Opet evropski eksperiment nad ovim prostorima, jer to je evropsko birokratsko razmišljanje o prostorima koje ne razumiju. Sarajevo je kroz svoju historiju bilo poligon za provjeru, od Osmanske, preko Austro-Ugarske, raznih Jugoslavija, do današnjih okolnosti, uvijek pod jakim uticajem interesa sa strane i odsustvom jasnog odgovora onih na kojima se to provodi. To je još jedan od projekata za to važno gradsko područje, prostore bivše kasarne, koje dijeli Sarajevo napola, a koje je nekom vlasničkom permutacijom pripalo Univerzitetu. Znamo da Univerzitet u Sarajevu nema kapaciteta da stvori tu jak kampus znanja. To bi trebala biti odluka države i grada, koji bi mogao biti edukacioni centar za

[3] Vidjeti časopis ARH -društva arhitekata DAS (1963) broj 2-3, Godina I, Sarajevo

[4] Vidjeti web stranicu Kantonalnog zavoda za planiranje Sarajeva (https://www.zpr.ks.gov.ba/)

Balkan, ali Cambridge i Harvard se ne prave preko noći i te bastione znanja ne čine zgrade, nego oni silni prestižni profesori, od toga mnogi nobelovci, koji čine esenciju takvih ustanova. Nažalost, naš univerzitet je ogledalo stanja u društvu. Nepotistički.

Dakle, iz navedenog vidimo kakofoniju u planiranju i razmišljanju o gradu. Na ovo treba dodati nereguliranu gradnju po padinama i rubovima grada, koji su prostorni dokaz rizomskog rasta grada. Sarajevo je sigurno, uz Beograd, grad s najviše tih "nelegalnih" bespravnih objekata. Neprovjereni podaci govore o nekih pedeset do šezdeset hiljada takvih objekata? Tačan podatak niko nema! Od pojma nelegalne gradnje bolje je koristiti termin profesora Muhameda Hamidovića, koji je tu pojavu klasifikovao kao "neregularnu gradnju". Svi ti objekti imaju priključak električne energije i priključak na gradsku vodovodnu mrežu, a većina i na gradsku kanalizacionu mrežu. To je najveći fenomen, o kojem nema sociooloških, niti relevantnih društvenih odgovora. To nisu slamovi južnoameričkih ili afričkih gradova, nego nevjerovatna privatizacija prostora, jer to nisu uboge udžerice, kao kod slamova gorespomenutih gradskih fenomena, nego ogromne kuće, najmanje s tri stana cca 240–300 m^2 korisne stambene površine, građene od trajnih čvrstih materijala i često nedovršene. To je teško i bolno ukloniti. To su sve kuće pripremljene za življenje bliske porodice, dakle za više familija, i to su kuće "kolektivnog stanovanja". Popisom iz 2013. vidi se da BiH ima viška stambenog prostora u odnosu na broj domaćinstava. Tako je i sa Sarajevom. Sve su to "škiljeće kuće", jer navečer se svjetlo vidi samo u jednoj sobi na fasadi punoj otvora. Kao kada čovjek zažmiri na jedno oko i gleda te. O ovom fenomenu trebalo bi se stalno govoriti i pokušati daljnje metastaze u prostoru spriječiti prije svega edukacijom iz koje će proisteći i neke regule.

Ovo neplansko širenje grada po obroncima i rubovima počelo je davnih sedamdesetih godina prošlog vijeka. Vršene su studije, spomenimo samo onu koju je 2006. napravio Institut za arhitekturu i prostorno planiranje Sarajevo "Valorizacija i sanacija bespravno izgrađenih objekata", za potrebe prostornog plana Kantona Sarajevo za period 2003–2023.

Da zaključimo ovaj brzi i pomalo konfuzni pregled pravila koja su se "poštovala" u jednom njegovom periodu konstatacijom da je Sarajevo od dolaska Austro-Ugarske na ove prostore u stalnoj mijeni koja se vidi na njemu. Nevjerovatno je kako se u ovom proizvedenom haosu uopšte snalazimo.

Kada je grad izgubio ovlasti nad sobom

Jedna vrsta eutanazije nad ovim gradom desila se njegovom postdejtonskom organizacijom. Grad gubi ingerencije, utapa se u pojam administrativni i nestaje u Kantonu Sarajevo. Da li ste u Sarajevu kada vas nakon izlaska iz tunela Ivan dočeka tabla "Kanton Sarajevo"?

Jasno je da oblik grada postaje neka "rizomska forma" jer je i tom administrativnom odredbom izgubio na svojoj pojavnosti i izgubio auru grada. Grad Sarajevo je jedinstven grad i među gradovima u BiH, kojem je dozvoljeno da se titulira kao grad, ali koji ne upravlja tim, nema nadležnosti ni nad jednom vitalnom funkcijom grada i kao ikebana služi samo da zbuni. Opširno i naučno egzaktno je to obrađeno u studiji ANUBiH "Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru" (Pejanović et al., 2020) U toj zaista vrijednoj studiji mogu se naći svi relevantni podaci za analizu ovog stanja. Pojam koji je odbranio BiH, jer Sarajevo je brend veći od cijele države! To je realno. Znamo da ima ljepših, većih, značajnih gradova, ali Sarajevo je grad za koji se zna. Nije to slučajno! Nije to samozaljubljenost Sarajlija, koji uzgred rečeno ne postoje, jer niti upravljaju ovim gradom, niti se pitaju. Gradovi su uvijek bili atraktori razvoja i napretka nacije, države (Jacobs, 2011: 478) – pisala je Jane Jacobs, gradobraniteljica, koja se kroz svoju kultnu knjigu "Smrt velikih američkih gradova" intelektualno zalagala za povratak digniteta pojmu grada, koji se kroz urbanizam moderne, zasnovan na atenskoj povelji, rastočio i obolio. Ona je bila čuveni borac za povratak trotoara, dramskog i scenografskog elementa svakog grada. Podsjetimo se da historija države počinje gradom državom, kako je pisao Paul Virilio (2011), jedan od značajnih mislilaca koji je grad gledao s jedne posebne strane. O odnosu grada i rata kojim se ovaj mislilac bavio napisao sam osvrt u našem dnevnom listu *Oslobođenje* naslova "Gradove ubijaju, zar ne?". To je jedna kratka analiza zašto su gradovi meta svakog rata, pa i ovog posljednjeg koji je Sarajevo doživjelo. Svaka nacija je svoj identitet formirala oko takvih žarišta i vrela ljudske aktivnosti. Što grad i jeste u svojoj podsvijesti.

Pogledajmo pravno stanje današnjeg grada Sarajeva. Grad kao nosilac lokalne samouprave pravno ne postoji, jer gradska uprava je protokolarnog karaktera. Ono malo kompetencija srušile su opštine koje čine grad: Stari grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, kad su tužile i dobile Grad i od 2007. godine one su nosioci lokalne samouprave. Sarajevo je samo zbir opština. Grada nema.

Kada tome dodamo otkačene satelitske opštine, Ilidžu, koja pretenduje da bude grad, Ilijaš, Hadžiće, Vogošću, jasno je koliko je ovaj prostor rascjepkan i usitnjen. Stvarni gospodari prostora su načelnici opština, koji pokriveni odlukama opštinskog vijeća lako mogu manipulisati prostorom. Zato bi se i mandat opštinskog načelnika trebao limitirati na dva, a ne, kako se sada u praksi dešava, gdje su neki načelnici na tom položaju četiri, pa čak i pet mandata. Kao srednjevjekovni vladari. Za tako dugi period oni od opštine naprave svoju kompaniju, rutinski je vode i izgube i ono malo imaginacije ako su je imali. To je u kontroli prostora najmanja lokalna samoupravna forma koja, ako je kreativna i dobronamjerna, može polučiti čudo. Biti vizionar ne može biti tehnokrata, nego kreativna osoba. Danas kada gledamo stanje grada Sarajeva, kojeg nema pravno, opština koje ga čine i svojim djelovanjem drobe i sitne, i na kraju Kantona, koji bi trebao biti krunska instanca, vidimo jednu nepovezanu, nesinhronizovanu relaciju u prostoru. Koliko ja pamtim, svi načelnici gradskih i satelitskih opština su se skupili samo jednom oko pitanja migranata. Nema u javnosti prezentacije nekog kolektivnog nastupa koji je neophodan, jer Miljacka teče kroz sve gradske opštine i dolazi nam od Pala, gdje i nastaje.

Prijedlog da se prave akumulaciona jezera na području RS kojima bi se s Kantonom regulisao protok vode u Miljacki primjer je te neophodne saradnje. Zato ove društvene pojave pravilno karakterišemo *neprirodnim*, jer se protive logici prostora u kojem smo. Mi idemo toliko daleko da smo podijelili i planine. To je najbolje vidljivo na Trebeviću gdje je zona koja se pod kontrolom Federacije zove zaštićena prirodna cjelina, a dio te iste planine našeg Trebevića koji je pod kontrolom upravnih organa Republike Srpske, tačnije Istočnog Sarajeva, aktivno je gradilište. Samo na ovom primjeru djelovanja u prostoru očigledan je primjer podijeljenosti nečega što je prirodno nedjeljivo. Mi samo katarzom u prostoru možemo vratiti dostojanstvo ovom nedjeljivom gradu. Razjedinjeno djelovanje opština i nemoć tako male lokalne samouprave koči sinhronizovan i vidljiv razvoj grada. Ovo što se dešava je zbir incidenata u prostoru, pa zato tvrdim da mi prznimo po gradu, a ne da smišljeno gradimo. Najbolji primjeri su totalna samovolja opštine Trnovo koja gospodari prostorom Bjelašnice, prirodnog resursa cijelog regiona, kao i samoproglašene intervencije opštine Stari Grad, koja je dozvolila da se izgradi stambena zgrada na pijaci Markale i poništila davno napravljeni prijedlog da se napravi spomen-pijaca – trg, savremeni nukleus tog dijela grada s podzemnim garažama i poslovnim blokom, ali i s naglaskom na ono što se tu desilo i kada je svijet konačno shvatio agoniju i traumu ratnog Sarajeva. Sada

je tu napravljena stambena zgrada, koja nikom neće valjati, ni susjedima, jer nije komšija, ni budućim stanarima, jer je neuslovna za tu vrstu stanovanja nad pijacom.

Najgore što se desilo je da je ovo društvo odšutjelo na ovu povredu njegove memorije!

Dozvolili smo da se na mjestu stradanja, na mjestu gdje se stvara pamćenje jednog naroda, ovim nepotrebnim potezom i sitnom računicom zatre sjećanje izgradnjom jedne nevažne i po svim urbanim aspektima nepotrebne stambene zgrade. Skoro je to mjesto spominjano u britanskom parlamentu, kada se Boris Johnson na stradanje Mariupolja u Ukrajini pozvao na sarajevske Markale i stradanje civila, koje se u Ukrajini ponavlja. Mi sada ovom gradnjom brišemo pamćenje, jer prostor je bitan za pamćenje, a vrijeme za sjećanje, kako je to hirurški precizno objašnjeno u knjizi za nauk o ovome "Kultura pamćenja" Jana Assmanna. Ova obezglavljenost i djelovanje opština kao da nisu dijelovi jednog tijela razdire biće grada. Grad je sada stvarno tijelo bez organa – rizom.

Moja smjela pretpostavka je da je to i namjerno, strateški dio specijalnog rata koji se i dalje protiv ovog grada vodi. Aktuelne politike naših susjeda uglavnom su koncentrirane u svom govoru na grad Sarajevo i nazivaju ga političkim, ekstremnim, jednonacionalnim, ali uvijek se u svakoj od tih konstatacija osjeti da je Sarajevo iznad toga, kao pojam. Šta nam je činiti da bi ojačalo?

Sarajevo će biti

Ovo je stih jedne od Fazlinih pjesama,[5] koji je bodrio Sarajlije u ratu, dizao je moral i podsjećao da će i to proći. Ovo je naslov ove teme i ujedno zaključak jer, kako smo u analizi razložili, izlaz iz ovog rizomskog stanja koje je uvjetovano vanjskim faktorima, odnosom "netokrata i konzumerijata" u ovom fluidnom, umreženom svijetu, kao iz svake entropije, leži u novom uspostavljanju nekog reda. Mi se približavamo vremenu "kaosmosa", kada strojevi postaju misleći, kako je to definisao Žarko Paić u tekstu "Nabor i Rizom" (2019), kada nam dolazi umjetna inteligencija, kojoj se novom tehnologijom predajemo. Zato je dobro jedno od pitanja iz knjige: Internet nam je izmijenio život, da li je promijenio gradove? (Guallart, 2014)

[5] Pjesma *Sarajevo će biti, sve drugo će proći*, tekst Djordje Balašević i Zlatan Fazlić Fazla, muzika Zlatko Arslanagić, pjevaju Davorin Popović, Mladen Vojičić Tifa, Zlatan Fazlić Fazla, Ismeta Dervoz.1992

Sarajevo, kao grad, tu mijenu već bilježi na sebi, pa po gradu i njegovim rubovima iznad i izvan grada nastaju kolonije za rad i život ovih novih nomada, kako oni sebe vole zvati, IT kompanija. Nisu oni nomadi, nego okovani tehnologijom vraćeni u sebe i tvore jednu vrstu autistične profesije. Zato se njihove zgrade za rad zamišljaju kao nasukani svemirski brodovi, dovoljni sebi i djeluju kao gat-kolonije. Mada je i njima, koji su virtualni, važan faktor okruženje. Bogovi su bili na Olimpu. Primjer u Sarajevu je hub kompanije Simphony na Trebeviću i budući hub kompanije Infobip na Šipu. To su neki od svježih primjera promjena na tkivu grada.

Recept za izlaženje iz ovog rizomskog stanja neodređenosti, a takav vam je oblik korijena đumbira, čvornat i zdrav, ali neugledan, k jednoj ugodnijoj silueti i prostornoj organizaciji je da se pokuša Sarajevu kao gradu vratiti dignitet u sljedećim etapama i stavkama:

– Vratiti gradu ustavno pravo na grad. To bi trebala biti primarna borba za očuvanje BiH. Dovoljno smo rekli koliko glavni gradovi znače za identitet. Sada je to jedini grad u BiH koji ne upravlja nijednom svojom vitalnom funkcijom. Njegov staratelj je Kanton. To su u navedenoj studiji ANUBiH decidno i jasno naveli.
– Otvoriti širi front razmišljanja o gradu. Uključiti sve one kojih se to tiče da planiranje ne bude akademska ugodnost, nego svakodnevna borba. To znaju oni koji se svojim radom bore za izmjenu tog stanja. Rekao sam da mi nemamo nijednu sociološku studiju stanja postdejtonskog Sarajeva.
– Vratiti građevinski red kao pravilo u ponašanju i planiranju o gradu.
– Da u razmišljanju o gradu probamo kroz dijalog skinuti neke od pojmova koji nas zavode u pogrešnom pravcu kada razmišljamo o njemu. Jedna od tih premisa je da je ovo *longitudinalan* grad. Sarajevo to postaje tek modernizacijom u tzv. socijalističkoj Jugoslaviji i naglom urbanizacijom i potrebom za kolektivnim stanovanjem, kad se ono razvija nizvodno niz Miljacku, a zapostavlja svoje najvrijednije padine, koje će popuniti neregulirana gradnja.

Svaki grad je u svojoj metafizici krug, kako nas je tome Bogdan Bogdanović, proto majstor podučio u svojim razmišljanjima u knjizi "Urbanističke mitologeme" (1966). Da, u metafizici je svakog grada da ima svoje okruženje. Tako i Sarajevo treba više gledati kao grad šireg obima jer okruženje utiče na njega, a on (grad) nas okružuje. Usvojimo li ovakvu dioptriju, postaje očigledno da bi se tunelskim prolazima ispod lokaliteta Žuč dobile odlične i jasne konekcije s okolnim planiranim rubnim autoputevima. Prvi urbanistički plan za grad iz 1965. predviđao je obodni autoput sa sjeverne strane grada

koji bi vezao istočni prilaz gradu sa sadašnjim autoputem koji tangira grad. Ne znam zašto se ta matrica napustila. Danas kada vidimo kako se autoput popeo iznad Zenice i ostavio je mirnu, u doline oko Bosne, to mi izgleda razumno. S autoputem prema Beogradu koji bi startao iz Lukavice, grad bi bio okružen brzim cestama. Istina je da se u prezentaciji izrade novog prostornog plana za grad vide ta dva autoputa, ali vidi se i da nisu spojena, jer se o ovom jedinstvenom prostoru razmišlja iz datosti i njegove nametnute podijeljenosti. E tu leži osnovni problem koji mi moramo rješavati. *Nema autoputeva koji nisu spojeni s nekim drugim.* Treba pogledati predloženu kartu i vidjeti nelogičnost vremena u kojem živimo.

To je svakako bolji prijedlog od forsiranog prolaza kroz historijsko tkivo, koji, ne znam zašto, još forsira tzv. brze gradske ceste. Saobraćajne matrice jos od sedamdesetih. Dvije tunelske cijevi, od kojih se samo jedna koristi, na pravcu koji povezuje Koševsku ulicu i Velešiće, zakržljali su ostaci te ideje. Taj jedan tunel jasno nam kazuje da su tuneli spas za komunikaciju u ovoj novoj konstelaciji grada.

Sarajevo treba *prokrvariti*, kako je Haussmann uradio s Parizom u devetnaestom vijeku. Očigledni su trombovi u saobraćaju i treba tražiti rješenje grada u novoj infrastrukturalnoj shemi kružne forme. Sada imamo dronove koji nas uče da holistički bolje vidimo i imamo sliku odozgo. Urbano razmišljanje je u suštini uvijek pomalo utopijsko, pa nas preko heterotopije vodi do distopije. Zato se ne bi smjeli stidjeti biti malo romantični i dati imaginaciji da vlada, kako reče Paul Virilio, i gradu obući "fino nedjeljno odijelo", kako je govorio najveći romantičar o gradovima u svojoj knjizi "Gradogradnja prema umjetničkim načelima" Camillo Sitte (2010), koji nas na svoj romantičarski način poziva da gradove obučemo u nedjeljna odijela kao što su se ljudi u njegovo doba nosili. Normalno da je ovim stavovima nervirao Le Corbusiera, koji je slavio mašinu, a ne čovjeka. Taj kartezijanac je svojim stavovima više izmijenio svijet od bilo kojeg moćnika. Ako se zna njegov otpor koji je imao prema akademiji i opsjednutost manastirima i samostanima, nije ni čudo da smo mi danas monade koje žive u svojim ćelijama i dodiruju se kao baloni *pjene*, kako je i naslov posljednje, treće knjige iz trilogije *Sfere*, jednog od najoriginalnijih mislioca Petera Sloterdijka (2020). Tu on analizira bitnu odrednicu intimnosti današnje individue i njene težnje za apartmanom, kao ćelijom koja postaje toliko intimna, kao i tijelo, gdje se u nju ulazi i iz nje izlazi samo voljom te monade – individue, koja onda ide u masovne prostore forme, arene, koncertne hale i kao u pjeni, balon do balona se naslanja dok se ne dodirnu i tako raspuknu i poništе.

Sve ove aspekte treba uvažavati kod promišljanja o promjeni odnosa u gradu. Treba nam ta akcionalno orijentisana urbano-sociološka svijest.

Kako je red da čime i kako počneš, da tako i time završiš, i ovu analizu stanja grada, koji s pravom neimar Bogdan Bogdanović smatra bićem, a ne tijelom bez organa – rizomom kakvo je danas Sarajevo, završit ćemo riječima iz njegove knjige "Gradoslovar", koja je zbir "uspavanki", malih priča o gradu, pa je na mjestu slova I – Igra:

> Igra je misao, misao je događaj.
>
> Tamo gdje se ljudi ne umeju da igraju gradova, tamo ne umeju ni da misle svoje gradove i svoje prostore. Tamo se ni pravi grad nikad neće dogoditi… (Bogdanović, 1986: 159)

i kao što stih Fazline pjesme kaže:

> Sarajevo će biti, sve drugo će proći!

Literatura

Knjige

Bauman, Zygmunt (2009). *Fluidni život*. Mediteran Publishing – Art print, Novi Sad.

Bard, Alexander, i Svenderqvist, Jan (2003). *Netokracija: Nova elita moći i život poslije kapitalizma*. Differo, Zagreb.

Bogdanović, Bogdan (1966). *Urbanističke Mitologeme*. Vuk Karadžić, Beograd.

Bogdanović, Bogdan (1986). *Gradoslovar*. Vuk Karadžić, Beograd.

Calvino, Italo (1972). *Le città invisibili*. Giulio Einaudi Editore.

Castells, Manuel (2018). *Uspon umreženog društva, Informaciono doba: Ekonomija, društvo i kultura*. Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd.

Čelić, Džemal (1970). *Grabrijan i Sarajevo*. Muzej grada, Sarajevo.

Deleuze, Gilles, i Guattari, Felix (2013). *Kapitalizam i šizofrenija 2 – Tisuću platoa*. Sandorf & Mizantrop, Zagreb.

Grabrijan, Dušan, i Neidhardt, Juraj (1957). *Arhitektura Bosne i put u suvremeno*. Državna založba Slovenije uz pomoć N. R. Bosne i Hercegovine i N.R. Slovenije.

Guallart, Vicente (2014). *The Self Sufficient City*. Actar Publishers.

Jacobs, Jane (2011). *Smrt i život velikih američkih gradova*. Mediterran Publishing, Novi Sad.

Klein, Naomi (2008). *Doktrina šoka: Uspon kapitalizma katastrofe*. V.B.Z., Zagreb.

Mumford, Lewis (2006). *Grad u istoriji: Njegov postanak, njegovo menjanje i njegovi izgledi*. IP "Book&Marso", Subotica.

Pejanović, Mirko, Domazet, Anto, Osmanković, Jasmina, i Sadiković, Elmir (2020). Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru – studija. Posebna izdanja, knj. CLXXXIV, Odjeljenje društvenih nauka. Knj. 12. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. Sarajevo.

Pelja Tabori, Nataša (2021). *Justification and Reintroducing the Building Code for Sarajevo Canton*. Doktorska disertacija, Tehnički univerzitet u Beču, Katedra za arhitekturu i prostorno planiranje.

Sitte, Camillo (2010). *Gradogradnja prema umjetničkim načelima*. Litteris, Zagreb.
Sloterdijk, Peter (2020). *Sfere I – Mjehuri*. Mizantrop, Zagreb.
Virilio, Paul (2011). *Kritični prostor*, Branko Kukić – Gradac K., Beograd.
Wilson, Ben (2021). *Metropolis: Istorija grada, najvećeg izuma čovječanstva*. Laguna, Zagreb.

Časopisi i radovi

ARH, časopis društva arhitekata Sarajevo – DAS, vol. I (br. 2–3), Sarajevo 1963-
Paić Žarko (2019). Nabor i Rizom: Deleuzeovo doba i suvremena arhitektura, u: Tehnosfera. Sklop i petlja: Što je preostalo od arhitekture?, sv. IV (str. 123-155), Sandorf, Mizantrop, Zagreb.

Online publikacije

Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo, https://www.zpr.ks.gov.ba/.

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI: 10.5644/PI2022.204.13

REVITALIZIRANJE PREDGRAĐA – POUKE ZA SARAJEVO

Ivana Domljan[1]

Vjekoslav Domljan[2]

Abstract: BIH lags far behind in development of the knowledge society and economy. It has a far smaller number of skilled workers and researchers compared to comparator countries, i.e. small countries of Central and Southeast Europe. Moreover, there are only 144 researchers employed in research and development in the economy.
The City of Sarajevo can contribute to its own development and the development of BiH if it positions itself as the main information and communication capital. This can be achieved if the City and its municipalities decide to develop the Sarajevo Innovation District. The first step in this direction could be the establishment of the Council for Promotion of Software Production and Export and the establishment of an information and communication technology and innovation excellency centre. The experience of Ireland in establishing software study centres and India in forming Indian Silicon Valley in Bangalore is of valuable benefit. On this basis, Sarajevo would develop as a strong knowledge city and over time become an international centre for software developers, students and start-ups and as a strong innovation district. Sarajevo would become a city that attracts talent and knowledge workers. This would become a model for the development of other knowledge cities in Bosnia and Herzegovina and contribute to the growth of an upper-middle-income country into a high-income country.

Keywords: knowledge city, knowledge workers, excellency centre, innovation district

Uvod

Znanjska ekonomija je izraz koji opisuje ishod prijelaza s ekonomije utemeljene na prerađivačkoj industriji na ekonomiju utemeljenu na uslugama koja je bila posebice popularna tijekom dot.com booma potkraj 1990-ih godina (pojava NASDAQ-a, visoka stopa inicijalnih emisija dionica, dot.com dionica, opcija dionicama i sl.).

[1] Fakultet građevinarstva, arhitekture i geodezije Sveučilišta u Mostaru, ivana.domljan@fgag.sum.ba
[2] SSST Sarajevo, vjekoslav.domljan@ssst.edu.ba

Znanjska ekonomija se počinje snažnije razvijati tijekom 1990-ih, s novim vrstama visoke tehnologije kao što su internet i snažna računala te razvojem snažnih baza podataka, algoritama, umjetne inteligencije i robotike.

Znanjska ekonomija je globalna, poduzetnička i utemeljena na znanju. Tajna njenog uspjeha leži u opsegu u kojem znanje, inovacije i tehnologija utječu na proizvodnju usluga i roba (Atkinson i Andes, 2010; Atkinson i Foote, 2021).

Suvremena ekonomija je ovisna o znanju kao temeljnom faktoru razvoja. Znanjski radnici su 1990-ih godina u SAD postali najbrojnija profesija. Još početkom 2000-ih činili su trećinu ukupno zaposlenih, dok su 2019. god. činili preko polovice ukupnog broja zaposlenih, preciznije 52% ukupno zaposlenih. Kod nekih zemalja odnosna brojka je i veća, npr. kod Švedske kod koje iznosi 54,4% (WIPO, 2021).

U Europi manji broj znanjskih radnika od BiH ima samo Albanija (18,4%).[3] To je jedina zemlja od tranzicijskih zemalja za koje su raspoloživi podaci koja ima manji udio znanjskih radnika u ukupnom broju radnika od BiH (WIPO, 2021). No, stanje je još poraznije ako se promatra sa stanovišta strukture istraživača, tj. sa stanovišta djelatnosti u kojima su istraživači djelatni (v. Tabelu 1).

Tabela 1. Istraživači na poslovima istraživanja i razvoja, BiH, 2020.
(u ekvivalentu punog radnog vremena)

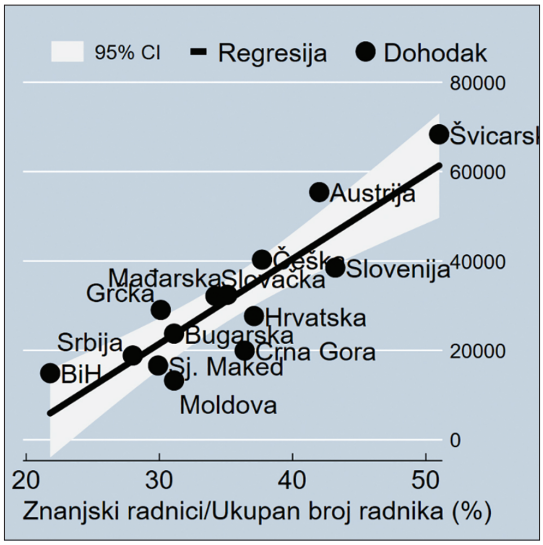
	2020.	2019.	2018.	2017.	2016.	2015.	2014.	2013.	2012.
Ukupan broj istraživača; od čega:	1.482,9	1.518,6	1.566,4	1.626,9	1.422,2	1.252,5	1.018,1	828,5	577,3
- privreda	143,8	181,9	131,7	116,4	144,7	81,5	57,7	100,7	108,7
- država	49,4	34,6	28,3	111,3	122,7	175,8	63,2	86,7	62,1
- visoko obrazovanje	1.289,7	1.302,1	1.397,2	1.397,2	1.152,8	993,2	894,7	641,1	403,5
neprofitni sektor	-	-	9,2	2,0	2,0	2,0	2,5	-	3,0

Izvor: BHAS (2022)

Kako pokazuje Tabela 1, od ukupnog broja istraživača angažiranih na poslovima istraživanja i razvoja angažirano ih je u visokom obrazovanju 87,0%, dok je u poslovnom sektoru angažiran tek svaki deseti. Preciznije kazano, *u poslovnom sektoru BiH ih ima tek 144 istraživača* (BHAS, 2022), što pokazuje da BiH nema inovacijski kapacitet.

[3] Sa znanjskom zaposlenošću od 21,8% i s 460 istraživača na milion stanovnika, BiH zaostaje uvelike za zemljama komparatorima, čiji je prosjek znanjske zaposlenosti 36% i broja istraživača 4573 (WIPO, 2021).

Pošto BiH uvelike zaostaje za svojim komparatorima po veličini znanjske zaposlenosti i broju istraživača, zaostaje i po veličini dohotka per capita. Prosta prosječna veličina dohotka per capita zemalja komparatora je dva puta veći od dohotka per capita BiH (vidi Graf 1). Jednostavno, bez povećanja znanjske zaposlenosti BiH ne da se neće smanjiti jaz u odnosu na zemlje komparatore, nego će taj jaz i dalje povećavati.



Graf 1. Znanjski radnici i BDP pc; BiH i komparatori, 2019 (PPP, US$)

Izvor: vlastita obrada na temelju WIPO (2021)

Jedan od motora razvoja modernog društva i ekonomije je i znanjski grad.[4] Znanjski grad je grad koji je usmjeren na stvaranje znanja, koji stvara vrijednosti u svim sferama djelovanja, postiže visoke razine tehnološkog i kulturnog pa tako i životnog standarda, pošto vodi ekonomski, socijalno i ekološki održiv razvoj utemeljen na obukama, obrazovanju, istraživanjima i inovacijama, istodobno služeći kao regionalni znanjski centar vođen lokalnim inicijativama i koji ostvaruje snažan i rastući izvoz proizvoda i usluga visoke dodane vrijednosti (Carrillo et al., 2014; Yigitcanlar, 2019).

Blisko povezan pojam sa znanjskim gradom je pojam pametnog grada, tj. onoga koji je efikasan, tehnološki napredan, zelen i socijalno uključujući (Lara et al., 2016). Može se kazati da znanjski grad stavlja akcent na znanje, a pametan na tehnologiju.

[4] Tokom posljednjih decenija razvilo se nekoliko važnih poimanja grada: znanjski grad, pametan grad, održiv grad, kreativan grad, inteligentan grad, poduzetnički grad, ekograd, cyber grad, autonoman grad, tehnopolis i sl. (Carrillo et al., 2014; Lara et al., 2016; Yigitcanlar, 2019).

No, unatoč uvažavanju značaja znanjskog rada u suvremenim društvima i unatoč istraživanjima provedenim tijekom proteklih dekada, pojam i dalje ostaje nejasan.[5] No, ono što pouzdano znamo, barem za firme, jest da je – sudeći po the Standard and Poor's 500 indeksu[6] – njihova vidljiva imovina (zemljište, zgrade, oprema, gotov novac, kompjuteri itd.) postala nevidljiva (patenti, softveri, brendovi, baze podatak itd.) i istodobno ključna komponenta vrijednosti kompanije. Još 1975. god. neopipljiva imovina velikih kompanija je činila, po indeksu Standard and Poor's 500, manje od petine vrijednosti (preciznije, 17%), dok je 2020. god. činila 90% vrijednosti imovine, pri čemu je najveći skok ostvaren u desetljeću 1985–1995.

Znanjem vođen grad

Ne postoji niti jedan, posebice ne na jedinstveno prihvaćen način, kriterij na osnovu kojega bi se mogla ustanoviti veličina znanjske ekonomije. Više je razloga tome, od kojih je vrlo važan: nedostatak statističkih podataka. Statistika je i u zemljama visokog dohotka još uvijek tradicionalna, vezana za agregatnu tražnju i, kao takva, ne uspijeva izraziti strukturne promjene koje se javljaju posljednjih dekada, vezane za agregatnu ponudu, tj. za snažan razvoj neopažene (nevidljive) aktive, izražene u pojavi naprednih usluga.

Općenito kazano, posebice je izražen problem utvrđivanja znanjske ekonomije na subnacionalnim razinama, npr. na razini grada, jer na tim razinama podaci nedostaju još i više, čak i razvijenim zemljama poput SAD (Atkinson i Andes, 2010; Atkinson i Foote, 2021). Neki podaci se u slučaju BiH prikupljaju samo razini zemlje ili na razini entiteta, u izvjesnoj mjeri na razini kantona, ali sasvim nedovoljno na razini grada.

---

[5] Izraz je skovao Peter Drucker 1959. god. Dugo vremena je označavao profesionalni rad (računovodstvo, pravna struka, znanstveni rad), a potom i suvremene vrste tog rada (konzalting, softver, javni odnosi i sl.). Kasnije se u definiranju fokus stavilo na obradu velikog broja informacija (Davenport et al., 1996), uporabu informacionih i komunikacionih tehnologija (Blom et al., 2001), sposobnost rješavanja problema (Tsoukas i Vladinirou, 2001), nerutinski posao (Järvenpää i Eloranta, 2001), povećanje samostalnosti u radu (Robertson i Swan, 2003), povećanje suradnje (Kogan i Muller, 2006) (Timonen i Paloheimo, 2008) itd. Prema Internacionalnoj standardnoj klasifikaciji zanimanja, pojam znanjskog radnika uključuje menadžere, eksperte te tehničare i ostalo pomoćno osoblje, tj. obuhvaća kategorije 1, 2 i 3 te klasifikacije (WIPO, 2021). Odnosnu klasifikaciju koristi ne samo WIPO nego i the Information Technology and Innovation Foundation (ITIF) pri izračunu indeksa nove ekonomije (Atkinson and Foote, 2021).
Atkinson (2019: 1) u prikazu studije *Knowledge Economy* Roberta Mangabeire Ungera kaže: "Svako o tome govori, no nitko o tome ništa ne zna. To se odnosi ne samo na vrijeme, nego i na znanjsku ekonomiju: evoluciju razvijenih ekonomija prema većem udjelu izobraženog rada i razvijenih usluga."

[6] The Standard and Poor's 500 (S&P 500) burzovni je indeks koji se temelji na poslovanju 500 najvećih kompanija izlistanih na američkim burzama. Kapitalizacija tih firmi iznosi preko 5,5 biliona US$. Među tim kompanijama su Apple, Microsoft, Alphabet, Amazon.com, Meta Platforms, Tesla, Nvidia Berkshire Hathaway i JPMorgan Chase.

Temeljni kriteriji temeljem kojih bi bilo moguće utvrditi u kojoj mjeri je grad znanjski daju se u Tablici 2.

Tabela 2: Temeljni kriteriji i indikatori utvrđivanja znanjskog grada

Kriterij	Objašnjenje
Izobraženost građana	– djelatnosti koje upošljavanju visok procent osoba s visokim obrazovanjem
Zanimanja građana	– menadžeri, eksperti, tehničari i ostalo pomoćno osoblje
Djelatnosti firmi	– znanjem intenzivne usluge (obrazovanje, zdravstvo, pošta i telekomunikacije, financije) – visokotehnološka prerađivačka industrija grada (zračno-svemirska, uredska i kompjutorska oprema, antibiotici...)
Vrijednost firmi	– firme koje se oslanjaju na nevidljivi kapital kao primarni faktor proizvodnje (spram firmi intenzivnih radom ili kapitalom, tj. vidljivom imovinom)
Investicije grada	– visina investicija, posebice relativni udio ulaganja u I&K, softver – poslovni i stambeni smještaj, javne zgrade, infrastruktura, javni prostor – veličina inozemnih izravnih investicija
Dodana vrijednost ekonomije grada	– visok udio dodane vrijednosti u ukupnoj dodanoj vrijednosti privrede – izvoz proizvoda s visokim intenzitetom R&D (zračno-svemirski proizvodi, kompjutersko-uredski uređaji, elektronski i komunikacijski uređaji, antibiotici znanstveni instrumenti, električni uređaji, kemijski proizvodi, neelektrični strojevi, naoružanje)
Inovacijski kapacitet grada	– broj istraživača – broj R&D istraživača – broj R&D centara, laboratorija i instituta – broj podatkovnih centara i veličine njihovih baza – ulaganja u R&D – prisustvo riziko kapitala
Ekonomski dinamizam grada	– broj ulazaka i izlazaka u biznis – broj prelazaka iz djelatnosti u djelatnost – broj prelazaka iz mikro u mala, iz malih u srednja, iz srednjih u velika poduzeća – broj snažno rastućih firmi, gazela i unicorna – broj i veličina emisija inicijalnih dionica
Pulsirajući obrazovni sektor	– centri za obuku, škole, sveučilišta itd. ukotvljeni u zajednicu i ekonomiju – broj đaka i studenata koji dolaze iz tuzemnih i inozemnih sredina – broj online biblioteka i dostupnih online baza podataka
Kvalitet života	– broj doseljenih i odseljenih građana znanjskih radnika – snažan inozemni promet (posebice zračni) putnika i robe – etnonacionalna i kulturna raznovrsnost
Razvojni dokumenti i politike	– snažno liderstvo na temelju "vizije" grada znanja podržano mrežama i partnerstvima – uočavanje povijesnih prednosti i građenje na njima gdje je moguće; uvažavanje da je razvoj vođen putanjom – široko priznavanje izvrsnosti jednom broju djelatnosti (minimalno jednoj) – rješavanje socijalne isključenosti i dijeljenje plodova razvoja s nedovoljno razvijenim zajednicama

Izvor: vlastita elaboracija

ANU BiH АНУ БиХ

Istraživanja gradova Europe i Sjeverne Amerike pokazuju da nema čarobnog štapića koji osigurava da grad može postati uspješan znanjski grad. Uspješni su gradovi koji grade na posebnoj ekonomskoj i socijalnoj povijesti, posebnom fizičkom okruženju i posebnoj geografiji, kao i na vezama s drugim gradovima, i tako se prilagođavaju ekonomskim promjenama (Hutton, 2007; Piqué, Miralles i Berbegal-Mirabent, 2019).[7]

Relativno veliki gradovi imaju svojih prednosti (veća internacionalna prisutnost, raznovrsnije znanjske djelatnosti, veći opseg kulturnih i zabavnih aktivnosti, koje su od posebne važnosti za znanjske radnike), kao i nedostataka (vrlo skupe lokacije za firme i pojedince, visoka zagušenost, visoki troškovi rada itd.). Stoga gradovi srednje veličine, koji nude manji opseg privrednih djelatnosti, mogu postati atraktivniji sa stanovišta kvalitete života (Hutton, 2007; Katz i Bradley, 2014).

Potrebito je imati u vidu da relativni odnos veličina gradova zemalja ostaje konstantnim desetljećima, odnosno da se gradovi, neovisno o veličini, šire ili skupljaju po sličnoj stopi i tako održavaju desetljećima urbanu hijerarhiju. Svi su gradovi, neovisno o veličini, međuovisni unutar ekonomskog okvira zemlje. Stoga trebaju razmatrati svoje veze s drugim gradovima i nastojati postići što je više moguće iz tih veza (Hutton, 2007).

Sarajevo – inovacijski distrikt

Tijekom posljednjih 60-ak godina na inovacijskoj mapi svijeta dominirala su mjesta poput Silicon Valley, tj. koridori prostorno izoliranih korporacijskih kampusa na periferijama gradova do kojih se moglo doći tek osobnim automobilom, pri čemu se malo vodilo računa o kvaliteti života ili o integriranju rada, stanovanja i rekreacije (Katz i Wagner, 2014).

Stoga se posljednjih 20 godina na inovacijskoj mapi svijeta pojavio novi pojam – inovacijski distrikt. Taj geografski pojam označava urbanu koncentraciju na kojoj se povezuju istraživački orijentirani i visoko konkurentni univerziteti i bolnice te klasteri kompanija sa start-up kompanijama, poslovnim inkubatorima i akceleratorima. To je fizički kompaktan prostor, transportno

[7] Od 2007. god. do danas održava se jednom godišnje konferencija pod nazivom *Svjetski skup znanjskih gradova* (engl. the Knowledge Cities World Summit, KCWS) koju organizira the World Capital Institute (WCI). Na njima istraživači, profesionalci, službenici i kreatori politike iz cijelog svijeta raspravljaju znanjski razvoj; znanjsku ekonomiju i stvaranje vrijednosti; znanjske gradove, regije i društva; znanjske klastere poduzeća i organizacije; znanjem intenzivne uslužne aktivnosti; znanjske aktive i sisteme kapitala; znanjske radnike i kreativnu klasu; kreativnost, inovacije, tehnologiju i učeće zajednice.

i digitalno premrežen, koji nudi poslovne, stambene i maloprodajne prostore (Katz i Wagner, 2014; Wagner, Katz i Osha, 2019).

Brojne su prepreke ulasku na novu inovacijsku mapu, tj. formiranju inovacijskog distrikta, kao što su troškovi, veze s investitorima, nepostojanje organizacije-sidra i nedostatak radne snage. Ne može svaki grad privući inovacijski hub u tradicionalnom smislu. Unatoč tome razvilo se više od 100 inovacijskih distrikta diljem svijeta, čak i po konzervativnim procjenama.[8]

Postoje razni modeli inovacijskih distrikta, koji se razlikuju po nizu svojih elemenata i funkcija. No, imaju jedan zajednički element – partnerstvo javnog i privatnog sektora usmjereno na privlačenje poduzetnika i startera i biznis inkubatora općenito s ciljem oživljavanja posrnulih gradskih predgrađa. Rašireno je gledište da je prvi inovacijski distrikt pod nazivom 22@ lansiran 2000. god u Barceloni (Katz i Wagner, 2014; Wagner, Katz i Osha, 2019; Piqué, Miralles i Berbegal-Mirabent, 2019).

Što je počelo prije 20 godina i što se snažno razvija postalo je utrka regija i njihovih gradova u privlačenju talenata. Danas je više no ikad važno fokusirati se na javni prostor i znamenitosti koje privlače ljude, što čini ključnu razliku u odnosu na prevodilačku infrastrukturu[9] poput Sillicon Valley.

Ključni akteri stvaranja inovacijskih distrikta su (Katz i Wagner, 2014; Wagner, Katz i Osha, 2019):

– gradonačelnici i lokalne vlasti (npr. bivši načelnik Bostona Tom Menino i bivši načelnik Barcelone Joan Clos),
– vlasnici zemljišta i kompanije koje se bave nekretninama (npr. Vulcan Real Estate u Seattle's South Lake Union i the Brooklyn Navy Yard),
– menadžeri istraživačkih kampusa (npr. the Research Triangle Park Foundation u Research Triangle Parku i the Texas Medical Center u Houstonu),
– sidraške kompanije (Quicken Loans u Detroitu, Comcast u Filadelfiji i Amazon u Seattle's South Lake Union),
– razvijene istraživačke institucije (npr. Washington University u St. Louisu, Carnegie Mellon u Pittsburghu, Drexel University u Philadelphiji i MIT u Cambridgeu),
– razvijeni medicinski kampusi (npr. the Henry Ford Health System u Detroitu i the University of Pittsburgh Medical Center u Pittsburghu),

[8] 22. marta 2022. 22 inovacijska distrikta su formirala Globalnu mrežu inovacijskih distrikta (the Global Network of Innovation Districts) prema čijim podacima postoji više od 100 inovacijskih distrikta diljem svijeta (vidi na https://www.giid.org/global-network-of-innovation-districts/).

[9] Pod prevodilačkom infrastrukturom podrazumijeva se infrastruktura koja služi prevođenju ideja u komercijalne proizvode/usluge.

– filantropski investitori (npr. the New Economy Initiative i the Kresge Foundation u Detroitu i bivši the Danforth Foundation u St. Louisu),
– inkubatori, akceleratori i drugi ekonomski kultivatori (npr. Barcelona Activa u Barceloni, the Cambridge Innovation Center u Cambridgeu i the BioGenerator u St. Louisu) i
– programeri socijalnog umrežavanja (Venture Café Foundation u Bostonu i Cambridge i High Tech Campus Eindhoven).

Za stvaranje inovacijskog distrikta nužne su sljedeće vrste aktiva (Katz i Wagner, 2014; Wagner, Katz i Osha, 2019):
– ekonomska aktiva (firme, institucije i organizacije koje vode, kultiviraju ili podržavaju inovacijsko okruženje),
– fizička aktiva (javni i privatni prostori: zgrade, otvoreni prostori, ulice i druga infrastruktura koja služi povezivanju, suradnji i inoviranju),
– mrežna aktiva (veze između aktera npr. između pojedinaca, firmi i institucija koji imaju potencijal stvarati, izoštravati i/ili ubrzavati razvoj ideja).

Polazna točka u razvoju inovacijskog distrikta je *utemeljenje i djelovanje liderskog tima* koji će na svojim redovitim i formalnim sastancima raditi na osmišljavanju, utemeljenju, marketingu i razvoju upravljanja distriktom.

Lideri trebaju biti regrutirani iz ključnih institucija, firmi i sektora koji nadilaze granice djelovanja svojih firmi / institucija / organizacija. Trebaju dolaziti iz što raznovrsnijih organizacija, jer nema razvoja inovativnih aktivnosti ukoliko ideje ne razviju lidera sasvim različitih organizacija.

Dobar primjer modela upravljanja je Triple Helix (trostruka ovojnica) koji na strukturiran način povezuje privredu, istraživačke univerzitete i vlast. Tim putem se može razviti dugoročna vizija i stvoriti instrumente koji pospješuju razvoj inovacija kao što su istraživački centri i inkubatori, primjerice u slučaju 22@Barcelona, St. Louisa, Kista Science Cityja (Sweden) i Eindhovena. (Katz i Wagner, 2014).

Terenska istraživanja ukazuju na presudnu ulogu osobe, tima ili tijela kao katalizatora procesa. Primjer takve osobe je Bill H. Danforth, bivši rektor Sveučilišta u Washingtonu, koji je 2001. god. formirao Koaliciju za botaniku i biologiju od predstavnika akademske zajednice, poslovnih ljudi i filantropa s ciljem da gradi na toj konkurentnoj prednosti St Louisa. Smatrao je da je nužan višestran, holistički pristup transformaciji tradicionalne ekonomije St. Louisa u inovacijsku ekonomiju, što je uključivalo komercijalizaciju inovacija, stvaranje firmi, investicije, sposobne poduzetnike, prostore za inoviranje i javnu politiku koja će podržavati te aktivnosti.

Kao što pokazuje primjer inovacijskog distrikta u St. Louisu, jednog od pet vodećih inovacijskih distrikta svijeta (Katz i Black, 2020), nužan je lider ili skupina lidera koja treba formulirati viziju razvoja inovacijskog distrikta.

Vizija je putokaz u razvoju inovacijskog distrikta, tj. kako se treba razvijati na kratak, srednji i dugi rok u ekonomskim, fizičkim i socijalnim dimenzijama. Primjerice, 22@Barcelona je imao pisani dokument "novi model kompaktnog grada" (Katz i Wagner, 2014).

Iznimno je važno ustanoviti koje klastere / lance vrijednosti / polove razvoja ekonomije Grada Sarajeva treba podržati. Za to je potrebno prikupiti dosta podataka i na temelju njih poduzeti brojne analize. Dijagnostičke bi studije uključivale ustanovljivanje ekonomske snage Sarajeva, poduzimanje benčmark analize spram vodećih i komparabilnih regija i izradu SWOT analize (Katz i Wagner, 2014).

U razmišljanju odakle krenuti u slučaju Sarajeva korisno je navesti da je Bruce Katz s Brookings Institution, guru pokreta o inovacijskim distriktima, smatrao da bi Filadelfija trebala "zahuktati svoju ekonomiju" stvaranjem inovacijskog distrikta oko glavnog željezničkog terminala, jer su blizu Drexel University, University City Science Centre i the University of Pennsylvania (the Economist, 2015). Te tri institucije, između ostalih, investiraju u tom geografskom prostoru u koji donose nove stambene kuće i prodavnice te stvaraju prostor za inkubatore i istraživanja.

Od etnopolisa do entropolisa – Sarajevo: softverski, studentski i startup grad

Podrška poduzetništvu, klasterizetništvu i ulančavanju

Sarajevo treba razvijati poseban identitet koji mu može pomoći u privlačenju firmi, izobraženih radnika, dijaspore i imigranta. Treba razviti visoku "kvalitetu mjesta" koja mu može pomoći privući znanjske radnike, poduzetnike i investitore. Dva su glavna razloga zbog kojih se Sarajevo treba razvijati kao znanjski grad: (i) koristi od produktivnosti i (ii) koristi od potrošnje.

Gradovi ostvaruju brojne koristi od povećanja produktivnosti, uključujući pristup tržištima i razne vrste ekonomije razmjera i pristup mnogobrojnoj i specijaliziranoj radnoj snazi. Nadalje, nude blizinu drugim radnicima znanja, omogućavajući prijenos nekodificiranog znanja (*tacit knowledge*), znanja koje se ne može lako kodificirati i koje se najbolje dijeli i razvija kroz osobne kontakte, licem u lice, i na vezama zasnovanim na povjerenju.

Gradovi nude kritičnu masu firmi, koje ostvaruju interakcije kroz razmjenu radnika, uspostavu mreža i osobnih kontakata. Drugim riječima, firme imaju koristi od efekta prelijevanja inovativnih aktivnosti drugih firmi. Efekti prelijevanja su posebice važni u ekonomiji znanja jer mogu značajno doprinijeti sposobnosti kompanija da reagiraju inovativno na promjene na tržištu.

Suprotno standardnom ekonomskom učenju, ljudski kapital ide tamo gdje je srodan, a ne gdje je oskudan. Konvencionalna ekonomska nauka smatra da se ljudi kreću tamo gdje su njihove vještine rijetke i gdje stoga ostvaruju veći prinos (plaću). No, u stvarnosti se dešava suprotno. Obrazovani ljudi traže mjesta na kojima mogu naći druge sa sličnim vještinama. Obrazloženje je da obrazovani radnici imaju koristi od bivanja u blizini s onima koji su slično obrazovani.[10]

Gradovi nude koristi od potrošnje putem osiguranja pristupa velikom mnoštvu raznovrsnih dobara, usluga, kulturnih institucija i socijalnih prilika. Istraživanja pokazuju da koristi od življenja u gradovima mogu biti posebice izražene u slučaju najtalentiranijih i najpoduzetnijih radnika, drugim riječima za radnike na kojima se temelji razvoj ekonomije znanja. S druge strane, to znači da radnici znanja dobivaju pristup širokom spektru mogućnosti za zapošljavanje, što im omogućava razviti specijalizirane vještine. Klasterizacija potrošačkih usluga omogućava bolje razumijevanje tržišta pružateljima tih usluga, što im može dati poticaja za razvoj inovacijskih aktivnosti.

Prigodom pružanja podrške razvoju klastera i lanaca vrijednosti, kriteriji za selekciju podrške su liderstvo klastera ili lanca vrijednosti, vizija i strategija klastera, odnosno lanca vrijednosti, i ekonomski učinak na ekonomiju Grada. Klasterska politika i politika lanca vrijednosti se obično odnose na ciljane klastere / lance vrijednosti, koji su u ranoj fazi razvoja i imaju tendenciju razvoja na regionalnoj (jugoistok Europe) i kontinentalnoj razini.

Strategije ekonomskog razvoja grada i njegovih općina bi trebale jasno kazati u kojim oblastima znanjske ekonomije se firme grada trebaju specijalizirati, tj. postići (i) ekonomiju obima i (ii) tehnološko liderstvo. Takvih sektorskih strategija još uvijek nema, pa nije lako profilirati klasterske inicijative i lance vrijednosti, odnosno klaster politike i politike lanca vrijednosti, koje bi trebale popuniti ekonomsko-politički prostor s obzirom na to da u grad, u postojećoj konstelaciji administrativno-institucionalnih odnosa, nema sektorskih politika.

[10] Za slična gledišta (slična jer se odnose na firme, a ne na gradove) Michael Kramer je dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju za 2019. god.

Što proizvodnja ima veću dodanu vrijednost, tj. što je sofisticiranija, više je prostorno klasterizirana. Industrije s visokim tehnološkim sadržajem (npr. kompjutori, aviokomponente, elektronske komponente) prostorno su koncentriranije nego strojna proizvodnja (metalna industrija, strojevi i oprema itd.).

Ideja lanca vrijednosti se odnosi na aktivnosti pretvaranja sirovina u gotove proizvode i prodaju tih proizvoda i specifično na dodanu vrijednost koja se ostvaruje u svakoj od faza proizvodnje i distribucije. Lanac vrijednosti otpočinje od istraživanja koja vode razvoju proizvoda, iza čega slijedi kupovina materijala potrebnih za proizvodnju proizvoda, prerada sirovina, sklapanje dijelova, završno sklapanje proizvoda, distribucija, marketing i prodaja i naposljetku, poslije prodajne usluge, njega klijenata.

Podrška znanjem intenzivnim poslovnim uslugama

Podrška znanjem intenzivnim uslugama, kao što su softverske i IT usluge, traži regulaciju prijateljski nastrojenu prema tržištu radi podržavanja snažnog rasta kao i pouzdane usluge u oblasti telekomunikacija i energetike te dostatno regulirano pravo intelektualne svojine. Široko rašireno piratstvo je velika prepreka razvoju sektora softverskih paketa. Uvođenjem propisa koji bi spriječili piratstvo te educiranjem malih i srednjih tvrtki o pravnim rizicima korištenja nelegalnih softvera mogu se postići veliki rezultati. Primjerice, takvom je politikom još prije desetak-dvadeset godina Češka prepolovila stopu piratstva i svela ga razinu koju ima Francuska (MGI, 2010).

Grad može pomoći u educiranju kadra. 3I zemlje (Irska, Izrael, Indija), koje imaju izuzetno snažan rast izvoza IT usluga, ostvarile su takav rezultat stoga što su imale mnogo izobraženih inženjera raspoloživih po globalno konkurentnim cijenama. Moguće je također javnom politikom utjecati na razvoj talenata. U SAD, Švedskoj i Južnoj Koreji podupiru istraživanja softvera putem javnih fondova za podršku inovacijama ili kroz istraživačke potpore. Nadalje, pošto je lokalna tražnja važna za rast IT usluga, kupovina softvera od strane grada i njegovih općina bi bio važan izvor tražnje, barem u ranim fazama razvoja softverske industrije. U slučaju zemalja s niskim i srednjim dohotkom, primjerice Indije, ovakve vezu su uspostavljene i s ino-sektorima (MGI, 2010).

Ključni faktori podrške privlačenju transnacionalnih kompanija u oblasti znanjem intenzivnih poslovnih usluga su visokokvalitetna infrastruktura i izobražena radna snaga. Druge inicijative, poput poreznih ili financijskih, vrlo su nisko na ljestvici faktora koji odlučuju o lokaciji. Praksa Irske, koja je

uspjela povećati prihode od prodaje softvera s 1,0 na 3,8 mlrd US$ u razdoblju 1995–2008. to zorno pokazuje.

Kad je irska IDA (Industrial Development Agency) promijenila vrstu podrške preusmjeravajući se s poreznih i financijskih poticaja tijekom 1980-ih na izobraženu radnu snagu tijekom 1990-ih i nadalje, polučila je impresivne rezultate. Uz koordinirano djelovanje s Enterprise Ireland i Science Foundation Ireland (SFI) i firmama, uspjela je privući mnoštvo transnacionalnih kompanija poput IBM-a, Lotusa, Microsofta, Oracle Clarisa, Corela, Symanteda, EDS itd. Mnoge uspješne irske softverske firme otpočele su svoje aktivnosti pružanjem programerskih usluga podružnicama transnacionalnih kompanija u oblasti IT sektora ili kao developeri softverskih aplikacija za firme izvan IT sektora. Irske softverske kompanije su ove transnacionalne kompanije posmatrale kao izvor prihoda i kao kanal za ino-tržišta (MGI, 2010).

Nazočnost tih svjetski poznatih transnacionalnih kompanija pomogla je irskim softverskim firmama steći najmoderniji menadžment proizvoda, kao i najmodernije marketinške tehnike, i time putem razviti ljudske resurse. Država je pomagala te procese ne samo podupiranjem suradnje industrije i sveučilišta nego i izravnim ulaganjem u edukaciju. Ukupna ulaganja u R&D Irske su se više nego podvostručila tijekom 2000–07. Tako je 2005. god. utemeljila *Lero*, *centar za proučavanje softvera*, kako bi potakla razvoj talenata i osnažila R&D (MGI, 2010).

Irska je uspjela tijekom protekle dvije dekade transformirati poljoprivrednu ekonomiju u znanjsku ekonomiju u kojoj je softver jedan od elemenata. Taj rast, zbog kojega je Irska postala poznata kao "keltski tigar", vođen je preko dva načina integracije u globalnu ekonomiju (Sands, 2005; Pianna et al., 2011): (i) prihvaćanjem kompanija aktivnih u globalnim lancima vrijednosti i (ii) integracijom tuzemnih firmi u te lance vrijednosti.

Prije dvije dekade irski političari su "samo šapatom" pominjali ambiciju da Irska postane znanjska ekonomija. No, uspjeli su za dvije dekade da Irska postane jedna od vodećih R&D lokacija svijeta i globalni inovacijski lider. *Učinak 2030 – Strategija istraživanja i inovacija* (Impact 2030 Ireland's Research and Innovation Strategy), donesena 18. maja 2022, kako smatraju u irskoj vladi, pomoći će joj da učvrsti takvu poziciju (Barron, 2022).

Ekonomiji Grada Sarajeva u aktualnoj situaciji vjerojatno najbolje odgovora indijski model koji je usmjeren na izvoz usluga relativno niske vrijednosti s relativno visokim lokalnim sadržajem s ciljem zadovoljenja tražnje koja

proistječe iz kompanija koje traže vanjske usluge.[11] To bi trebale bile rutinske aktivnosti i intenzivne u tehničkom kompjuterskom znanju, koje pripadaju nižim karikama softverskog lanca vrijednosti. U industrijskoj ekonomiji to bi odgovaralo poziciji onih koji izvoze industrijske proizvode za široku potrošnju.[12] Uspon softverske industrije Indije otpočeo je 1960-ih kad je država utemeljila seriju laboratorija i znanstvenih instituta, što je dopunilo i ojačalo politiku treninga ljudskih resursa (Pianna et al., 2011).[13]

Ono što bi Grad i njegove općine trebali najprije učiniti – ukoliko se ocijeni da je primjerice proizvodnja softvera njegova najveća konkurentna prednost – jest formirati *vijeće za promociju proizvodnje i izvoza softvera*. Radna grupa, koju bi trebali činiti istaknuti političari te čelni ljudi postojećih softverskih kompanija i odnosnih fakulteta, trebaju dati preporuke što da se radi.[14]

Podrška razvoju studentskog grada

Mladi Bosanci i Hercegovci ne moraju napuštati domovinu radi sticanja znanja i kvalitetnog obrazovanja. I ne samo njima nego i mladim ljudima iz cijelog svijeta danas je moguće doći u Sarajevo studirati na nekom od njegova četiri sveučilišta koja izvode nastavu na engleskom jeziku i s čvrstim uvjerenjem će postići ciljeve kao i na prestižnim mjestima, ali uz znatno niže financijsko ulaganje.

[11] 1984. god su u Bangaloreu, trećem gradu po broju stanovnika u Indiji, odlučili praviti indijski glavni IK grad. Te je godine Indija odlučila provesti višu fazu IT reforme, između ostaloga i liberalizirati uvoz i izvoz hardvera i softvera. To je navelo organizacije kao što su Infosys i Wipro da naprave kampove i angažiraju indijske programere. Već 1985. god. Texas Instruments Inc postaju prva multinacionalna kompanija koje je utemeljila svoj istraživačko-razvojni centar u Bangaloreu. Primjer su slijedile druge transnacionalne kompanije. Softver se danas izvozi u preko 60 zemalja, no preko dvije trećine izvoza odlazi u SAD, a klijenti su polovica kompanija liste Fortuna 500. U tisku se uveliko popularizira ovaj uspjeh (primjerice, vidi How Bangalore become Asia's Silicon Valley http://www.nasscom.org/indian-itbpo-industry).

[12] Irski model koji predstavlja izvoz visokovrijednih proizvoda s niskim lokalnim sadržajem i posebice izraelski koji predstavlja izvoz visokovrijednih proizvoda s visokim lokalnim sadržajem teško su dostižni za sadašnje prilike ekonomije grada.

[13] Tijekom 1980-ih i 1990-ih Oulu, grad s oko 200.000 stanovnika u sjevernoj Finskoj izrastao je u značajan klaster bežične industrije zahvaljujući uskoj suradnji lokalne vlade, sveučilišta i privatnog sektora, posebice telekom džina, Nokie. Svaka je od strana participirala u zajedničkoj misiji: podržati lokalni ekonomski razvoj i održati Oulu konkurentnim.
Temeljem ugovora o vojnoj suradnji za vojne radiouređaje s vladom kao inicijalnim okidačem, Nokia i Sveučilište Oulu su uspostavili suradnju na razvoju bežičnih komunikacijskih sustava za rijetko naseljeno stanovništvo (MGI, 2010).

[14] Premijer Indije je formirao radnu grupu za IT 22. maja 1998. koja je predložila 108 preporuka u svom IT akcionom planu s ciljem da se poveća izvoz na 50 mlrd U$ i zaposlenost poveća na 1 mln uposlenika tijekom narednih pet godina (IT Task Force Suggests Ways to Turn India into a IT Superpower, Information Technology Review, June 1998).

Sarajevo leži na presjeku silnica kulture koje stoljećima vode od Baltičkog i Crnog do Jadranskog mora i koje smještaju SSST i njegova druga sveučilišta u središte isprepletenih civilizacija. Prikladno pozicionirano, Sarajevo je svjetionik euro-mediteranske regije i njegov važan obrazovni i kulturni resurs.

Studenti i uposlenici tih univerziteta, koji dolaze iz raznih dijelova svijeta, razvijaju internacionalnošću ispripletenu perspektivu, nužnu za život i rad u suvremenom, globaliziranom svijetu. Sarajevo može biti ponosno što njegovi studenti odražavaju raznolikost okruženja koje opslužuje i što njegovi studenti stiču iskustva koja ih pripremaju da žive, rade i razvijaju multikulturan, globaliziran svijet.

Kao takvo, Sarajevo je dovoljno veliko da ostvari internacionalni utjecaj, a i dovoljno malo da studenti mogu razviti osjećaj osobnosti i pripadnosti zajednici koja ostvaruje doživotne veze kako s kolegama tako i sa svojim nastavnicima.

Dok svjedočimo brzoj transformaciji svijeta prema četvrtoj industrijskoj revoluciji (industrija 4.0) koju karakteriziraju najnovija tehnološka dostignuća u umjetnoj inteligenciji, strojnom učenju, velikim podacima, IoT-u, robotici, proširenoj stvarnosti, virtualnoj stvarnosti i 3D printanju, Sarajevo i cijela BiH se suočava s različitim izazovima u rasponu od niske industrijske produktivnosti, visoke stope nezaposlenosti, nekonkurentnosti, odljeva mozgova do kontinuiranog smanjenja broja mladih ljudi itd.

Kako bi odgovorilo na gore navedene izazove, Sarajevo se mora prilagoditi i crpiti inspiraciju iz nove paradigme četvrte industrijske revolucije. Imajući na umu ovu prijelomnu točku u društvu, Sarajevo bi trebalo prepoznati veliku priliku da njegova sveučilišta preuzmu vodeću ulogu u pružanju društvu potrebnih znanja, vještina i alata nužnih za industriju 4.0. Zamišljamo stvaranje nove generacije mladih, inovativnih, poduzetničkih i kreativnih ljudi koji će, primjerice u budućem inovacijskom distriktu, biti inovatori, poduzetnici i kreatori poslova, a ne oni koji traže posao.

Vizija Sarajeva kao studentskog grada također zahtijeva kontinuiranu modifikaciju i poboljšanje trenutnih strategija i proizvoda kako bi se stvorila iznimna i vodeća inovativna, poduzetnička i digitalna sveučilišta.

Koncept Sveučilišta 4.0 inspiriran je paradigmom industrije 4.0 i primjenjuje svoje koncepte na visoko obrazovanje kako bi pružio bolje odgovore na specifične potrebe svakog učenika. Student je jezgra koncepta Sveučilišta 4.0, ne više obrazovan kroz masovna predavanja, već mentoriran i facilitiran kroz ruke u rješavanju različitih praktičnih problema i stvaranju novih proizvoda, inovacija i poduzeća.

Nužnost uvođenja centara izvrsnosti

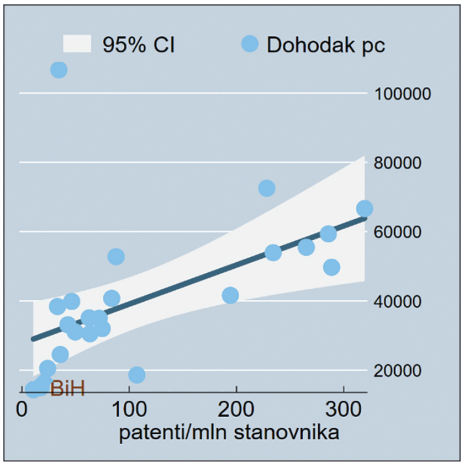
Centri izvrsnosti (CI) obično rješavaju zajednički problem jednog ili više sektora neke privredne djelatnosti i pružaju neovisne ekspertne savjete koji pomažu malim i srednjim poduzećima u prevladavanju informacijskog jaza kao jednog od ključnih razloga sistemskih slabosti tržišta.

Grad i njegove općine bi trebale pomoći razvoj CI-ova pružanjem subvencija. Takav pristup je korišten u slučaju mnogih istraživačkih centara zemalja članica OECD-a. Pri tome se subvencioniranje koristilo tijekom nekoliko godina po utemeljenju. Paralelno s time treba uvesti mjerenje performansi ugovora kao i djelovanja centara kako se ne bi desilo da se ne razvije temeljna, subvencionirana aktivnost centra, već da se dodijeljene subvencije prelijevaju u druge namjene.

CI-i bi mogli biti specijalizirani za istraživanja, obrazovanje za istraživanja i stručnu obuku radne snage u sektorima koji imaju potencijal postati internacionalnim liderima u pojedinim nišama globalne ekonomije. CI bi se formirao kao "joint venture" sveučilišta i firmi predvođenih liderom ili polom razvoja ekonomije grada.

CI bi mogao doprinijeti privlačenju investicija u ekonomiju grada, posebice inozemnih izravnih investicija (III) identificiranjem investicijskih prilika te pružanjem usluga za zadovoljenje strateških potreba (inozemnih) firmi-investitora (razvoj vještina, poboljšanje sposobnosti firmi iz lanca ponude i sl.).

Zadaća CI bi bila da pomogne povećati broj patenata u funkciji povećanja dohotka per capita.



Graf 2. BDP pc i patenti/mln stanovnika; BiH i komparatori, 2022 (PPP, US$)

Izvor: vlastita obrada na temelju WIPO (2022) i IMF (2022)

Graf 2 pokazuje da je BiH pri samom dnu ljestvice zemalja komparatora, tj. malih europskih zemalja (zemlje s 3,5 puta više ili manje stanovnika, tj. u rasponu 1–11 miliona).

Tabela 3 pokazuje da bi BiH trebala u narednom srednjoročnom razdoblju učiniti značajan napor na putu od najniže faze razvoja, tj. od ekonomije utemeljene na imitaciji (ekonomija zasnovana na pukom uvozu tehnologije) do ekonomije utemeljene na inovacijama (ekonomija bazirana ne samo na uvozu tehnologije nego i njenom unaprjeđivanju).[15]

Tabela 3. Patenti i dohodak; BiH i komparatori, 2022

Zemlja	Dohodak (2022)[16]	Patenti (godišnji prosjek za 2010. – 2020.)	Patenti / milion stanovnika
Moldova	14320,15	43	10,6
Albanija	14888,76	47	16,4
BiH	14964,37	58	17,8
N. Makedonija	16895,75	43	20,6
Srbija	20473,66	209	23,9
Estonija	38352,91	44	33,1
Irska	106716,8	170	34,4
Bugarska	24490,11	248	35,7
Slovačka	33078,58	234	42,8
Litvanija	39809,88	126	46,3
Hrvatska	31006,73	204	49,6
Mađarska	35068,97	605	62,7
Grčka	30488,19	661	63,4
Portugal	34949,84	734	72,0
Latvija	31973,15	141	74,8
Češka	40707,32	896	83,7
Belgija	52749,37	1017	87,8
Bjelorusija	18574,01	1012	107,1
Slovenija	41569,55	404	194,3
Švicarska	72510,36	1975	228,2
Švedska	53896,47	2366	234,2
Austrija	55459,6	2388	265,1
Danska	59332,87	1655	285,7
Finska	49685,54	1600	288,7
Norveška	66642,92	1732	319,5

Izvor: vlastita obrada na temelju WIPO (2022) za patente i IMF (2022) za dohodak

[15] Najviša faza razvoja je ekonomija utemeljena na invencijama, o čemu BiH može razmišljati na dugi rok.
[16] Procjena IMF

Zaključak

BiH ne može osigurati veći dohodak per capita za svoje građane ako se ne bude uspinjala po razvojnoj putanji od zemlje višeg srednjeg dohotka do zemlje visokog dohotka. A to ne može postići bez izgradnje inovacijskog kapaciteta. Izgradnja inovacijskog kapaciteta iziskuje povećanje ulaganja u istraživanja i razvoj, povećanje broja istraživača i istraživačko-razvojnih centara i tim putem povećanje znanjske zaposlenosti.

S tim u vezi nužno je utemeljiti barem jedan tehnološko-inovacijski centar (TIC), koji će služiti kao spona između sveučilišta i poslovnih firmi. Centar bi imao dva ključna organizacijska dijela: jedan usmjeren na istraživačko-razvojni rad, a drugi na obuku. Bez osmišljavanja internacionalno kompetitivnih usluga / proizvoda i izobražene radne snage koja će raditi na proizvodnji tih usluga / proizvoda teško je osigurati veći izvoz i bolji životni standard građana.

Napredak je teško ostvariti ako ne nastaju i razvijaju se znanjske firme koje će u strukturi svoje imovine imati rastući udio neopipljive imovine (patenata, softvera, brendova, baza podatka, baza klijenata itd.).

Pri tome se može osloniti na iskustva drugih. Kad je Irska prešla s poreznih i financijskih poticaja tijekom 1980-ih na poboljšanje izobraženosti radne snage 1990-ih, počela je postizati odlične rezultate. Država je potpomagala te procese ne samo podupiranjem suradnje industrije i sveučilišta nego i izravnim ulaganjem u edukaciju. Posebice treba istaći podršku države utemeljenju centara za proučavanje softvera kojima se poticao razvoj talenata.

Na temelju navedenih aktivnosti Irska je dobila naziv europska Silikonska dolina. S tim u vezi korisno je i iskustvo Indije u razvoju Bangalorea kao indijske Silikonske doline. Indijska Silkonska dolina se razvijala uz snažnu podršku indijske dijaspore koja je služila kao most između SAD i Indije. Time su se putem razvijale i kružne migracije.

Tehnološko-inovacijski centar može biti postavljen kao zametak inovacijskog distrikta ukoliko bi mapiranje aktivnosti ekonomije grada pokazalo, primjerice, da je glavna konkurentna prednost grada proizvodnja softvera. Sarajevo bi moglo postati grad softveraša, studenata (budućih poduzetnika i znanjskih radnika) i startupova.

Tim bi putem Sarajevo moglo postati glavni IK grad BiH (kao što bi i druga sveučilišna mjesta u BiH: Banja Luka, Mostar, Zenica, Tuzla, Travnik, Bihać i Bijeljina trebali postati glavni gradovi u djelatnostima u kojima imaju

internacionalnu komparativnu prednost, što se može ustanoviti mapiranjem lanaca vrijednosti i klastera).

Reference

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (BHAS) (2022) Istraživanja i razvoj, Saopćenje od 9. 2. 2022.

Atkinson, R. D. (2019). A Book Review of "The Knowledge Economy" by Robert Mangabeira Unger. *The New York Journal of Books*, March 19. Preuzeto s https://www.nyjournalofbooks.com/book-review/knowledge-economy, 25. 5. 2022.

Atkinson, R. D., i Foote, C. (2021). The 2020 State New Economy Index – Benchmarking Economic Transformation in the States. Kauffman Foundation – ITIF. Kansas City, MO – Washington, D.C.

Atkinson, R. D., i Andes, S. (2010, 2008). The 2010 State New Economy Index – Benchmarking Economic Transformation in the States. Kauffman Foundation – ITIF. Kansas City, MO – Washington, D.C.

Barron, D. (2022). Ireland one of the leading knowledge economies. The Irish Times, August 12.

Carrillo, J., Yigitcanlar, T., Garcia, B., i Lonnqvist, A. (2014). Knowledge and the City: Concepts, Applications and Trends of Knowledge-Based Urban Development. Routledge. New York.

Domljan I. and Domljan, V. (2021). Enterprise-based Support to Innovative Activities. In: Karabegović I. (eds) New Technologies, Development and Application IV. NT 2021. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 233. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-75275-0_129.

Domljan, I. and Domljan, V. (2020). Innovation-Led Development: The Case of Bosnia and Herzegovina. In Karabegović, I., Kovačević, A., Banjanović-Mehmedović, L., & Dašić, P. (Ed.), Handbook of Research on Integrating Industry 4.0 in Business and Manufacturing (ch 21 pp. 467-491). IGI Global. http://doi:10.4018/978-1-7998-2725-2.ch021.

Domljan, V. (ed.) (2021). Nužnost odvezivanja Prometeja – produktivnošću vođen razvoj Bosne i Hercegovine (the Unbound Prometheus – Productivity Led Development of Bosnia-Herzegovina). Sarajevo: Federalni zavod za programiranje razvoja.

The Economist (2015) Hard Graft Endangered, May 21.

Heeks, R., i Nicholson, B. (2002). Software Export Success factors and strategies in developing and Transition Economies. Working Paper No. 12. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Hutton, W. (2007) Building Successful Cities in the Knowledge Economy: The Role of _Soft Policy' Instruments. Presented To OECD International Conference "What Policies For Globalising Cities? Rethinking The Urban Policy Agenda", 29–30 March 2007. Madrid, Spain.

Katz, B., i Black, K. (2020). Cortex Innovation District: A Model for Anchor-Led, Inclusive Innovation. Drexel University. Philadelphia, Pennsylvania.

Katz, B., i Wagner J. (2014). The Rise of Innovation Districts: A New Geography of Innovation in America. Brookings Institution. Washington, DC.

Katz, B., i Bradley, J. (2014). Innovation Districts. U: Katz B., i Bradely, J. (ur). The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy. The Brookings Institution Press. Washington, DC.

Kayanan, M. C. (2022). A Critique of Innovation Districts: Entrepreneurial Living and the Burden of Shouldering Urban Development. EPA: Economy and Space, god. 54 (br. 1), str. 50-66.

Lara, A. P., Da Costa, E. M., Furlani, T. Z., i Yigitcanlar, T. (2016). Smartness that matters: towards a comprehensive and human-centred characterisation of smart cities. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity, god. 2, (br. 1), str. 1-13.

McKinsey Global Institute (MGI) (2010) How to Compete and Grow: A Sector Guide to Policy. March.

Pianna, A., Furtado, J., Roselino, J., i Garcia, R. (2011). Patterns and trajectories in the global software industry: the evolving capabilities of India, Ireland and Israel. The 9th Globelics International Conference, Buenos Aires. Proceedings.

Piqué, J. M., Miralles, F., i Berbegal-Mirabent, J. (2019). Areas of Innovation in cities: The evolution of 22@Barcelona. International Journal of Knowledge-Based Development, god. 10 (br. 1), str. 3-25.

Sands, A. (2005). The Irish Software Industry. U: Arora i Gambardella, A. (ur.) From Underdogs to Tigers: The Rise and Growth of the Software Industry in Brazil, China, India, Ireland and Israel. Oxford University Press. United States of America.

Wagner, J., Katz, B., i Osha, T. (2019). The Evolution of Innovations Districts – the New Geography of Global Innovation. The Global Institute On Innovation Districts. New York.

WIPO (2021). Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis. World Intellectual Property Organization. Geneva.

ANU BiH АНУ БиХ

DOI: 10.5644/PI2022.204.14

PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE SARAJEVA – PROŠLOST, SADAŠNJOST, BUDUĆNOST

Nataša Pelja Tabori[1]

Jasmina Osmanković[2]

Abstract: The paper on spatial and urban planning was prepared upon the invitation of the organizers of the International scientific conference: Political-legal and statutory position of the City of Sarajevo in the system of local self-government in Bosnia and Herzegovina: The possibility of reforming competencies and territorial organization in 2022. This topic is positioned within the Second unit of the conference entitled Socio-economic and spatial-urban assumptions for the development of the City of Sarajevo until 2030. As its title indicates, the focus is on spatial and urban planning of the City of Sarajevo. Three temporal dimensions presented past, present, and future or urban transformation. Question are: what the key legal and institutional determinants of spatial and urban planning in the last century; at the beginning of the 21st century; and in the years to come, are; which the crucial documents of spatial and urban development are, and finally, what will be the indications of urban transformation by the end of this decade.

Keywords: spatial planning, urban planning, Sarajevo, urban transformation, institutional and law context, documents

Uvod

Postavlja se pitanje da li možemo govoriti o sarajevskom prostornom i urbanističkom planiranju a da ono nije smješteno u širi prostorni i vremenski kontekst? Naravno da ne možemo. Kontekst je ključna riječ za prostorno planiranje i urbanizam. Za razliku od projektiranja, koje polazi "iznutra i djeluje prema vani", prostorno i urbanističko planiranje uvijek polazi iz šireg konteksta ka mikrolokalitetu.

Ovaj rad će propitati tematiku prostornog i urbanističkog planiranja u Sarajevu u različitim historijskim kontekstima imajući u vidu pravni i institucionalni okvir i ključne rezultate (prostorno-planske dokumente). Osnovni metod analize je komparativno-historijski.

[1] Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo. Kontakt: npelja@googlemail.com.

[2] Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu. Redovni profesor za oblast međunarodna ekonomija i razvoj na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Kontakt: jasmina.osmankovic@efsa.unsa.ba

Rad je strukturiran u tri dijela: prostorno i urbanističko planiranje Sarajeva do 1990. godine, planiranje nakon 1990. i urbana transformacija Sarajeva u godinama koje dolaze. Izvori su podijeljeni u primarne i sekundarne. Primarni izvori odnose se na dokumentaciju lokalnih institucija i autora vezanu za Sarajevo, a sekundarni na dokumentaciju inostranih autora o Sarajevu.

Osnovni doprinos rada bi moglo biti bolje razumijevanje mjesta i uloge, značaja prostornog i urbanističkog planiranja u novim okolnostima drugačijih odnosa javnog, privatnog i civilnog sektora imajući u vidu historijski kontekst, činjenicu da planiranje nije ad hoc proces na tabula rasa reljefu, nego otkrivanje i uvrštavanje različitih i raznovrsnih, prije svega mjerljivih slojeva analize, od geologije, morfologije, historije, demografije, energetike, hidrologije, ekosistema, preko legislative, ekonomije, do društva, politike i strateških procesa transformacije društva, okoliša, vrijednosti, ciljeva razvoja, politika i nove ekonomije.

Prostorno i urbanističko planiranje do 1990. godine

Iako razvoj Sarajeva podrazumijeva rimski, srednjovjekovni, otomanski, austrougarski i kontekst Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, odnosno Kraljevine Jugoslavije, u prvom dijelu rada fokusirat ćemo se na prostorno i urbanističko planiranje poslije Drugog svjetskog rata do disolucije Jugoslavije. To je vrijeme 1945–1990. godine, vrijeme Federativne Narodne Republike Jugoslavije, a kasnije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Legislativni, pa do određene mjere i institucionalni okvir nastao i oblikovan u ovom periodu uticao je i utiče na prostorno i urbanističko planiranje u Bosni i Hercegovini, a time i Sarajevu i nakon 90-ih godina prošlog stoljeća u vremenu društvene, političke i ekonomske tranzicije. Socijalističko prostorno i urbanističko planiranje podrazumijevalo je da je investitor i izvođač država, republika, grad ili općina. Planiranje se odvijalo na tri nivoa: državnom, republičkom i gradskom / općinskom. Svi procesi prostornog i urbanističkog planiranja determinirani su državnim, a kasnije društvenim vlasništvom, dominacijom društvenog interesa nad privatnim, obavezom uključivanja svih zainteresiranih za određeni prostor u proces planiranja, obavezne javne rasprave u svim organizacijama, institucijama i teritorijalnim jedinicama. Planiranje se temeljilo i na teorijama polova razvoja zapadnoevropskih autora, posebno francuskih,[3] kao

[3] Na primjer, francuski ekonomista François Perroux (19. decembra 1903, Saint-Romain-en-Gal – 2. juni 1987, Stains) 1950-ih je istakao da ekonomski razvoj ili rast nije ujednačen u cijelom regionu, već se odvija oko određenog pola (ili klastera). Konceptualizacija teorije polova rasta oslanja se na niz pret-

i na aktivnoj participaciji u transferu znanja o ovim procesima iz SAD preko radova i aktivnosti Isarda.[4]

Institucionalni okvir planiranja činili su zavodi na nivou Jugoslavije, zatim republički zavodi i komiteti, gradski i na kraju općinski zavodi. Jugoslavenski zavod za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove bio je zadužen za izradu planova na državnom nivou. Republički zavodi i komiteti imali su nadležnosti za izradu republičkih prostornih planova, društvenih planova i srednjoročnih planova uređenja i opremanja građevinskog zemljišta. Gradski, odnosno općinski zavodi za urbanizam i razvoj su izrađivali prostorne, urbanističke i regulacione planove te urbanističke projekte. Međurepublička saradnja bila je osigurana kroz izradu studija, istraživanja i smjernica za republičke planove, kao i neformalne susrete i simpozije urbanista Jugoslavije. Definiran je i okvir za saradnju općina po različitim pitanjima planiranja prostora, urbanizma, razvoja. U takvom hijerarhijskom sistemu Grad Sarajevo provodio je državne i republičke politike.

Godine 1969. Sarajevo je dobilo status društveno-političke zajednice, što je značilo da je grad dobio pravo da vodi brigu o pitanjima vezanim za organizaciju i funkcioniranje ekonomskog, urbanističkog i društvenog razvoja teritorije grada (490 km²). Skupština Grada Sarajeva je konstituirana kao najviši autoritet izvršne vlasti grada. (Bublin, 2008: 161) Ovaj period obilježen je intenzivnom gradnjom i osnivanjem fakulteta današnjeg Univerziteta

postavki. Osnovna pretpostavka je da vodeće (osnovne) industrije stvaraju višestruke efekte na druge firme koje zavise od ostvarenih ekonomskih prilika. Još jedna kritična pretpostavka je stvaranje niza složenih veza između industrija pola. Ove veze mogu biti naprijed ili nazad prema osnovnoj industriji, a stvaranje i širenje ovih veza osnovni je pokretač ekonomskog dinamizma pola. Zatim, polovi rasta su zasnovani na ekonomijama aglomeracije koje se mogu smatrati zbirom veza i blizine firmi unutar pola.

[4] Walter Isard (19. april 1919 – 6. novembar 2010) (1952. Atomic Power, an Economic and Social Analysis: a Study in Industrial Location and Regional Economic Development. New York: Blakiston; 1956. Location and Space-economy: a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure. Cambridge: Published jointly by the Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley; 1957. Municipal Costs and Revenues Resulting from Community Growth. Wellesley, Mass: Chandler-Davis Publ. Co.; 1959. Industrial Complex Analysis and Regional Development: a Case Study of Refinery-petrochemical-synthetic-fiber Complexes and Puerto Rico. Cambridge: Technology Press of the Massachusetts Institute of Technology; 1960. Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science. Cambridge: Published jointly by the Technology Press of the Massachusetts Institute of Technology and Wiley, New York; 1969. General Theory: Social, Political, Economic, and Regional, with Particular Reference to Decision-making Analysis; 1971. Regional Input-output Study: Recollections, Reflections, and Diverse Notes on the Philadelphia Experience. Cambridge, Massachusetts: MIT Press; 1975. Introduction to Regional Science. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall; 1972. Ecologic-economic Analysis for Regional Development: Some Initial Explorations with Particular Reference to Recreational Resource Use and Environmental Planning. New York: Free Press. Peace Research Society (International); 1969. Vietnam: Some Basic Issues and Alternatives. Cambridge, Massachusetts: Schenkman Pub. Co. itd.).

u Sarajevu, kao i drugih važnih javnih objekata, poput Skenderije, objekta Radio-televizije Sarajevo, Elektroprivrede i dr. (Osmanković, 1987; 2004; Pelja-Tabori, 2021; 2018)

Kao što je i urbanizam bio pod utjecajem zapadnoevropskih urbanista, tako je i arhitektura novih objekata bila pod utjecajem svjetski poznatih arhitekata poput Le Corbusiera, Oscara Niemeyera i drugih. Le Corbusierov učenik Juraj Neidhardt projektirao je neke od simbola grada: zgradu Parlamenta i Izvršnog vijeća, Filozofski fakultet, Prirodno-matematički fakultet i dr. Lokalni arhitekti počeli su kreirati urbanu sliku tadašnjeg grada, a to su bili Ivan Strauss, Lidumil Alikalfić, Dušan Đapo, Milan Kušan i dr. Velike privredne kompanije sagrađene su u industrijskoj zoni grada.

Godine 1977. četiri prigradske općine, Pale, Trnovo, Hadžići i Ilijaš, uključene su u administrativnu teritoriju grada. Dvije gradske općine, Centar i Novo Sarajevo, transformirane su u četiri: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad. S općinama Vogošća i Ilidža činile su Grad Sarajevo (ukupno 10 gradskih općina, površine 2,095 km²).[5] Prema Popisu stanovništva iz 1981. godine Grad Sarajevo imao je oko 449 tisuća stanovnika. Olimpijske igre, održane 1984. godine u Sarajevu, predstavljale su veliki razvojni projekat i podrazumijevale izradu kompleksne razvojno-planske i detaljne planske dokumentacije. Pretpostavke za kvalitetan urbanistički razvoj i transformaciju u smjeru održivog razvoja i zaštite okoliša su bile osigurane. (Osmanković, 1987; Pelja-Tabori, 2021)

U Prostornom planu Bosne i Hercegovine za period od 1981. do 2000. naglašava se da bi Grad Sarajevo kao republički centar trebao svoj razvoj zasnivati na zamjeni kvantitativnog rasta kvalitativnim razvojem, i to onih funkcija koje osiguravaju potpunije zadovoljavanje potreba vlastitog stanovništva, kao i potreba stanovništva šireg gravitacionog područja i Bosne i Hercegovine. U tom cilju, ističe se, biće potrebno sistematski redefinirati dužnosti i prava Grada Sarajeva kao posebne društveno-političke zajednice (Prostorni plan BiH za period od 1981. do 2000: 17). U ovom dokumentu Sarajevo je definirano i kao regionalni centar.

"Poslije drugog svjetskog rata izvršena je obnova gradova i naselja oštećenih ratom, na osnovu predratnih propisa koji nisu bili u suprotnosti sa tekovinama narodno-oslobodilačke borbe, kao i na osnovu odluka narodnih odbora općina i ad hoc donijetih uputstava i naredaba saveznih i republičkih organa. Poslije toga pristupilo se donošenju novih zakonskih propisa" (Antić et al., 1966: 610) Legislativnu podlogu za tzv. socijalističko planiranje stvorili su

[5] Arhiv Zavoda za planiranje razvoja Kantona Sarajevo

Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji iz 1945, Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća te Zakon o radničkom samoupravljanju. Tokom i nakon Drugog svjetskog rata model državnog socijalizma SSSR-a promoviran je u Jugoslaviji, ali vrlo brzo nakon Titovog "historijskog NE" Staljinu 1948. godine Jugoslavija je počela tražiti nove modele upravljanja, a jedan od njih bio je i "radničko samoupravljanje". To je zapravo značilo tranziciju radnih organizacija sa državnog nivoa na radne timove ili jedinice (SOUR, OUR i sl.). Samo četiri godine nakon oslobođenja donesena je Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu na državnom nivou, koju je pratio Zakon o primjenjivanju odredaba Osnovnog zakona o izgradnji i finansiranju društveno-političkih zajednica na fondove za stambenu izgradnju, Zakon o eksproprijaciji i drugi zakoni. Na republičkom nivou usvojen je Zakon o urbanističkom planu NR BiH iz 1959, Pravilnik o elementima koje treba da sadrži odluka općinskog narodnog odbora koji zamjenjuje Urbanistički plan iz 1961. godine, iz 1965. godine i Zakon o određivanju građevinskih rejona iz 1964. godine. (Antić et al., 1966: 610) Na republičkom nivou u periodu 1965–1990. godina donijeto je pet društvenih planova razvoja, i to:[6]

- Društveni plan razvoja SR BiH za period 1966–1970.
- Društveni plan razvoja SR BiH za period 1971–1975.
- Društveni plan razvoja SR BiH za period 1976–1980.
- Društveni plan razvoja SR BiH za period 1981–1985.
- Društveni plan razvoja SR BiH za period 1986–1990.

Legislativni okvir činili su: Zakon o javnim cestama, Zakon o vodama, Zakon o komunalnim taksama, Zakon o eksproprijaciji, Zakon o šumama, Zakon o prostornom uređenju, Zakon o građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, Prostorni plan SRBiH za period 1981–2000, Zakon o građevinskom zemljištu i dr. Dakle, hijerarhijski legislativni okvir "s vrha prema dnu" bio je vrlo jasan i razrađen od zakona do podzakonskih akata u prostornom i urbanističkom planiranju.

U institucionalnom smislu posebno značajno mjesto ima Zavod za planiranje. Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo formiran je 1954.[7] pod nazivom Urbanistički zavod Grada, rješenjem Narodnog odbora Grada Sarajeva. Grad je dobio prvu samostalnu studijsko-planersku instituciju, čiji je zadatak bio da radi na izradi Generalnog urbanističkog plana Sarajeva. Institucija mijenja naziv u Zavod za prostorno i urbanističko planiranje i programiranje 1975. Ima 75 zaposlenih. Godine 1979. transformira se u Zavod

[6] Više vidjeti u Arhiv BiH

[7] Preciznije 19. 8. 1954. (uskoro 68 godina)

za planiranje razvoja Grada Sarajeva integracijom dva zavoda: Zavoda za prostorno i urbanističko planiranje i programiranje i Zavoda za ekonomsko planiranje Sarajeva (zajedno sa gradskim informativnim centrom i sektorom za ekonomsko planiranje) i ima preko 100 zaposlenih. Tako se osiguravaju preduvjeti za izradu nekih od najvažnijih prostorno-planskih dokumenata, kao što su: Plan razvoja, Prostorni plan Grada Sarajeva, Urbanistički plan Grada Sarajeva i Prostorni plan posebnog područja.

Zavod je formiran s ciljem da pripremi i izradi prije svega prvi Generalni urbanistički plan za Grad Sarajevo, koji je bio završen 1965. godine.

Sedamdesetih godina prošlog stoljeća Sarajevo je iskusilo prilično tešku situaciju u pogledu zagađenja zraka, koja je bila posljedica ubrzane urbanizacije i industrijalizacije te nepovoljnih prirodnih uvjeta. Zbog pogoršanih uvjeta okoliša, pokrenuta je izrada Programa zaštite okoliša, čija je implementacija počela 1978. godine. Projekat je obuhvatio sljedeće: uvođenje sistema prirodnog gasa, razvoj mreže vodovoda i kanalizacije, izgradnju sanitarne deponije za odlaganje otpada i rješavanje problema saobraćaja. Projekat je sufinansiran od strane Međunarodne banke za rekonstrukciju i razvoj. (Skupština Grada Sarajeva, 1978)

Studija saobraćaja urađena je u suradnji Zavoda za planiranje razvoja Grada Sarajeva i švedske konzultantske grupe SWECO 1970. godine.

Početkom sedamdesetih na inicijativu Skupštine Grada urađen je Prijedlog programa izgradnje i prostornog razvoja Grada Sarajeva za period 1971–1985. godine, zbog potrebe dugoročnog rješavanja razvoja Sarajeva. Sedamdesetih godina javlja se i problem bespravne gradnje. Paralelno s razvojem industrije zbog agrarne reforme, masivna populacija migrira sa sela u grad. Tako veliko povećanje broja stanovnika nije mogao pratiti ritam stambene izgradnje. (Zavod za planiranje razvoja Grada Sarajeva, 1985: 26) Grad nije reagirao protiv problema bespravne gradnje, što je podrazumijevalo osiguravanje socijalnog mira bez nuđenja specifičnih rješenja za rješavanje ovog problema. Skupština Grada je usvojila Program sanacije područja stanovanja padinskih dijelova grada i Program sanacije područja stanovanja ravničarskih dijelova grada 1974. godine.

Godine 1978. Sarajevo je dobilo kandidaturu za organizaciju XIV zimskih olimpijskih igara. Osamdesete godine obilježila je izrada Urbo-sociološke studije – Utjecaj općih i posebnih determinanti na nastanak i razvoj bespravne stambene izgradnje u Sarajevu, koju je Zavod za planiranje razvoja Grada Sarajeva izradio u saradnji s Jugoslovenskim institutom za urbanizam i stanovanje (1985).

Osamdesete su donijele seriju važnih dokumenata za budući razvoj grada. Nosilac izrade bio je Zavod za planiranje razvoja grada. Neki od njih su:

– Prostorni plan Grada Sarajeva za period 1986–2010, odnosno 2015. godine (usvojen 1986. godine),
– Društveni plan Grada Sarajeva za period 1986–2000, odnosno 2015. godine (usvojen 1985. godine),
– Urbanistički plan Grada Sarajeva za period 1986–2015. godine (usvojen 1990. godine).

Prostorno i urbanističko planiranje Grada Sarajeva nakon 1990. godine

Samo osam godina nakon održavanja XIV zimskih olimpijskih igara u Sarajevu, grad je doživio okrutan rat i razaranja, odlazak stanovništva, te brutalnu opsadu koja je trajala pune četiri godine. "Opsada je trajala 1.335 dana... više od 12.000 civila je izgubilo život, od kojih 1.800 djece... 58.000 stanovnika je ranjeno. Oko 150.000 Sarajlija otišlo je iz grada, a oko 100.000 izbjeglica iz drugih dijelova BiH doselilo je u grad." (Bublin, 2008: 199) Bio je to najveći urbicid u Evropi poslije Drugog svjetskog rata. U junu 1993. godine u ratnom izdanju magazina Warchitecture, Midhat Aganović je napisao:

> Gradovi koji se mogu razvijati u miru su sretni. Sarajevo nije imalo tu sreću... Urbanistička situacija u gradu je pogoršana već početkom 80tih godina i postala dramatična pred rat... Nemilosrdno uzurpiranje gradskih površina; veliki porast cijena gradnje u stanogradnji; nepostojanje adekvatne zemljišne politike; bespravna gradnja; nepostojanje transparentnosti u pristupu informacijama; arogantno ponašanje nekih javnih poduzeća; užasna situacija sa urbanom sanacijom i dr... Neophodno je da Sarajevo dobije suvremeniju i konzistentniju strategiju razvoja zasnovanu na značajnim promjenama društveno-ekonomskog sistema... Sarajevo mora usmjeriti svoju pažnju prema široj regiji. Grad je samo jedan elemenat šire razvojne kompozicijske cjeline.[8]

Poslije potpisanog mirovnog sporazuma u Dayton-u i teritorijalnog ustrojstva države Bosne i Hercegovine, Zavod mijenja naziv u Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo. Danas Zavod ima 75 uposlenika, od kojih su četiri doktora nauka, dva pripremaju doktorat, četiri su magistri nauka, a sveukupno je 35 inžinjera raznih profila[9].

[8] Warchitecture 1993. Magazin za arhitekturu, urbanizam i dizajn, Asocijacija arhitekata DAS – BiH dd DOM I OKO, Sarajevo, 1993, str. 112, prevod s engleskog jezika Nataša Pelja Tabori.
[9] Više vidjeti na stranici Zavoda za planiranje razvoja Kantona Sarajevo https://www.zpr.ks.gov.ba/.

Zavod ima šest sektora:
– Sektor za prostorno planiranje i zaštitu okoliša,
– Sektor za detaljnu plansku dokumentaciju i tehničku pripremu,
– Sektor za infrastrukturu,
– Sektor za planiranje društveno-ekonomskog i strateškog razvoja,
– Sektor za GIS (geografski informacioni sistem),
– Sektor za pravne i opće poslove.[10]

Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo je samostalna kantonalna upravna organizacija koja vrši stručne poslove iz nadležnosti Kantona Sarajevo u skladu sa zakonskim propisima. Poslovi zavoda zahtijevaju primjenu stručnih i naučnih metoda rada koji se odnose na:
– izradu, čuvanje i stavljanje na stalni javni uvid planova prostornog uređenja i davanje stručnih mišljenja i informacija u postupku izdavanja urbanističke suglasnosti, u skladu sa zakonom;
– planiranje prostornog i društveno-ekonomskog razvoja Kantona;
– rad i razvoj geografskog informacionog sistema GIS-a;
– vršenje drugih stručnih poslova utvrđenih zakonom i drugim propisima, odlukama Vlade Kantona i Skupštine Kantona Sarajevo.[11]

Poslovi Zavoda, između ostalog su:
– izrada i implementacija Strategije razvoja Kantona;
– izrada razvojnih i provedbenih planova, kao i pripremanje propisa koji su sastavni dio plana;
– izrada smjernica i programa aktivnosti za izradu provedbenih planova;
– koordinacija sa domaćim institucijama na svim nivoima vlasti, sa stranim institucijama i ekspertima, učešće u izradi naučnih projekata, studija i programa;
– istraživanja u funkciji društvenog, ekonomskog, okolišnog i prostornog razvoja kantona i općina;
– koordinacija i učešće u pripremi i izradi Programa javnih investicija Kantona Sarajevo po periodima i praćenje realizacije javnih investicija;
– stručno-tehnička priprema za izradu godišnjeg programa za donošenje prostorne i urbanističke dokumentacije;
– učešće u pripremi propisa iz oblasti prostornog uređenja;
– stručna mišljenja u postupku dobivanja urbanističke suglasnosti za potrebe općina na području Kantona Sarajevo;

[10] Više vidjeti na https://www.zpr.ks.gov.ba/.
[11] Više vidjeti na https://www.zpr.ks.gov.ba/

– poslovi koje povjere Zavodu Grad i općine sa teritorije Kantona Sarajevo.[12]

U postdejtonskom periodu postoji određeni deficit u vezi s ažuriranjem planske dokumentacije. Godine 2006. usvojen je Prostorni plan za period 2003–2023, a njegove izmjene i dopune usvojene su 2011. i 2017. godine. Zadržana su usmjerenja iz prostornog plana iz 1986. godine uz proširenje građevinskog zemljišta na nova bespravna naselja, pretvorbu nekadašnje industrijske zone u nove spavaonice.[13] Novih strateških razvojno-prostornih dokumenata nije bilo. Proces planiranja nije unaprijeđen, nego je doživio određenu stagnaciju. Problem zaštite okoliša, kao i održivog razvoja, prisutan u preddejtonskom periodu, nije imao odjeka u prostornom i urbanističkom planiranju Kantona Sarajevo u postdejtonskom vremenu. O reformi sistema prostornog i urbanističkog planiranja u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini nije se raspravljalo u akademskim i stručnim krugovima, kao ni široj javnosti. Pravi problemi na relaciji javni i privatni interes i interes civilnog sektora nisu identificirani. U davanju prednosti tržištu i privatnom interesu došlo se u situaciju konflikta različitih privatnih interesa, lokalnih i međunarodnih, pojave negativnih i pozitivnih eksternalija. U ovim okolnostima struka koja je zanemarivana u tranzicijsko vrijeme nije imala priliku ponuditi rješenja, bez obzira na svoje akademske, naučne i istraživačke međunarodne reference. Osnaživanje i rast vidljivosti civilnog sektora mogao bi otvoriti prostor za struku, za javni interes, ali bi isto tako mogao biti u funkciji jačanja dominacije privatnog sektora (tržišta). Kritike u arhitekturi i urbanizmu, uz par izuzetaka, nije bilo i nema. Naučnoistraživački segment planiranja u Kantonu Sarajevo u ovom stoljeću potpuno je marginaliziran. Posljedice ovakvog pristupa planiranju su dalekosežne. To ilustrira i podatak da se s donošenjem Odluke o pristupanju izradi urbanističkih planova čekalo do 2016, kao i da izrada planova nije okončana.

U oblasti prostornog i urbanističkog planiranja obavezujući pravni okvir na Federalnom nivou u postdejtonskom periodu je:

– Ustav FBiH (Službene novine Federacije BiH, br. 1/1994, 1/1994 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV 22/2002, Amandmani LVI–LXIII, 52/2002, Amandmani LXIV–LXXXIX–XCIV, 9/2004, Amandmani XCV–CII, 20/2004, Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI i 88/2008 – Amandman CIX)
– Zakon o zaštiti okoliša FBiH (Službene novine FBiH, br. 33/03 i 38/9),

[12] Isto.

[13] Više vidjeti na https://www.zpr.ks.gov.ba/

– Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH (Službene novine FBiH, br. 02/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10)
– Zakon o upravljanju otpadom (Službene novine FBiH, br. 33/03 i 72/09),
– Zakon o vodama (Službene novine FBiH, br. 70/06),
– Zakon o zaštiti zraka (Službene novine FBiH, br. 33/03 i 4/10),
– Zakon o električnoj energiji u FBiH (Službene novine FBiH, br. 66/13),
– Zakon o izvorima obnovljive energije i efikasne kogeneracije (Službene novine FBiH, br. 70/13 i 5/14),

Podzakonski akti na ovom nivou su:
– Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu dokumenata prostornog uređenja (Službene novine FBiH, br. 63/04 i 50/07).

Na kantonalnom nivou obavezujući pravni okvir čine:
– Ustav KS (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 2/1996 i ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001, Amandmani XVI–XVIII, 28/2004, Amandmani XIX i XLII, 6/2013, Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017, Amandmani L–LVII),
– Zakon o vodama (Službene novine KS, br. 18/10),
– Zakon o prostornom uređenju KS (Službene novine KS, br. 24/17),
– Zakon o Fondu za zaštitu okoliša KS (Službene novine KS, br. 41/08),
– Zakon o komunalnim uslugama (Službene novine KS, br. 14/16, 43/16, 19/17 i 10/17),
– Zakon o regulaciji saobraćaja u KS (Službene novine KS, br. 30/17 i 46/17),
– Zakon o zaštiti od buke (Službene novine KS, br. 23/16).

Podzakonski akti na ovom nivou su:
– Odluka o postupku i uvjetima za legalizaciju građevina izgrađenih bez pravomoćnog odobrenja za gradnju (Službene novine KS, br. 6/06, 18/07, 18/08 i 35/12),
– Uredba o strategijskoj procjeni utjecaja planova i programa na okoliš (Službene novine KS, br. 32/11),
– Odluka o opštim uvjetima za snabdijevanje vodom za piće, obradu i odvođenje otpadnih i atmosferskih voda (Službene novine KS, br. 22/16),
– Pravilnik o pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu (Službene novine KS, br. 08/11).

Republički Zakon o prostornom uređenju iz 1974. godine pravna je podloga Zakonu o prostornom uređenju Kantona Sarajevo iz 2017. godine, s tim da su se pojedini bitni dijelovi izvornog zakona vremenom izgubili. To su:

– Zaštita okoliša,
– Zaštita urbanog standarda,
– Izgradnja građevina i naselja (programi izgradnje i uređenja),
– Izgradnja na osnovu tehničkih normi i standarda te
– Savjet za prostorno planiranje i zaštitu okoliša.

Zakon o prostornom uređenju osnovna je premisa za proceduru pribavljanja odobrenja za građenje i upotrebne dozvole. Zakona o građenju na kantonalnom nivou nema. Legislativa u prostornom i urbanističkom planiranju na entitetskom i kantonalnom nivou nije usklađena sa novim društveno-ekonomskim prilikama te ne osigurava jednaku zaštitu prava privatnog i javnog vlasništva, kao ni uspostavljanje javno-privatnih partnerstava kao preduvjeta za građenje.

Od 1996. godine do danas urađeni su sljedeći razvojni planski i strateški dokumenti Kantona Sarajevo:

– Strategija obnove i razvoja do 2015. (usvojena 1999),
– Strategija razvoja Kantona Sarajevo do 2020. (2016),
– Strategija razvoja Kantona Sarajevo 2021–2027. (2022),
– Prostorni plan Kantona Sarajevo za period 2003–2023. (2006),
– Izmjene i dopune prostornog plana Kantona Sarajevo za period 2003–2023. (2011. i 2017),
– Urađeno je preko 600 detaljnih planskih dokumenatam
– Donesene su odluke o pristupanju izradi urbanističkih planova za urbana područja Sarajeva, Ilijaša, Hadžića i Trnova. Proces izrade ovih veoma važnih dokumenata je u toku.

Sistem prostornog planiranja u Kantonu Sarajevo nemoguće je promatrati odvojeno od sistema prostornog planiranja u Bosni i Hercegovini, a taj sistem je vertikalno i horizontalno podijeljen. EU direktive, s obzirom na to da BiH nije zemlja članica, niti je dobila kandidatski status u oblasti prostornog uređenja, nisu obavezujuće. Ne postoje institucije, niti strategije, kao ni drugi razvojni planski dokumenti na državnom nivou. Vertikalna podjela sistema podrazumijeva tri odvojena pravca: entitetske i Brčko distrikt u kojima je planiranje na entitetskom, a u Federaciji BiH i na kantonalnom nivou. Međuentitetske saradnje u planiranju nema. Ne postoji sektorsko regionalno planiranje ni "prekoentitetska suradnja" u vidu konkretnih projekata. Svi

ANU BiH АНУ БиХ

kantoni imaju zakone o prostornom uređenju. Kanton Sarajevo nema zakon o građenju. Prostorni planovi i urbanistički planovi se primjenjuju za pojedinačne parcele u administrativnim procedurama. Urbanistička suglasnost i/ili lokacijska informacija su preduvjet za pribavljanje odobrenja za građenje, što proceduru pribavljanja upotrebne dozvole čini izuzetno dugom i kompliciranom. Sve to utiče na nesiguran ekonomski ambijent za investitore i direktno se odražava na ekonomiju Kantona Sarajevo. Bitno je dodati da, pored zakona o građenju, Sarajevo od 1936. godine nema ni građevinski red.

Urbana transformacija Sarajeva

Metamorfoza Sarajeva iz postratnog i tranzicijskog grada u grad dvadeset i prvog stoljeća u smislu ekonomske i političke stabilnosti, vladavine prava i poštivanja tekovina suvremene Evrope nužna je premisa za održiv prostorni razvoj. Politika i urbanizam su neodvojivi i bez kvalitetnih politika u prostornom planiranju neće biti moguće podići kvalitet urbanog života. Dobre evropske prakse u planiranju bile su smjernica za razvoj Grada Sarajeva do 90-ih godina prošlog stoljeća, pa zašto to ne bi bile i danas? Odnedavno svjedoci smo pozitivnih trendova, kao i naznaka da bi moglo doći do ozbiljnog prostornog razvoja Kantona Sarajevo. Ipak, promjene će morati podrazumijevati i širi bosanskohercegovački kontekst kako bi bile suštinske i učinkovite.

Ključ daljnjeg razvoja Sarajeva je u jačanju vladavine prava i donošenja zakona i podzakonskih akata u oblasti prostornog planiranja, koji nas približavaju Evropskoj uniji. Šta to znači? Konkretno to znači uvođenje neformalnog planiranja na državnom nivou, kao i osnivanje instituta za arhitekturu i urbanizam, instituta za tehnologije građenja i standarde projektiranja na državnom nivou; uspostavljanje inicijative za prostorno planiranje na državnom nivou; izradu bosanskohercegovačkog prostornog razvojnog koncepta na državnom nivou; poticanje međuentitetske saradnje u formi regionalnog planiranja; donošenje zakona o planiranju i građenju, odnosno građevinskog reda koji bi definirao i zaštitio prava i obaveze vlasnika javne i privatne imovine, te donošenje urbanističkih planova za urbana područja u Kantonu Sarajevo. Procesi provođenja planova moraju biti jasno definirani, kao i proces izrade planova, a procedura pribavljanja upotrebne dozvole treba biti jasna i transparentna za sve sudionike u ovom procesu.

Projekat urbane transformacije grada otpočeo je potpisivanjem sporazuma između Univerziteta u Sarajevu, Tehničkog univerziteta u Cirihu i Zavoda za planiranje razvoja Kantona Sarajevo.[14] Projekat čine tri segmenta:

1. Saradnja partnera na izradi urbanističkih planova za urbana područja Sarajeva, Ilijaša, Hadžića i Trnova,
2. Saradnja partnera na izradi ogledne detaljne dokumentacije i
3. Saradnja partnera na izradi urbanog prototipa.

Pored navedenih partnera projekta, saradnja je planirana i sa švicarskim konzorcijem koji je odobren od strane SECO-a, Švicarskog sekretarijata za ekonomske poslove, a čine ga Helvetas, Urbplan i Enova. Švicarski konzorcij sa partnerima projekta treba raditi na institucionalnom jačanju te razraditi i strateški unaprijediti četiri sljedeće oblasti:

– Urbanu mobilnost,
– Urbano zelenilo,
– GIS Geografski informacioni sistem i
– Učešće javnosti (participaciju javnosti).

Planirana je saradnja gradova Sarajeva i Ciriha. Jedan od inicijatora projekta i velika podrška implementaciji je Matica bosanska u Švicarskoj.[15]

Urbana transformacija bi trebala respektirati novu realnost i nove potrebe stanovništva kako bi grad osigurao sigurnost svih aspekata života i kvalitetu života svakog stanovnika na njegovom prostoru i tako ostvario viziju i misiju.

Zaključak

Proces transformacije prostornog i urbanističkog planiranja Sarajeva nije tekao uvijek kontinuiranom i uzlaznom putanjom. Problemi s kojima se grad suočavao 80-ih godina prošlog stoljeća produbljeni su ratnom destrukcijom, a zatim i tranzicijom društveno-političkog i ekonomskog sistema, privatizacijom, liberalizacijom, globalizacijom. Ovi procesi nisu se pozitivno odrazili na sistem planiranja i nisu generirali suštinske reforme. U analiziranom vremenu mogu se uočiti tri specifična društvena, politička i ekonomska perioda. Prvi period do 90-ih godina prošlog stoljeća karakterizira društveno vlasništvo, dominacija javnog u odnosu na privatno (tržište). Bosna i Hercegovina je dio Jugoslavije. Sarajevo je glavni grad jedne od republika. U drugom periodu,

[14] 12. 4. 2022.

[15] Više vidjeti projekti Zavoda za planiranje razvoja Kantona Sarajevo, Kantona Sarajevo, Univerziteta u Sarajevu

periodu tranzicije nakon 90-ih godina prošlog stoljeća dominira tržište i privatni interes, interes kapitala u odnosu na javno (zajedničko, državno). Bosna i Hercegovina je samostalna i međunarodno priznata država. Sarajevo je glavni grad nezavisne države. Ovaj period obilježila je i privatizacija i restitucija i unutarnja i vanjska integracija. Treći period, vrijeme koje dolazi, vrijeme koje bi moglo donijeti značajne promjene u odnosima javnog (država), privatnog (tržište) i civilnog sektora (nevladine organizacije, društvene mreže i mediji). U kojem će pravcu promjene ići u ovom času nema dovoljno pouzdanih i naučno potvrđenih elemenata. Prostorno i urbanističko planiranje, kao i strateško planiranje drugih aspekata života trebalo bi da ih ex ante uzme u obzir i da proces modelira na način da bude fleksibilan, inovativan i održiv u svim aspektima održivosti (ekonomija, energija, okoliš, hrana, voda, društvo, tehnologija). Prostorno i urbanističko planiranje urbane transformacije Sarajeva za to novo, u ovom času nedovoljno poznato vrijeme, trebalo bi da reflektira posljednju i buduće zdravstvene krize, migracijske, demografske, sigurnosne, energetske i prehrambene krize, kao i elementarne nepogode (zemljotrese, poplave i slično). Otvara se prostor za modeliranje prostornog i urbanističkog planiranja za recentnu i potencijalne buduće krize.

Literatura

Aganović, M. (1991). Aktuelni problem života i razvoja grada Sarajeva – Saradnja i organizovanje u djelatnostima od posebnog interesa u izmijenjenim društveno-ekonomskim odnosima. Skupština grada Sarajeva. Sarajevo.

Antić, D. et al. (1966). Tehničar – Građevinski priručnik. V izd. Izdavačko preduzeće Građevinska knjiga. Beograd.

Asocijacija arhitekata Sarajevo DAS – BiH dd DOM I OKO (1993). Warchitecture Magazin za arhitekturu, urbanizam i dizajn, str. 112.

Benkova, L. (2016). The Dayton Agreement Then and Now, Hainburg. Austria Institut für Europa und Sicherheitspolitik. Donau.

Bublin, M. (2008). Sarajevo throughout the history – from Neolithic settlement to metropolis. Buybook. Sarajevo.

Curtis, W. (1986). Le Corbusier: Ideas and Forms. Phaidon Press Limited. Oxford.

ETH Zurich, I. f. S. a. L. D. (2008). Spatial Planning and Development in Switzerland – Observations and Suggestions from the International Group of Experts. Swiss Federal Office for Spatial Development (ARE). Bern.

Finci, J. (1946). O regulacionom planu gradu Sarajeva. Sarajevski dnevnik, god. II/1946 (br. 261), 1 may, str. 14.

Finci, J. (1954). Stanovanje i stambena problematika Sarajeva. Sarajevo.

Građevinski pravilnik (1936). 29. I, XIX, 9, /3/-18, služ. dio (ćir.). Narodno jedinstvo. Beograd.

Gragjevinski red (1893). Gragjevinski red, 75 § 48. Komad XVII, Zbornik zakona, naredbi i propisa za Bosnu i Hercegovinu, Opći predmet – politička administracija, za službenu upotrebu. Sarajevo, s. n.

Gruber, M., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S., i Schindelegger, A. (2018). Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy. Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK). Vienna.

Jugoslovenski institut za urbanizam i stanovanje, Beograd, i Zavod za planiranje razvoja grada Sarajeva, (1985). Urbo-sociološka studija – Uticaj opštih i posebnih determinanti na nastanak i razvoj bespravne stambene izgradnje u Sarajevu. Jugoslovenski institut za urbanizam i stanovanje. Beograd.

Kapetanović-Karlić, J. (1990). Juraj Najdhart – Life and Works. Veselin Masleša. Sarajevo.

Koš, A. (1932). Građevinski pravilnik za grad Sarajevo. Jugoslovenski list, XV, 31 july. Sarajevo.

OECD (2017). The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations. OECD Publishing. Paris.

Osmanković, J. (2004). Regionalization and regional development in Bosnia and Herzegovina in the post-war period. Institute for Economic Research.

Osmanković, J. (1987). Gravitaciona regija Sarajeva – ekonomska osnova i razvoj. Ekonomski fakultet Sarajevo, Sarajevo.

Pelja-Tabori, N. (2021). Rechtfertigung für die Wiedereinführung einer Bauordnung im Kanton Sarajevo. Doctoral dissertation. Wien.

Pelja Tabori, N., Lukić, D., Uruči, E., i Dillinger, T. (2018). Reintroduction of the Building Code for Canton Sarajevo as a Prerequisite of Urban Planning and Urban Management in the Cantonal Transformation Process. U: Real Corp 2018 – Expanding Cities – Diminishing Space. Are "Smart Cities" the solution or part of the problem of continuous urbanisation around the globe? Proceedings of 23rd International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information (str. 639-643). CORP – Compentence Center of Urban and Regional Planning.

Sammlung der für Bosnien und Die Herzegovina, Erlassenen, Gesetze, verordnungen und normalweisunge, 1878–1880. I. Band, Allgemeiner theil. – Politische verwaltung. Kaiserlich – Königlichen hof – und Staatsdruckerei. Sarajevo.

Spasojević, B. (1988). Arhitektura stambenih palata austrougarskog perioda u Sarajevu. Svjetlost OOUR Zavod za udžbenike i nastavna sredstva. Sarajevo.

UN General Assembly Security Council (1995). Dayton Peace Agreement. Preuzeto sa https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_.

Urbanistički zavod grada Sarajeva (1960). Program za Generalni urbanistički plan. Knjiga 1. Urbanistički zavod Grada Sarajeva. Sarajevo.

Urbanistički zavod grada Sarajeva (1961). Sarajevo – Program za Generalni urbanistički plan (skraćena verzija). Urbanistički zavod Grada Sarajeva. Sarajevo.

Zavod za planiranje razvoja grada Sarajeva (1985). Nacrt Prostornog plana Grada Sarajeva za period od 1986. do 2000. odnosno 2015. godine. Zavod za planiranje razvoja. Sarajevo.

Zbornik zakona, naredbi i propisa za Bosnu i Hercegovinu (1893). Opći predmet – politička administracija, za službenu upotrebu. Zemaljska Vlada Glavnog grada Sarajeva. Sarajevo.

Zbornik zakona, n. i. p. z. B. i. H. (1893). Gragjevinski red, 75. Opći predmet – politička administracija, za službenu upotrebu, p. § 48. Komad XVII. Sarajevo.

Zelenika, R. (2000). Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela. Ekonomski fakultet sveučilišta u Rijeci – Ekonomska fakulteta v Ljubljani. Rijeka.

IV

PRILOG

DOI: 10.5644/PI2022.204.15

ANALIZA REZULTATA PROVEDENOG EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA U OKVIRU PROJEKTA USTAVNO-PRAVNI I ZAKONSKI POLOŽAJ GRADA SARAJEVA: MOGUĆNOSTI REFORME NADLEŽNOSTI I TERITORIJALNE ORGANIZACIJE

Mirko Pejanović

Elmir Sadiković

Opis istraživanja

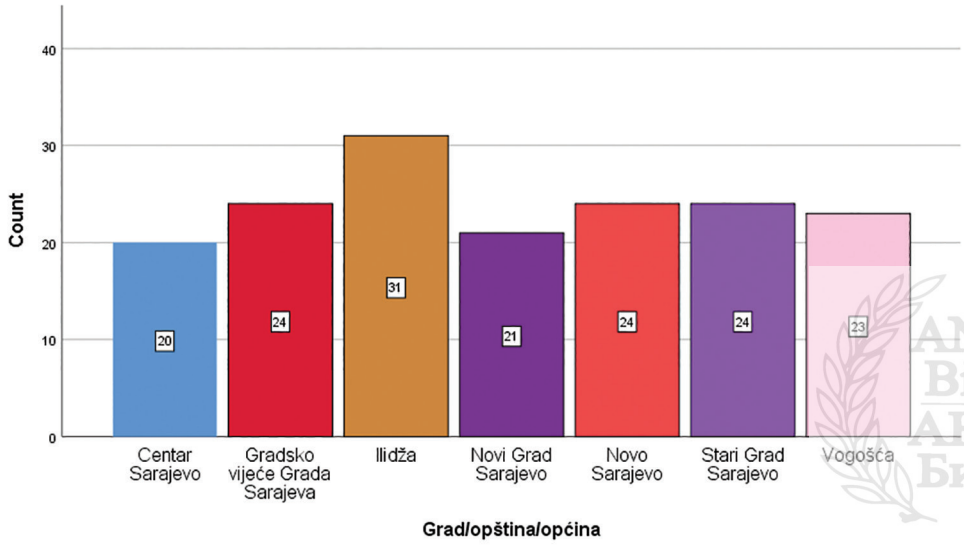
Centar za istraživanje razvoja lokalne i regionalne samouprave Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine je u okviru priprema za međunarodnu naučnu konferenciju: "Ustavno-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije" proveo empirijsko istraživanje stavova izabranih vijećnika Gradskog vijeća Grada Sarajeva i vijećnika u šest opština u Kantonu Sarajevo. U metodološkom pristupu izbora ispitanika pošlo se od stajališta da su vijećnici šest opština i Gradskog vijeća izabrani na lokalnim izborima 2020. godine najbliži interesima i volji građana Sarajeva i da građani imaju snažnu identifikaciju sa izabranim vijećnicima. Istraživanje je provedeno u periodu od 12. do 26. jula 2022. godine. Anketirano je 167 opštinskih / gradskih vijećnika (od ukupno 182 – 91%) u četiri gradske opštine: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad, vijećnici u opštinama Ilidža i Vogošća te vijećnici Gradskog vijeća Grada Sarajeva. Strukturu anketnog upitnika činilo je 11 pitanja. Pitanja su koncipirana tako da su obuhvatala tri najvažnija aspekta ustavno-pravnog položaja Grada Sarajeva. Prva skupina pitanja odnosila se na stavove vijećnika prema sadašnjoj ustavnoj poziciji Grada Sarajeva i podjeli nadležnosti u vršenju javnih poslova između različitih nivoa organizacije vlasti (opštinske / gradske / kantonalne).

Druga skupina pitanja se odnosila na stavove opštinskih vijećnika o mogućnostima uspostave pune nadležnosti i nove teritorijalne organizacije Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave.

Treća skupina pitanja u okviru anketnog upitnika odnosila se na stavove vijećnika o sadašnjoj institucionalnoj organizaciji Grada Sarajeva.

Unos, obrada i grafički prikaz rezultata istraživanja urađeni su u programu SPSS.

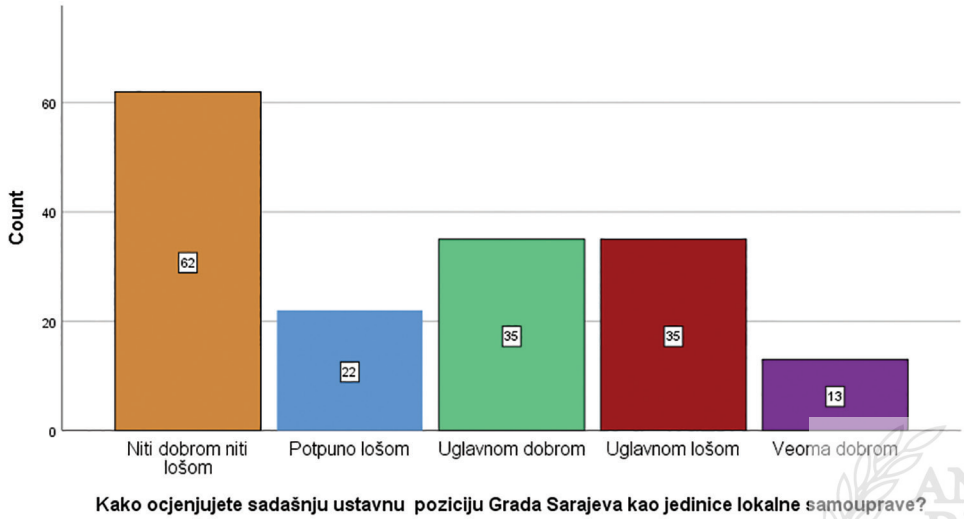
Grafikon 1. Broj i struktura anketiranih vijećnika



Ukupno je anketirano 167 vijećnika, i to: Centar 20; Ilidža 31; Novi Grad 21; Novo Sarajevo 24; Vogošća 23; Grad Sarajevo 24. Prema tome, u anketi je sudjelovalo više od 2/3 vijećnika izabranih u Opštinska vijeća.

I. Ustavna pozicija Grada Sarajeva i podjela nadležnosti u vršenju javnih poslova

Grafikon 2. Ocjena ustavne pozicije Grada Sarajeva

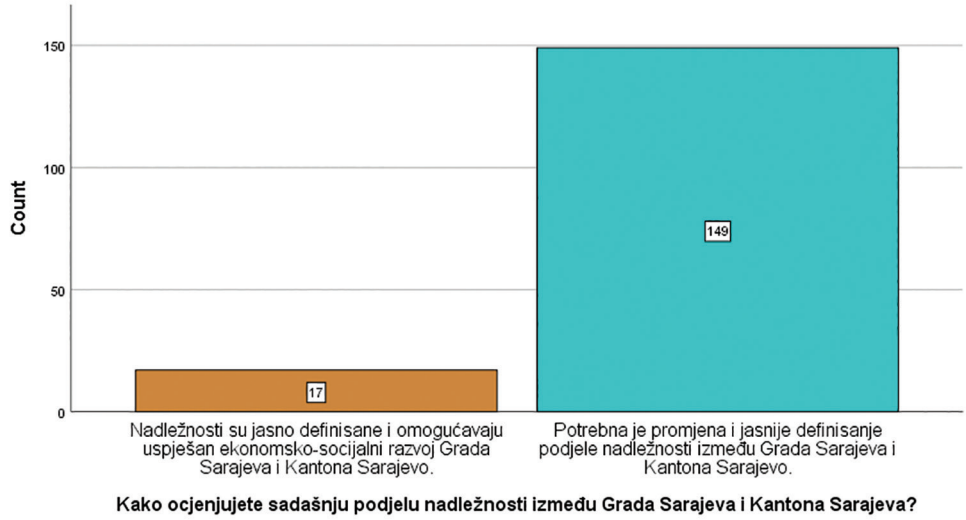


Niti dobrom niti lošom	62 – 37%
Uglavnom dobrom	35 – 21%
Uglavnom lošom	35 – 21%
Potpuno lošom	22 – 13%
Veoma dobrom	13 – 8%

Relativna većina vijećnika ustavnu poziciju Grada Sarajeva ocjenjuje niti dobrom niti lošom (37%). Potpuno ili uglavnom lošom ocjenjuje je 34% ispitanika, a uglavnom ili veoma dobrom ocjenjuje je 29% ispitanika.

ANU BiH АНУ БиХ

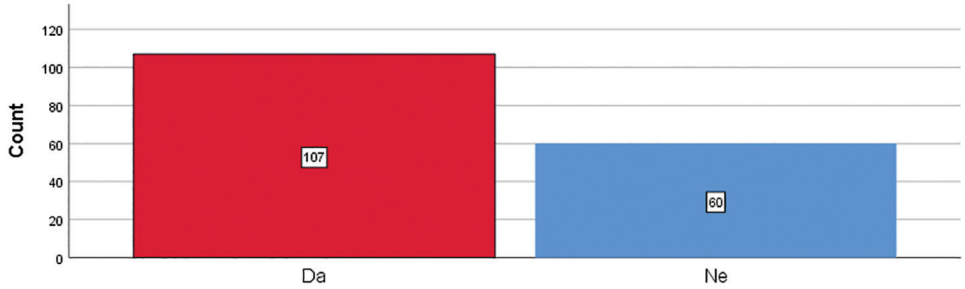
Grafikon 3. Podjela nadležnosti u vršenju javnih poslova između opštinskih i gradskih vlasti



Nadležnosti su jasno definisane…	17 – 11%
Potrebna je promjena i jasnije definisanje nadležnosti…	149 – 89%

Apsolutna većina ispitanika (89%) smatra da je potrebna promjena i jasnije definisanje nadležnosti između Grada Sarajeva i opština u sastavu Grada, a samo 11% ispitanika smatra da su nadležnosti jasno definisane i da omogućavaju uspješan ekonomsko-socijalni razvoj Grada Sarajeva i opština u njegovom sastavu.

Grafikon 4. Prenos nadležnosti u vršenju javnih poslova sa kantonalnih vlasti na Grad Sarajevo



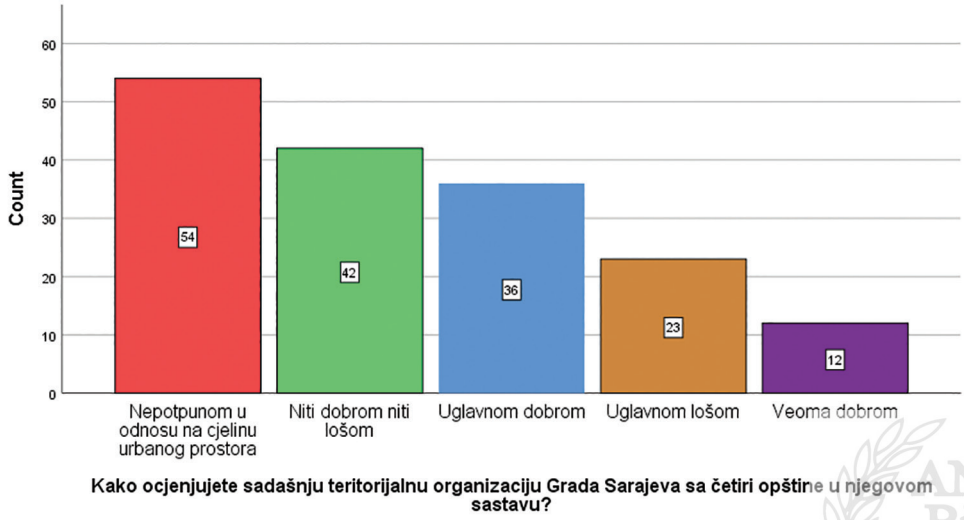
U svim glavnim gradovima jugoistočne Evrope ustanovljene su pune nadležnosti gradskih organa sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Smatrate li da su određene nadležnosti u polju planiranja i uređenja urbanog prostora, izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture, osnivanja i upravljanja komunalnim djelatnostima i komunalnim ustanovama, stambene izgradnje, gradskog saobraćaja, privrede i turizma, osnivanja i razvoja ustanova kulture i fizičke kulture sa nivoa Kantona trebaju prenijeti na Grad Sarajevo?

Da	107 – 65%
Ne	60 – 36%

Apsolutna većina vijećnika (65%) smatra da se određene nadležnosti u polju planiranja i uređenja urbanog prostora, izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture, osnivanja i upravljanja komunalnim djelatnostima i komunalnim ustanovama, stambene izgradnje, gradskog saobraćaja, privrede i turizma, osnivanja i razvoja ustanova kulture i fizičke kulture sa nivoa Kantona trebaju prenijeti na Grad Sarajevo.

II. Mogućnosti uspostave nove teritorijalne organizacije Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave

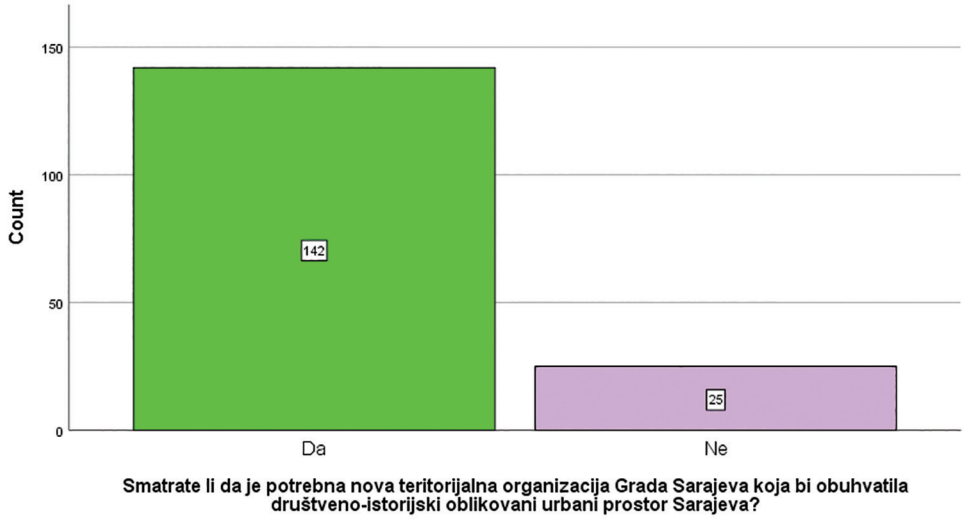
Grafikon 5. Pitanje teritorijalne organizacije Grada Sarajeva sa četiri opštine



Nepotpunom u odnosu na cjelinu urbanog prostora	54 – 32%
Niti dobrom niti lošom	42 – 25%
Uglavnom dobrom	36 – 21%
Uglavnom lošom	23 – 13%
Veoma dobrom	12 – 7%

Relativna većina vijećnika sadašnju teritorijalnu organizaciju Grada Sarajeva sa četiri opštine ocjenjuje *nepotpunom u odnosu na cjelinu urbanog prostora (32%)*. Niti dobrom niti lošom ocjenjuje je 25% vijećnika. Uglavnom dobrom ocjenjuje je 21% vijećnika, 13% uglavnom lošom, a veoma dobrom ocjenjuje je 7% vijećnika.

Grafikon 6. Odnos vijećnika prema promjeni teritorijalne organizacije Grada Sarajeva

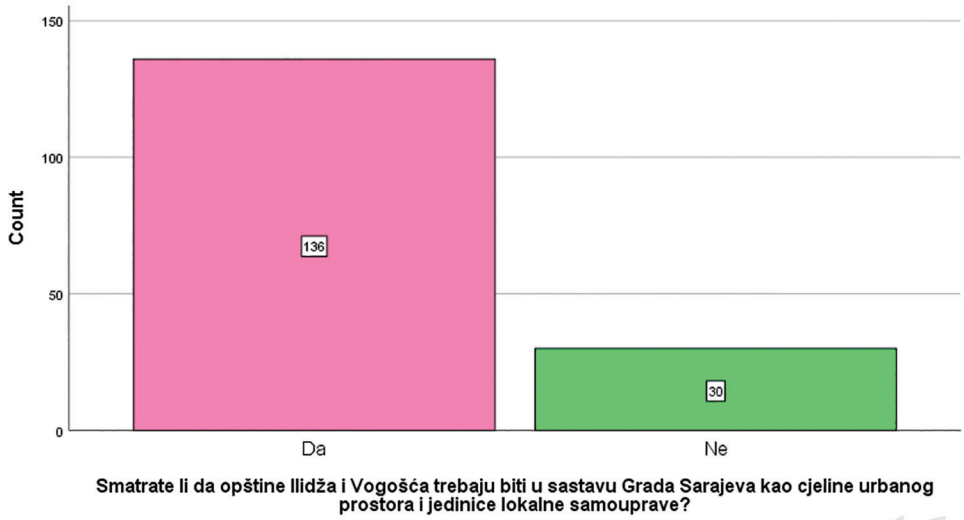


Da	142 – 85%
Ne	25 – 15%

Apsolutna većina vijećnika (85%) smatra da je *potrebna nova teritorijalna organizacija Grada Sarajeva koja bi obuhvatila društveno-istorijski oblikovan urbani prostor Sarajeva*.

ANU BiH АНУ БиХ

Grafikon 7. Pridruživanje opština Ilidža i Vogošća u sastav Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave

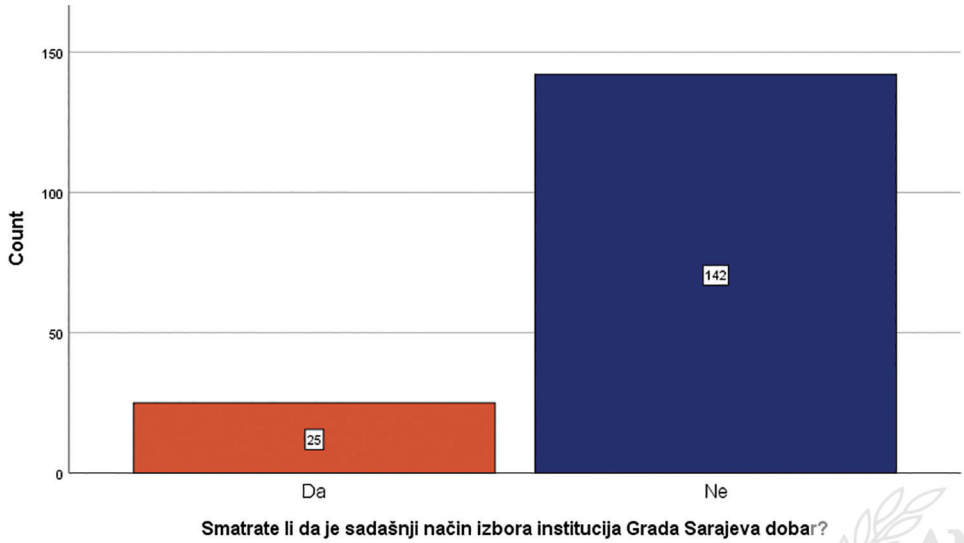


Da	136 – 81%
Ne	31 – 19%

Apsolutna većina vijećnika (81%) smatra da *opštine Ilidža i Vogošća trebaju biti u sastavu Grada Sarajeva kao cjeline urbanog prostora i jedinice lokalne samouprave*.

III. Institucije grada Sarajeva – Gradsko vijeće i gradonačelnik

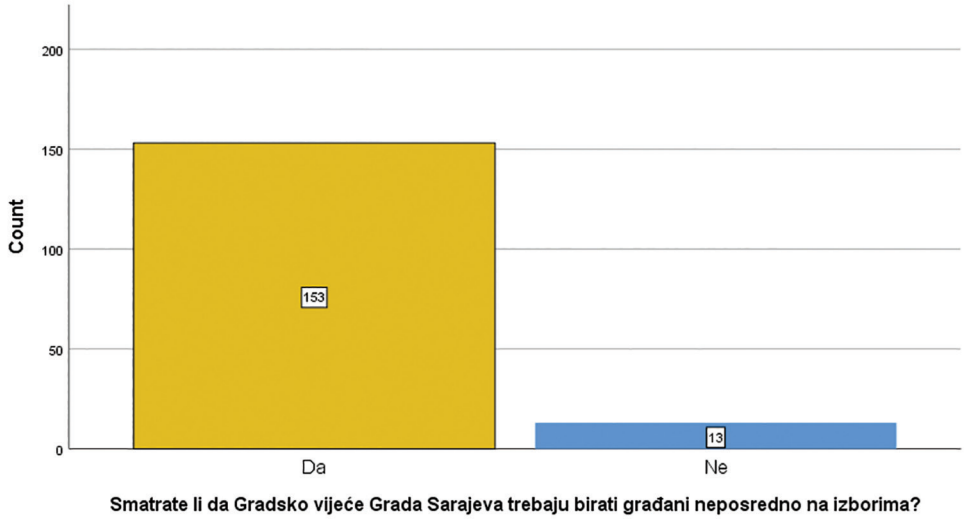
Grafikon 8. Odnos vijećnika prema sadašnjem načinu izbora institucija Grada Sarajeva



Da	25 – 15%
Ne	142 – 85%

Apsolutna većina vijećnika (85%) smatra da sadašnji način izbora institucija Grada Sarajeva *nije dobar*.

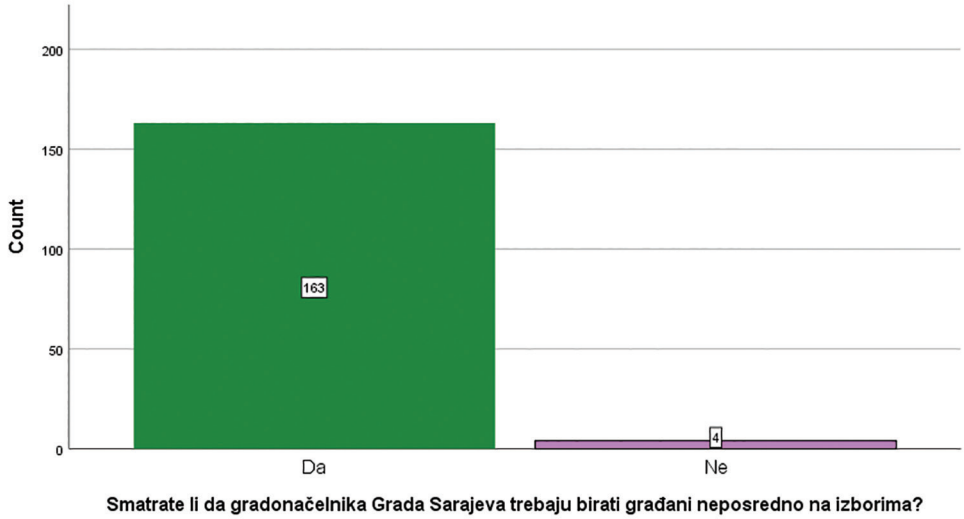
Grafikon 9. Odnos vijećnika prema načinu izbora Gradskog vijeća Grada Sarajeva



Da	153 – 91%
Ne	13 – 9%

Apsolutna većina vijećnika (91%) smatra da Gradsko vijeće Grada Sarajeva *trebaju birati građani neposredno na izborima*.

Grafikon 10. Odnos vijećnika prema načinu izbora gradonačelnika Grada Sarajeva



Da	163 – 97%
Ne	4 – 3%

Apsolutna većina vijećnika (97%) smatra da gradonačelnika Grada Sarajeva trebaju birati *građani neposredno na izborima*.

Zaključak

Analizom rezultata empirijskog istraživanja dolazimo da spoznaje da postoji širok politički konsenzus među izabranim vijećnicima u smislu nužnosti ustavne i zakonske reforme, kojom bi se u skladu sa principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi definisao status, položaj, nadležnosti, institucionalna i teritorijalna organizacija Grada Sarajeva kao glavnog grada i kao jedinstvene jedinice lokalne samouprave. Odgovori na prvo pitanje ocjene ustavne pozicije Grada Sarajeva u određenoj mjeri ne korespondiraju sa odgovorima vijećnika na druga pitanja. Različitu percepciju i ocjenu sadašnje ustavne pozicije Grada Sarajeva od strane opštinskih vijećnika u okviru prvog pitanja možemo razumjeti i objasniti nedostatkom potrebnih znanja u ovoj oblasti.

Rezultati odgovora na pitanje nadležnosti u vršenju javnih poslova pokazuju da izabrani vijećnici smatraju da je *potrebno preciznije definisati podjelu nadležnosti* između Kantona, grada i opština u sastavu Grada Sarajeva. Time bi se stvorili institucionalni preduvjeti za uspješniji ekonomsko-socijalni razvoj opština, grada i Kantona u cjelini. Mogućnost ostvarenja najvišeg stepena samouprave i autonomije, koja je svojstvena svim glavnim gradovima evropskih zemalja, vijećnici *prepoznaju u prenosu nadležnosti sa Kantona na Grad Sarajevo. Veća institucionalna i samoupravna autonomija bi gradu omogućila samostalnije i efikasnije oblikovanje razvojnih politika i ostvarenje posebne uloge koju imaju svi glavni gradovi evropskih zemalja*.

Pored redukcije nadležnosti, poseban i značajan problem sa kojim se Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave suočava u svom postdejtonskom razvoju jeste redukcija njegovog prijeratnog teritorijalnog obuhvata sa deset na sadašnje četiri opštine: Stari Grad, Centar, Novi Grad i Novo Sarajevo. Rezultati istraživanja pokazuju da su *vijećnici svjesni nedostataka sadašnje teritorijalne organizacije Grada Sarajeva* sa četiri opštine kao nepotpune u odnosu na cjelinu njegovog urbanog prostora. To stajalište su potvrdili *podrškom novoj teritorijalnoj organizaciji Grada Sarajeva, a koja bi obuhvatila društveno-istorijski oblikovan urbani prostor Sarajeva. Zapravo, opštine Ilidža i Vogošća, kao dio jedinstvenog urbanog prostora, trebaju biti u sastavu Grada Sarajeva kao jedinstvene jedinice lokalne samouprave*.

U pogledu institucionalne organizacije Grada Sarajeva rezultati istraživanja pokazuju široko *nezadovoljsvo vijećnika sadašnjim načinom izbora gradonačelnika i Gradskog vijeća Grada Sarajeva*. Iako je način izbora gradonačelnika glavnih gradova u evropskim zemljama različit (biraju se

neposredno na izborima ili rjeđe posredno u skupštinskoj većini), apsolutna većina vijećnika smatra da građani Grada Sarajeva *gradonačelnika trebaju birati neposredno na izborima*. Grad Sarajevo je jedinstven primjer jedinice lokalne samouprave u Evropi čiji se predstavnici u najvišem predstavničkom političkom tijelu – Gradskom vijeću – ne biraju neposredno od strane građana. Otuda ne iznenađuju rezultati istraživanja koji pokazuju da se u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi građanima / građankama Grada Sarajeva treba omogućiti *demokratsko političko pravo da neposredno biraju svoje predstavnike u Gradskom vijeću*.

Važno je naglasiti da su rezultati istraživanja također pokazali da se stavovi vijećnika u četiri gradske opštine i u opštinama Ilidža i Vogošća podudaraju.

U koncipiranju anketnog upitnika izostavljene su specifične karakteristike izabranih vijećnika (politička pripadnost, starosna dob, spol, stepen obrazovanja, socijalni status itd.) koje se obično koriste u provođenju sličnih istraživanja, iz razloga što je cilj istraživanja spoznaja ukupnog odnosa izabranih vijećnika prema navedenim pitanjima. Vijećnici su stekli istovjetni društveni i politički status činom neposrednog izbora od samih građana.

Na osnovu stavova opštinskih i gradskih vijećnika iskazanih u empirijskom istraživanju, a koji imaju neposrednu komunikaciju i snažnu identifikaciju sa građanima i građankama, moguće je zasnivati i izvesti reformu ustavno-zakonske i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva u budućem vremenu.

DOI: 10.5644/PI2022.204.16

PROF. DR. TARIK KUPUSOVIĆ[1]: RATNI GRADONAČELNIK SARAJEVA (1994–1996): ESEJ O SARAJEVU U VREMENU OPSADE

Uvod

Građani Sarajeva su kroz historiju prošli svašta, sve što se može proći u 560 godina. Većina nas živo pamti prve višestranačke izbore nakon doba socijalizma, koji se održavaju po tadašnjim socijalističkim republikama, u Bosni i Hercegovini 18. 11. 1990.

Već tokom ljeta 1991. nezavisnost proglašavaju Hrvatska, Slovenija i Makedonija. Briselskom Deklaracijom o Jugoslaviji od 17. 12. 1991, na temelju preporuka međunarodne Arbitražne (Badinterove) komisije, konstatovana je disolucija SFRJ i tadašnje republike su pozvane da se izjasne o nezavisnosti. Bosnu i Hercegovinu su zemlje tadašnje EZ i SAD zvanično priznale 6. i 7. 4. 1992, nakon proglašenja rezultata referenduma o nezavisnosti održanog 29. 2. i 1. 3. 1992. Na referendumsko pitanje *Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda BiH – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?* odgovorilo je 63,7% glasača, od kojih 99,7% za i 0,3% protiv. Referendum su pretežno bojkotovali Srbi, na poziv tada vladajuće stranke SDS. Osim bosanskih Muslimana, "za" su drugi dan referenduma masovno glasali i bosanski Hrvati. Njih je preko crkve tako uputio predsjednik Tuđman, prema kasnijem svjedočenju Stjepana Mesića, koji je tada bio, ako ne najbliži, onda svakako najviše pozicionirani Tuđmanov saradnik (živ bio, i Hrvatskoj i nama u BiH). Uglavnom, on ga je uvjerio da bi bojkotovanjem bh. referenduma tako bio dat legitimitet podjeli Hrvatske, gdje je već na 1/3 njene teritorije bila uspostavljena Republika Srpska Krajina, koja je uključivala i istočnu Slavoniju.

Prijedlog HDZ-a BiH formulisan u Livnu 9. 2. 1992. za referendumsko pitanje bio je: *Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državnu zajednicu konstitutivnih i suverenih naroda, hrvatskog, muslimanskog i*

[1] Predsjednik Skupštine grada (gradonačelnik) 1994–96. tarik.kupusovic@heis.ba

srpskog, u njihovim nacionalnim područjima (kantonima)? Iako ovakvo pitanje nije nikada razmatrano u Skupštini BiH, bilo je kao koncept prihvaćeno od strane međunarodne zajednice i kasnije je nuđeno u raznim planovima i prijedlozima, provučeno kroz Vašingtonski i Dejtonski mirovni sporazum, te se kao osnova funkcionisanja BiH postavlja kao vrhovni princip sve do današnjih dana! To je u stvari zakočilo BiH, učinilo je nefunkcionalnom i omogućilo epidemiju nacionalizama.

Etno-religijska raznolikost, izmiješanost i balansiranost dio su načina života, političkog i kulturnog identiteta Bosne i Hercegovine. Kao takva bi se morala realizirati i u realnom političkom procesu, a ne u stalnom nametanju etnopolitičkih koncepata nad građanskim slobodama i pravima pojedinca. Građanska i sekularna Bosna je jedini izlaz iz krize. Bosna, prije svega Bosanaca kao građana, prirodna je pravno-politička forma organizovanja za eurointegracije i građansko demokratsko društvo, u kojem institucije funkcionišu, korupcija, naročito sistemska (endemska) je praktično iskorijenjena i na djelu je vladavina prava.

Bosna kroz vijekove

Prema čuvenim historičarima, Sarajlijama Alojzu Bencu (1914–1992), Đuri Basleru (1917–1990) te Zagrepčanki Nadi Klaić (1920–1988), Rimljani su osvajajući teritoriju kasnije bosanske države u I vijeku naše ere započeli proces koji je Bosnu doslovno pretvorio u zasebnu multietničku, multivjersku i multikulturnu zemlju. Bosna je od VI vijeka prolazila kroz proces slavenizacije, pa se počev od X vijeka nadalje ona ne razlikuje mnogo od susjednih slavenskih zemalja kakve su bile Hrvatska, Srbija ili Duklja (današnja Crna Gora). U njoj se govori slavenskim jezikom, piše se slavenskim pismom, lična imena su slavenska itd. Već tada se Bosna navodi kao zasebna geopolitička cjelina, a njeni stanovnici kao zaseban narod, na koji je snažno uticao raskol hrišćanske crkve na zapadnu i istočnu u XI vijeku. Linija, ili pojas razdvajanja dvije crkve protezao se preko teritorije Bosne. Istočno od pojasa su bili pravoslavci, žitelji susjedne Srbije, zapadno katolici, stanovnici susjedne Hrvatske i sjeverno Mađarske. U Bosni su tada iznikli bosanski krstjani, jedini među brojnim sličnim heretičkim pokretima u srednjovjekovnoj Evropi koji su uspjeli formirati i sačuvati posebnu autohtonu Crkvu, čija su vjerovanja bila drukčija od tadašnje katoličke i pravoslavne crkve. Crkva bosanska je u periodu od XII vijeka pa do osmanskih osvajanja imala značajan uticaj na politički, društveni, vjerski i diplomatski život srednjovjekovne bosanske

države, koja se ponekad širila, ali češće suprotstavljala nadiranjima sa svih strana. Stećak je uobičajeni naziv za kameni nadgrobni spomenik iz tog doba na širem području Bosne i Hercegovine. Očuvano je skoro 70.000 stećaka, ispod kojih su se pokopavali pripadnici sve tri tadašnje konfesije u BiH: Crkve bosanske, rimokatoličke i pravoslavne.

Pošto je Bosna bila na krajnjoj periferiji Rimskog carstva, i nakon crkvenog raskola sačuvala je svoje starosjedilačko stanovništvo u etničkoj kompaktnosti i kompleksnosti. Tome je najviše doprinijela geografska izoliranost zemlje i njene prirodne granice, koje zaokružuju definiran prostor smješten između tri velike rijeke Save, Drine i Une, te Jadranskog mora. Unutar tih granica se dakle već u doba antike i srednjeg vijeka formirala kulturna i etnička, a zatim i politička izdvojena kompaktna bosanska zajednica, sa svim svojim specifičnostima.

Povelja Kulina bana Dubrovčanima iz 1189. godine, u kojoj im se garantuje sloboda trgovine po Bosni, pisana je dvojezično, starobosanskim, ćiriličnim pismom i latinicom. Dokument pokazuje da je Bosna već uređena zemlja, koja ima svoju vlast, vladara, časnike i prijestolje. Najznačajniji vladar srednjevjekovne Bosne je Tvrtko I, posljednji ban od 1353. do 1377, a zatim, nakon krunisanja, prvi bosanski kralj, od 1377. do 1391. godine. Za vrijeme Tvrtkove vladavine ostvarena je politička stabilnost te najveći napredak države.

Međutim, sredinom XV stoljeća dolazi do prodora Osmanlija, tada superiorne civilizacije i carstva, te pada bosanskog kraljevstva. Već započeti proces mirne, prvenstveno ekonomske i ideološke islamizacije domaćeg stanovništva, nastavlja se i postepeno traje sve do kraja XVII stoljeća, kada završava.

Istovremeno, i katolici i pravoslavci u Bosni opstaju, samo se neki katolici iseljavaju na zapad. Ahdnama (Povelja) koju je sultan Mehmed II Fatih izdao bosanskim franjevcima 28. 8. 1463. godine, odmah nakon osvajanja Bosne, dokument je kojim bosanskim katolicima garantuje ličnu i imovinsku sigurnost, kao i slobodu vjerskog djelovanja. S druge strane, Osmanlije i onda domaći muslimani – begovi, sami masovno naseljavaju pravoslavni živalj iz Srbije i Bugarske kao kmetove – zemljoradnike i vrtlare. Bosanski krstjani su padom Bosne naglo nestali, najvjerovatnije su svi prihvatili islam.

Poslije Francuske revolucije 1789, koja je temeljno promijenila tok moderne historije izazivajući globalni pad apsolutističkih monarhija, koje su zamijenjene republikama i liberalnim demokratijama, širom Evrope dolazi i do masovnih nacionalnih pokreta. To se odrazilo i na Osmansko carstvo, te ujedno poslužilo da se i bosanski pravoslavci i bosanski katolici nazovu i krajem XIX vijeka zaista postanu bosanskim Srbima i bosanskim Hrvatima, sve

do današnjih dana. Danas i jedni i drugi, osim Bosne i Hercegovine, izgleda znatnim dijelom smatraju da imaju još po jednu, često nazivanu i "matičnu" domovinu, Srbiju, odnosno Hrvatsku. Problem su kao i uvijek granice među njima, koje ni užasnim ratom 1992–1995. nisu uspješno iscrtane, nego ipak samo označene kao unutrašnje, međuentitetske i međukantonalne administrativne linije.

Sarajevo kroz vijekove

Iako su naseobine na području današnjeg Sarajeva postojale još od kamenog doba, Rimske imperije i srednjeg vijeka, Sarajevo kao grad se počelo razvijati tek u doba osmanskog osvajanja regiona. Vakufnama (zaklada, fondacija) Isabega Ishakovića iz 1462, dakle godinu prije konačnog pada Kraljevine Bosne pod Osmanlije, smatra se godinom osnivanja Sarajeva. Pod vodstvom ljudi poput njegovog najvećeg vakifa (zakladnika) Gazi Husrev-bega, Sarajevo je raslo velikom brzinom, postavši ubrzo najveći i najvažniji osmanski grad na Balkanu, poslije Istanbula. Međutim, 1699. godine Eugen Savojski je iznenadnim i brzim prodorom u Bosnu uspio opustošiti i zapaliti Sarajevo, od čega se grad praktično nije oporavio do dolaska Austro-Ugarske imperije, 1878. godine. U Sarajevo su tada iz svih dijelova Monarhije počeli dolaziti arhitekti i drugi inženjeri, tehničari, činovnici i poduzetnici, koji su od njega napravili mješavinu orijentalnog i modernog, zapadnoevropskog grada.

S izgrađenom urbanom, saobraćajnom, ekonomskom i obrazovnom infrastrukturom, Sarajevo je tokom četiri decenije austrougarske uprave postalo moderan gradski centar. U tom vremenu je uspostavljena i razvijena uprava, koja je uz privatne poduzetnike i razne dobrotvorne organizacije bila nosilac preobražaja grada i razvoja. Ta uprava je postala model za razvoj lokalnih uprava i u drugim gradskim središtima Bosne i Hercegovine. Izgradnjom Vijećnice, kao simbola opstojnosti grada Sarajeva, Austro-Ugarska je potvrdila svoju namjeru da razvija lokalnu upravu i samoupravu, kao oblik evropske emancipacije Bosne. U vremenu Kraljevine Jugoslavije (1918–1941), Bosna i Hercegovina je bila na periferiji interesa srpske i hrvatske političke elite. Podvrgnuta podjelama između srpskih i hrvatskih nacionalista, BiH je zaostajala u razvoju, pa je i grad Sarajevo u vremenu između dva svjetska rata egzistirao bez ikakvog razvoja i nove izgradnje.

Nakon Drugog svjetskog rata, uz obnovljenu Republiku BiH u okviru socijalističke Jugoslavije i izraženu autonomiju Grada Sarajeva, dolazi do uzleta u njegovom urbanom i ekonomskom razvoju. Uz komunalnu infrastrukturu,

grade se nova stambena naselja, unapređuje obrazovanje, zdravstvena zaštita, kultura i fizička kultura. Od početka 60-ih godina, Grad Sarajevo dalje jača svoju gradsku samoupravu i autonomiju i u odnosu na opštine u svom sastavu i u odnosu na više organe vlasti. Vrhunac svog razvoja Sarajevo je dostiglo u vrijeme priprema i održavanja XIV zimskih olimpijskih igara, 1984. godine. U to vrijeme, samo nekoliko godina nakon Titove smrti, već dolazi do previranja, demokratskih, ali i izrazito nacionalističkih promjena u tadašnjoj SFRJ.

U Sarajevu su od samog početka živjeli ljudi raznih religija: katolici, pravoslavci, muslimani, a nešto kasnije i Jevreji. Tako je pod Osmanlijama samo nastavljena tradicija zajedničkog života građana Bosne i Hercegovine, bez obzira na tri, odnosno četiri religije.

Kada je građena Begova džamija, dovršena 1530, istovremeno je izgrađena i Stara pravoslavna crkva, samo par stotina metara od nje. Zavjetna crkva s kasnije izgrađenim Franjevačkim samostanom svetog Ante nalazi se samo s druge strane Miljacke, u četvrti Latinluk, koja se danas naziva Bistrik. Jevreji su u Bosnu i Sarajevo počeli dolaziti već sredinom XV vijeka, nakon progona iz Španije, da bi već 1581. bio izgrađen Stari jevrejski hram ili Sinagoga, opet svega par stotina metara od Begove džamije. Danas je tu Muzej Jevreja Bosne i Hercegovine.

U Sarajevu nikada nije bilo ekskluzivnih stambenih ili poslovnih četvrti za bilo koju etno-religijsku zajednicu, kao što je to bio, a i danas je slučaj praktično svugdje, i na istoku, npr. Jeruzalem, i na zapadu, npr. Brisel ili Njujork, gdje se drugi ili drugačiji uglavnom samo toleriše, ili trpi, koegzistira se s njim. U Sarajevu su ljudi oduvijek živjeli skupa, bavili se zanatstvom, privređivali i trgovali kao prostorno izmiješane vjerske i etničke zajednice. Mješovitih, međuetničkih i međureligijskih brakova, uključujući ateiste, u bivšoj Jugoslaviji, daleko najviše je bilo u BiH, posebno u Sarajevu, po nekima čak i 30%. Važna je bila ljubav i ko je kakav čovjek, a ne vjera, etnicitet ili bilo šta drugo. Dakle, ljudi raznovrsnog porijekla, sinergijski su u BiH, i posebno Sarajevu, uvijek bili više od prostog zbira dijelova.

Izbori 1990. u BiH i Sarajevu i predratni period

Opće napomene

Posljednji kongres Saveza komunista Jugoslavije održan je u Beogradu 20–22. januara 1990. Poslije oštrih verbalnih sukoba, slovenska delegacija napustila je Kongres. Slijedile su ih delegacije hrvatskih, pa onda i makedonskih i

bosanskohercegovačkih komunista. Taj događaj označio je raspad i kraj vladavine SKJ i jedan je od ključnih u raspadu SFRJ.

Politički pluralizam u Bosni i Hercegovini usko je povezan i s događanjima na međunarodnoj sceni, padom Berlinskog zida 9. 11. 1989, zatim višegodišnjim procesima reformiranja SSSR-a, koji su doveli do njegovog raspada 1991, te eskalacijom unutrašnje krize u Jugoslaviji. Najprije je 26. 5. 1990. osnovana SDA, zatim 12. 7. SDS i 18. 8. HDZ BiH. Na izborima 18. 11. 1990. pobijedile su ove tri etničke stranke, sa ukupno 84,2% zastupničkih mjesta u Skupštini BiH. Iako su se programski i politički međusobno razlikovale, osnovni razlog koji ih je povezivao u koaliciju i u početku stvarao prividnu idilu harmonije, bio je antikomunizam, odnosno zajednička želja za krajem dotadašnje socijalističke vlasti u BiH.

Međutim, već na prvim sjednicama Skupštine BiH, poslanici iz stranaka SDA, SDS i HDZ sukobili su se zbog jezika, pisma, pa čak i sadržaja Svečane izjave. Srpski poslanici tražili su radne materijale na ćirilici, hrvatski na hrvatskom jeziku, a muslimanski na latinici "s poštovanjem bosanskohercegovačke specifičnosti". Prilikom usaglašavanja Svečane izjave, srpski zastupnici htjeli su naglasiti državnost Jugoslavije i vezanost BiH za nju. Hrvatski zastupnici su bili protiv toga, dok su se muslimanski zastupnici izjašnjavali za Jugoslaviju u kojoj bi Bosna i Hercegovina imala isti status kao i Srbija i Hrvatska.

Nismo znali, nismo vjerovali, ali to je već vodilo ratu.

U nastavku će se pisati u prvom licu, jer ću prvi put iznositi i neka lična svjedočenja iz tog perioda, sa povremenim "fugama".

Društveno-politički rad

Nikada nisam bio u Savezu komunista, ali sam uvijek bio društveno aktivan – više puta predsjednik razreda u školi i Zajednici učenika škole, potpredsjednik Fakultetskog odbora Saveza studenata, u doba intenzivnih reformi visokog školstva u BiH, 1972–1974, zatim kao mladi asistent bio sam član Savjeta Univerziteta u Sarajevu, 1986–1990. itd.

Pristupio sam stranci SDA kasnog ljeta 1990, kada sam vidio kako se oblikuju etničke stranke, te da u SDA ne ulaze oni najbolji i najsposobniji iz muslimanskog bosanskog korpusa, nego najviše ljudi neostvarenih političkih i drugih ambicija. Našao sam se na 1. mjestu stranačke liste za Skupštinu Grada Sarajeva, iz izborne jedinice Stari Grad, koja je na izborima osvojila 60% glasova. U Skupštini Grada izabran sam za predsjednika Kluba SDA,

koja je od 120 odbornika imala 42. Za predsjednika Skupštine grada, znači gradonačelnika, tada je izabran Muhamed Kreševljaković, koji je bio na listi s Opštine Centar, inače sin čuvenog historičara Hamdije Kreševljakovića. Bio je vrlo šarmantan, produhovljen, strpljiv i u stvari jako dobar gradonačelnik, samo u lošim vremenima. Možda se u nekim situacijama nije najbolje snalazio, ali je to premošćavao osmijehom i šalom. Za dogradonačelnika je izabran Anto Zelić, HDZ, te za predsjednika Izvršnog odbora Grada čovjek iz SDS-a Maksim Stanišić. Jedino je on tada bio već iskusan kadar javne uprave, bivši komunista, dok su svi ostali bili tek početnici. Vjerovatno je zato odmah kao šeficu kabineta dobio kćerku Radovana Karadžića, da ne bi šta zastranio.

Kao predsjednik Kluba SDA, postao sam i član Gradskog odbora SDA Sarajevo, čiji je prvi predsjednik bio Haris Silajdžić, do njegovog izbora za ministra vanjskih poslova BiH. Između većinski dosta antikomunističkih i često šerijatsko-vjerskih pogleda sa pozicija nekog panislamizma, ja sam bio građanski, liberalno-demokratski orijentisan. To sam bio i ranije, u socijalističkom samoupravnom sistemu, te uvijek tako, i to vrlo često, diskutovao. Svi u Odboru, a velikom većinom i u Skupštini Grada, bili su bez ikakvog političkog iskustva i bez političkog šlifa, ali ipak sa velikom željom da svojim djelovanjem doprinesemo napretku Sarajeva. Tako je barem neko vrijeme izgledalo, sve stranke su funkcionisale skladno, dok se koncepcijske razlike sa jugoslavenskog i republičkog nivoa nisu djelimično, najviše kada je u pitanju SDS, prelile i na naše funkcionisanje.

Sjećam se da smo svi predsjednici klubova, na čelu sa gradonačelnikom, u jesen 1991. kao delegacija išli u posjetu Opštini Pale, jer se pojavio problem s urbanističkim planom novog naselja u Mokrom. Lokalni predsjednik odbora SDS-a nam je objasnio da je to "srpski etnički prostor", da bi se u naselju vjerovatno naselili "muslimani, naročito Sandžaklije", te tako promijenili etničku sliku područja, a oni to ne žele. Mi smo svi ostali zbunjeni i zapanjeni, uključujući i predsjednika kluba SDS-a u Skupštini Grada Božu Poparu, koji je pokušao razuvjeriti u takvim pogledima svog stranačkog kolegu s Pala, ali bez uspjeha. Čak je i predsjednik Opštine Pale, također iz SDS-a, inače moj fakultetski kolega, bio osupnut tako tvrdim i eksplicitnim, nacionalističkim stavom svog lokalnog stranačkog predsjednika, pa nam je obećao da će oni to još vidjeti. Naravno, do te gradske investicije nije nikada došlo, osim što su na predviđenom prostoru poslije rata nikle kuće za iseljene sarajevske Srbe.

Ima još jedan kuriozitet vezan za Božu Poparu. Svi mi, predsjednici klubova političkih stranaka u Skupštini Grada, uključujući i Božu Poparu, na inicijativu Ibrahima Spahića, predsjednika Centra za mir, potpisali smo 18.

aprila 1992. "Izjavu za mir i nedjeljivost Sarajeva", koja je zadobila veliku medijsku pažnju. Sutradan je Radovan Karadžić, naravno, smijenio Božu Poparu! On je, jadan, ostao još neko vrijeme u gradu, a onda, kao stariji i bolestan čovjek, izmješten u nekom humanitarnom konvoju.

Spomenuti Centar za mir je tih dana inače bio osobito aktivan okupljajući sarajevske intelektualce i umjetnike, javne i kulturne radnike, radi zajedničkog duhovnog otpora i širenja istine o Sarajevu i BiH. Već 10. aprila 1992, Ibrahim Spahić je skupio na dogovor sve ranije gradonačelnike Sarajeva, koji su bili i ostali cijelo vrijeme rata u gradu, i to Daneta Olbinu, Lazu Materića, Vasu Radića, Džemala Muminagića, Dragutina Kosovca, Daneta Maljkovića, Salku Selimovića i Juraja Martinovića. Potpisan je "Apel ranijih gradonačelnika za mir". Kasnije su im se pridružili tada odsutni Uglješa Uzelac i Kemal Hanjalić, kao i ja, kada sam postao raniji gradonačelnik. Bez iluzija da mogu neposredno uticati na osnovne tokove zbivanja, ali s osjećanjem da nemaju pravo na šutnju i pasivnost, raniji gradonačelnici su se tada kao Klub obraćali našoj i svjetskoj javnosti, tijelima UN-a i funkcionerima internacionalne zajednice, diplomatskim predstavnicima, skupovima državnika Evrope i svijeta. Bili su i učesnici u nastanku i nosioci aktivnosti na promociji i organizaciji potpisivanja "Deklaracije o slobodnom i jedinstvenom Sarajevu", napisane na inicijativu Kruga 99 i njegovog tadašnjeg sekretara Adila Kulenovića. Deklaraciju je potpisalo 185 hiljada građana opkoljenog Sarajeva i milion građana iz 56 zemalja svijeta. Poslanici Evropskog parlamenta Aleksandar Langer i Hoze Maria Mendiluce predložili su, pa je Evropski parlament 22. 4. 1995. proglasio svojom tu deklaraciju, stajući na stranu građana Sarajeva u odbrani principa i vrijednosti demokratije, pravde i života u građanskom društvu.

Imaju i dvije zgodne situacije s tim tadašnjim, spomenutim predsjednikom Opštine Pale. Nudio mi je da kupim jedan plac na lijepom mjestu, na početku puta s Pala prema Jahorini, da napravim kuću i tu živim. Porodično smo tu ideju ozbiljno razmatrali, jer smo stanovali na Dobrinji u malom stanu, a jutarnja saobraćajna gužva, dok se razvezu supruga na posao i djeca u školski produženi boravak, odnosno vrtić, bila je jako stresna. To je trajalo najmanje 45 minuta. S Pala bi nam po kilometrima bilo isto, ali bismo dolazili za 20–25 minuta, po tada novom magistralnom putu, vozeći stalno 60 km/h, bez ikakve gužve! Naravno, od toga nije bilo ništa, ali su djeca čak i zime 1991/92. učila skijati na Jahorini. Zato sam ih praktično odmah nakon rata, u novembru 1997, kada iz Sarajeva još niko nije išao na Jahorinu, pristao odvesti gore, da se podsjete ranog djetinjstva i naprave par skijaških spustova. Nijedna žica tada još nije radila, pa sam ih ja gore, do ruina planinarskog doma "*Šator*"

(što je i danas), vozio džipom, a oni se spuštali skijama do Poljica. Okolo je bilo svega stotinjak ljudi, koji su se uglavnom šetkali i sunčali, a ja sam nabio kapu i velike sunčane naočale, da me ne bi ko prepoznao. Međutim, taj moj kolega od prije rata me je prepoznao sa 100 metara *i počeo da viče, da me doziva*: "Taaaarik, Taarik". Tako su svi okolo saznali da je među njima neki "musliman", ali osim okretanja glave, da me pogledaju, niko nije reagovao. Tako smo se taj moj kolega i ja susreli i 1997. i lijepo popričali.

Još bih dodao da sam ja samo jedno mjesec dana ranije već bio na Jahorini, čak noćio u hotelu Bistrica. Naime, prvi sastanak međuentitetskog Koordinacionog odbora za okoliš, koji ima 8 članova i čiji sam bio kopredsjednik, skupa sa Borom Jakšićem iz Banja Luke, održan je u septembru 1997. u Sent Andreji kod Budimpešte. Tu je bilo sjedište Regionalnog centra za okoliš (REC-a), koji nam je u početku pomagao u radu. Drugi sastanak i dvodnevni seminar o rješavanju okolišnih problema u zemljama u tranziciji bio je na Jahorini, u hotelu Bistrica, gdje smo iz Sarajeva došli u organizaciji OHR-a i par oklopnjaka s vojnicima tadašnjeg SFOR-a, jer je situacija bila još rovita. Iz hotela su prije koju sedmicu bila iselila ministarstva Vlade Republike Srpske, koja su do tada tu funkcionisala i onda se premještala u Banja Luku. Svojim očima sam na recepciji vidio obavještenje osoblju Vlade da im se usluge hrane, pića i noćenja u hotelu od tog datuma naplaćuju, jer te troškove Vlada RS više neće plaćati.

Ima još jedna dogodovština s tog boravka u Bistrici. Jedan od članova Odbora, inače sekretar tadašnjeg federalnog Ministarstva prostornog uređenja i okoliša, Mehmed Cero, bio je na putu negdje vani, pa je došao tek drugi dan na sastanak. On je inače iz Konjica, a Sarajevo i okolinu je samo površno poznavao. Na Jahorinu je do hotela došao direktno s puta svojim autom. Nakon pozdrava, zamolio me je da mu pomognem telefonirati supruzi, da joj se javi da je sretno stigao i da je dobro (mobitele još nismo imali). Ja sam ga poveo do recepcije, tu se gospođi plati 10 DM i ona nazove broj, pa spoji u govornicu na zidu pored, kao na pošti u stara vremena. Kad je obavio razgovor, pita me on što to ovako ide i skupo je? Kažem mu da telefonska veza s Jahorine za Sarajevo ide preko Beograda, da je to međunarodni razgovor. A onda on još u čudu pita: "Pa ovo ovdje je znači Republika Srpska?" Dakle, nije ni znao da je Jahorina u RS-u i da je prešao međuentitetsku liniju, jer tada još nije bilo natpisa "Dobro došli u Republiku Srpsku"!

Uglavnom, rad prve višestranačke Skupštine Grada odvijao se prilično normalno, sve do prvih barikada u gradu, neposredno nakon referenduma 1. 3. 1992. Na sastancima Kluba odbornika prije svake sjednice Skupštine

Grada, razmatrali smo materijale i o njima slobodno diskutovali, nakon uvoda nadležnog člana ili zamjenika člana Izvršnog odbora Grada, koji je bio iz SDA. Dogovarali smo se ko će šta diskutovati, da li da svi glasamo isto, ili svako po svom mišljenju, bez jedinstvenog stava. Smatrao sam da je to najbolje, pa neka prevlada većina. I gradonačelnik Krešević i dogradonačelnik Anto Zelić su izvrsno sarađivali, što se s Antom nastavilo i kasnije, u mom mandatu. Jednom prilikom, Zelić mi je ispričao da je za mnoge događaje na koje je bio pozivan gradonačelnik, on njemu prosljeđivao pozive, da recimo na otvaranje nekog kulturnog događaja, ili neku ceremoniju ode dogradonačelnik. Jednom mu je tako proslijedio i poziv za neko okupljanje SDA, pa kad je Anto vidio o čemu se radi, vratio mu je i rekao da ga tu ne može zamijeniti, jer je on HDZ! A Kreševljaković očito nije to ni vidio, jer je inače u takvim "detaljima" bio malo površan.

Rat u Sarajevu 1992–1994.

Funkcionisanje grada u prvoj polovici rata

U drugoj polovici 1991, dok je rat u Hrvatskoj već bjesnio bitkama za Vukovar i Dubrovnik, te 5. 10. 1991. sravnjeno mjesto Ravno u BiH, vladala je napeta atmosfera i međusobni sukobi vladajućih stranaka SDA, SDS i HDZ oko budućnosti BiH. Već u Karađorđevu 25. 3. 1991, predsjednici Milošević i Tuđman su dogovorili podjelu Bosne i tzv. "humana preseljenja", u stvari "etnička čišćenja" iz mjesta gdje se etnički sastav stanovništva nije uklapao u dogovorene granice. Stjepan Mesić je organizovao taj sastanak, kako je izjavio "da bi se izbjegao rat", ali mu nije prisustvovao, jer su Tuđman i Milošević htjeli dogovarati "u četiri oka". Jednom poslije, svjedočio je: "Ne znam šta su Tuđman i Milošević razgovarali, ali znam šta su pjevali ... 'Nema te više Alija', aludirajući na nestanak Bosne"! Ipak, svi u gradu smo, sve do prvih granata i snajpera na grad, mislili da rata u BiH neće biti. U Sarajevu je početkom 1992. bilo sasvim mirno, čak je tu 2. 1. 1992. potpisano i primirje u Hrvatskoj, koje je praktično trajalo sve do kraja 1994. Za referendum o nezavisnosti BiH 29. 2. i 1. 3. u Sarajevu je bilo čak veoma svečarski; koliko smo bili naivni, od vrha do dna onih koji su glasali!

A onda su ujutro na značajnijim raskrsnicama osvanule prve barikade. Izgledale su dosta amaterski, malo bodljikave žice isprepleteno oko drvenih koza, ili neke krntije od auta, ali su dežurali neki maskirani i naoružani ljudi. Gradski saobraćaj je stao, ali se taksijem oko podne već moglo do barikade,

pa pješke okolo i onda drugim taksijem dalje. Sve je izgledalo nekako neozbiljno. Ja sam tako došao s Dobrinje do Skupštine Grada, gdje se već bila okupila grupa zabrinutih funkcionera. Kreševljaković je uzeo moj dolazak i dolazak predsjednika Izvršnog odbora grada sa Vrela Bosne, gdje je stanovao, kao primjer da ništa nije ozbiljno, te da će se smiriti. I zaista, cijeli mart se na sve strane u gradu govorilo i demonstriralo protiv rata i za mir i zajednički život svih u BiH.

Međutim, pripreme za rat na svim stranama, posebno u JNA i SDS-u, bile su u punom jeku, ali mi to nismo shvatali, nismo htjeli vjerovati. JNA je ubrzano postajala "Vojska bosanskih Srba". U toj vojsci nisu promijenjeni ni organizaciona struktura, ni komanda, ni uniforma, osim što je crvena petokraka zamijenjena srpskim grbom. Vojska je zvanično 22. 5. 1992. naslijedila infrastrukturu, oružje i opremu bivše JNA te oružje Teritorijalne odbrane, ranije oduzeto od općinskih štabova u BiH. Dakle, sve se složilo da se Bosna i Hercegovina podijeli između Srbije i Hrvatske, da nestane, a da se eventualno napravi neka mala "Muslimanija".

Ali, Sarajevo, kao i sva veća mjesta u BiH, nisu tako jednostavna. Svugdje su građani raznih etno-konfesionalnih pripadnosti ili porijekla živjeli zajednički, izmiješano. Samo su većina sela jednokonfesionalna, ali i tu je na velikoj većini teritorije BiH jedno selo muslimansko, nekoliko kilometara od njega pravoslavno, a malo dalje katoličko. Dakle, ljudi u jednom selu nisu izmiješani, ali su sela izmiješana. Po grobljima se vidi da je to tako već nekoliko stotina godina. Zašto i kako je do toga došlo, ja ne znam, ali to je Bosna i Hercegovina.

U martu 1992. je održana redovna Skupština grada i bili su prisutni skoro svi odbornici. Neki iz SDA su pitali one iz SDS-a o barikadama, a oni su odgovorili da su mnogi od njih bili na barikadama, jer je to Stranka od njih tražila, ali da su bile i barikade Patriotske lige, odnosno SDA (što je u stvari tačno, bile su i kontrabarikade). Uglavnom, sljedeća zakazana, svečana sjednica za 6. april 1992. nije se mogla održati, jer su bile nove, sada malo ozbiljnije barikade, a počelo je i sporadično pucanje, pa i granatiranje. JNA je zauzela aerodrom, posljednji voz je napustio Sarajevo i počela je blokada. Kreševljaković je pričao da je otišao na Jevrejsko groblje, da vidi o čemu se radi, ko to puca na grad. Već su mu bili dodijelili dva korpulentna tjelohranitelja, koji su ga gore pratili. Dođu na groblje, kad "tres", u blizini eksplodira granata, a oba tjelohranitelja bace se na gradonačelnika pa na zemlju, zapravo šljunak koji je bio dolje. Skoro nisam od njih mogao disati, kaže poslije Kreševljaković, a i

onaj "šodor" ispod bode. Jedva im kažem: "Silazite, boni, s mene, od granate jal poginut, jal ne poginut, al od vas ću sigurno zaginut."

Već 2. maja je pravo puklo, napad na grad se rasplamsavao. Tek negdje u julu, pošto se Skupština nije mogla sastati, oformljeno je Predsjedništvo grada, sastavljeno po analogiji s propisima od prije rata, iz socijalističkog, jednopartijskog sistema, jer ništa nije bilo regulisano. U Predsjedništvu su bili gradonačelnik i dogradonačelnik, predsjednici klubova odbornika svih stranaka, nas 6, bez SDS-a, te gradski šefovi civilne zaštite, policije i Teritorijalne odbrane, kasnije I korpusa Armije BiH, ukupno 11. Neko je pitao Kreševljakovića o ratnim planovima funkcionisanja gradske vlasti, a on je tvrdio da su u sefu, koji se ne može otvoriti, jer je ključ i šifru odnio sekretar za odbranu, koji je bio iz SDS-a. Kasnije je užem krugu ispričao da su sef, naravno, otvorili, ali da je po Planu u slučaju rata, gradska vlast trebala preseliti na Pale i dio u kulu Zlatište, s koje je tada pucano na Sarajevo.

Nakon početnog nesnalaženja, Predsjedništvo grada, koje je radilo u funkciji Skupštine, ipak je profunkcionisalo, ali Izvršni odbor grada veoma slabo, ili nikako, što je bila odgovornost Predsjedništva, ali najprije gradonačelnika. Zato je Predsjedništvo Republike BiH uvelo Povjereništvo grada, na čelu sa Sabahudinom Seleskovićem, sposobnim i iskusnim menadžerom iz Hidrogradnje. On je okupio niz ljudi od akcije, pa je nakon prvog šoka od svega, već nakon 3–4 mjeseca od početka opsade i granatiranja, to povjereništvo operativno organizovalo i vodilo sve gradske poslove u novim, ratnim uslovima. Nakon ponovnog uspostavljanja Izvršnog odbora grada na čelu s Mustafom Pamukom iz SDA, početkom 1993, Povjereništvo je ukinuto.

O svim događanjima i stanju u gradu tokom 1992–1994. kasnije sam, početkom jula 1996, svjedočio na Internacionalnom kaznenom tribunalu za bivšu Jugoslaviju u Hagu. Bilo je to suđenje Karadžiću i Mladiću, u odsustvu, na kojem sam bio prvi svjedok. Tužilaštvo mi je postavilo 89 pitanja, a prikazano je i mnogo pisanih i videodokumenata. Na kraju ovog višednevnog svjedočenja, dok se i Sud u Hagu "uhodavao", na pitanje predsjednika Suda imam li još nešto reći, odgovorio sam: "Činjenice o Sarajevu su manje-više svakome poznate. Želim naglasiti da nadu u mir i pravdu, u principe civilizacije, nikada nismo izgubili. Ovaj sud je, po shvatanju Sarajlija, osnovan upravo da odbrani principe savremene civilizacije od ratnih zločinaca. Zato je na vama, poštovane sudije, ogromna historijska odgovornost. Da li će preovladati barbarski principi, ili su internacionalne organizacije u stanju kazniti ratne zločince? Hvala." Kasnije sam svjedočio i na suđenjima generalu Stanislavu Galiću, komandantu Sarajevsko-romanijskog korpusa Vojske Republike Srpske,

optuženom za kampanju terora protiv Sarajlija, te Slobodanu Miloševiću, optuženom između ostalog i za zločine tokom opsade Sarajeva.

Poslije masakra na Markalama, 5. 2. 1994, NATO je postavio ultimatum da se sva artiljerija oko Sarajeva povuče i da prestane snajperisanje grada, što se ubrzo, pa narednih nekoliko mjeseci, stvarno i desilo. Pod pokroviteljstvom Amerike, postignut je Vašingtonski sporazum o uspostavljanju Federacije BiH, tako da je u Sarajevu izgledalo da se bliži kraj opsade i rata.

Sazvana je i Skupština grada za april, prva od izbijanja rata, na kojoj se birao novi gradonačelnik, jer je Kreševljaković već otišao za konzula BiH u Milano.

Izbor za gradonačelnika

Prvim zasjedanjem Skupštine Grada Sarajeva u ratu, 13. 4. 1994, predsjedavao je dogradonačelnik Anto Zelić. Ja sam kandidovan ispred Gradskog odbora SDA, a HDZ Sarajeva me podržao. Međutim, dan-dva pred zasjedanje, ispričao je poslije Zelić, on dobiva još jednu zatvorenu kovertu od SDP-a, glavne opozicione stranke u gradu, s natpisom "Prijedlog za gradonačelnika". Mislio je kakve li će sada komplikacije nastati, jer bez SDS-a, koji je tada bio zabranjen, SDA i HDZ u Gradu nisu imali većinu, nego tačno pola glasova. Otvori on kovertu i pročita da su se predstavnici svih opozicionih stranaka sastali i za gradonačelnika predlažu Tarika Kupusovića! Kaže Anto, baš mi je laknulo. Tako sam izabran jednoglasno.

Par dana nakon izbora, otišao sam kod predsjednika Predsjedništva RBiH Alije Izetbegovića, te odmah poslije i kod predsjednika Vlade RBiH Harisa Silajdžića. Obojici sam rekao da sam, kao što znaju, izabran za gradonačelnika Sarajeva, na što su mi obojica, odvojeno, rekla da nisu imali udjela u tome, ali da im je drago i da mi žele uspjeh u radu. I zaista, po mom znanju, nisu imali nikakvog udjela. Ja sam od njih tražio "3P", što je značilo "Pristup", tj. susret što prije, kada tražim, "Protokol" primjeren gradonačelniku glavnog grada države i "Poslovi grada gradu". Iako su odgovori bili pozitivni, prvog su se zaista držali, drugog samo djelimično, a trećeg skoro nikako, čak i u onome što je bilo direktno do njih, pa sam ih povremeno morao podsjećati. Svako od ministara i drugih republičkih funkcionera htio je "vježbati vlast" u opkoljenom i blokiranom Sarajevu, jer mu je to bilo najlakše!

Rad gradonačelnika 1994–1996.

Funkcionisanje grada u drugoj polovici rata, 1994–1996.

Zasjedanja Skupštine grada su u nastavku, naredne dvije godine, bila redovna, jednom mjesečno. Na čelo Izvršnog odbora izabran je Ševkija Okerić, veoma sposoban, dinamičan, istrajan i nekonfliktan čovjek, s kojim sam odlično sarađivao. Ševkija je okupio također sve stručne i vrijedne gradske sekretare, tako da se Izvršni odbor grada, uz Skupštinu, veoma uspješno hvatao ukoštac sa svim gradskim problemima i nedaćama, jer se opsada odužila još skoro dvije godine, a granatiranje po gradu ponovo aktivirano već od septembra 1994.

U grad je već u junu došao Bil Iglton, specijalni koordinator UN-a za obnovu Sarajeva, inače veoma iskusni američki diplomata, koji je prije BiH šest godina bio ispred UN-a zadužen za palestinske izbjegličke kampove. Osnovao je svoj Ured, a i mi odgovarajuću Direkciju za obnovu i rekonstrukciju grada, na čijem čelu su bili Mehmed Drino, direktor Hidrogradnje, i Bakir Izetbegović, direktor Zavoda za izgradnju grada. Upravni odbor Direkcije ispred grada, uz mene su činili dogradonačelnik Zelić i predsjednik Izvršnog odbora Okerić, dok su ispred Vlade RBiH bili imenovani ministri Hasan Muratović i Munever Imamović.

Direkcija i Ured su odlično sarađivali i radili na rješavanju svih aktuelnih gradskih problema u uslovima opsade, te iznalaženju alternativnih rješenja vezanih za vodu, struju, smeće, plin, pijace, groblja, civilnu zaštitu od snajpera, fizičke i telefonske komunikacije itd. Para od raznih donatora usmjerenih preko Igltonovog ureda je bilo dosta, teško mu ih je bilo potrošiti, naravno tako da sve bude po procedurama UN. S naše strane je također bila veoma dobra organizovanost, kao i želja svih stručnjaka u gradu raznih specijalnosti da rade na obnovi grada. Podaci i projekti još od predolimpijskog pa do predratnih vremena su sačuvani u Zavodu za izgradnju i Zavodu za planiranje razvoja grada, kao i u mnogobrojnim javnim preduzećima. Radilo se, ali su granate još padale, nekad više, nekad manje, vodile su se borbe i mirovni pregovori, maltene naizmjenično, ponekad i paralelno.

U nekoliko mjeseci prije rata, Sarajevo je napustilo sigurno par desetina hiljada njegovih građana, sluteći šta će se desiti. Tokom rata i opsade, još je više desetina hiljada ljudi, čak i preko 100.000, postepeno napuštalo grad, bilo kroz neko vrijeme tajni tunel ispod aerodromske piste, bilo preko same piste, pod kontrolom UNPROFOR-a, u intervalima primirja, ili u humanitarnim konvojima, ili avionima UNPROFOR-a. Međutim, ljudi su se i vraćali, a znatan broj, sigurno više desetina hiljada, došli su u Sarajevo kao protjerani

i izbjeglice, pretežno iz istočne Bosne, Mostara i drugih ratom ugroženih dijelova BiH i Sandžaka. I pored svega, grad je čuvao i sačuvao svoju dušu, svoj dominantno gradski karakter, multietničnost i multikulturalnost. Kako republička i gradska vlast, tako i sve predratne Sarajlije, pažljivo su pazili da se ni u teškim ratnim vremenima ne pokvare tekovine viševjekovnog zajedništva života u gradu. To je jednostavno neuništivi duh Sarajeva, uprkos svim izazovima i kušnjama.

Jednom prilikom, u proljeće 1995, posjetio sam u Beču Bogdana Bogdanovića, čuvenog gradonačelnika Beograda, 1982–1986. i proslavljenog umjetnika i neimara, između ostalog i spomeničkog kompleksa Partizanskog groblja u Mostaru. U Beč je izbjegao iz Beograda početkom rata, zbog sukoba sa Slobodanom Miloševićem i sve izraženijih prijetnji miloševićevaca i četnika. Ponio sam mu na poklon, za uspomenu, VBR sarajevske Drine, što je u stvari bilo 40 cigareta upakovanih okruglo u malo deblji list papira iz nekog rječnika, jer Fabrika duhana Sarajevo tada više nije imala materijala cigarete pakovati u standardne kutije. Objasnio sam mu da su cigarete često sredstvo plaćanja u gradu, jer su ih dobivali i nepušači, kao dio plate. Uz ostalo, pitao me je i o atmosferi u gradu, pa sam mu rekao da svaki dan imamo veoma posjećena razna kulturna dešavanja, u Kamernom teatru, "Đuri Đakoviću" i drugim mjestima. Na sve strane su tragovi granata i snajpera, a počesto i zapuca, dosta je ruševina, hrane je nedovoljno, sva stakla su polomljena i na prozore postavljene folije; struju i vodu smo u stanju građanima isporučivati po nekoliko sati svaki drugi ili treći dan... Ali, rekao sam mu da i ljudi, osim u baštama, uzgajaju povrće i u parkovima i na balkonima, u saksijama, te da često čak i u kadama u kupatilu drže kokoši. Drvoredi i drveće u parkovima su odavno posječeni za ogrev, pa tu raste samo trava. Čak u parku kod II gimnazije pasu krave, jer su u gradu veoma važne, a i neki drugi ljudi su u velikom broju došli u grad. On me je utješio – i u Beograd su iza onog rata došli mnogi ljudi sa sela i iz drugih krajeva tadašnje države, čak se pretežno govorila ijekavica. Međutim, tokom nekoliko godina, veliki grad to apsorbuje i asimilira te ponovo postaje ono što je bio, čak još "gradskiji" i ljepši, ne samo veći. Kako je bio optimista, ali bio je potpuno u pravu!

Aktivnosti gradonačelnika

Gradonačelnik Sarajeva je još od 1978. pokrivao 10 općina, ukupno 2.100 km^2. Tokom opsade, ta površina se efektivno redukovala na manje od pola, ali stvarno samo na urbani dio Sarajeva, unutar obruča opsade. Praktične

dužnosti gradonačelnika tokom rata su se znatno razlikovale od ranijih. Osim pripremanja, vođenja i potpisivanja odluka Skupštine grada, opće kontrole i koordinacije funkcionisanja 11 javnih gradskih preduzeća, koordinacije rada općina u sastavu grada, gradonačelnik predstavlja grad i promoviše internacionalnu međugradsku saradnju. Veći dio vremena mog rada u ratu bio je posvećen iznalaženju alternativa za esencijalne usluge građanima, kao što je vodosnabdijevanje, električna energija, grijanje, pijace, upravljanje otpadom, groblja, te civilna zaštita, naročito od snajpera i granata.

Pokušavalo se preživjeti. Taktika snaga koje su opkolile grad nije bila toliko da ubije što je moguće više građana, jer su tu bile prisutne mnoge ambasade, međunarodne organizacije i vojnici UNPROFOR-a. Cilj je bio izmučiti i udaviti grad, ubiti svaku nadu za gradski život u normalnim uvjetima. Mi smo savjetovali mnoge internacionalne humanitarne organizacije prisutne u gradu o urgentnim prioritetima, gdje one mogu pomoći građanima, što su one uglavnom i činile.

Moj posao je također bio da predstavljam grad, da se povezujemo s evropskim i drugim gradovima u cilju mobiliziranja javnog mnijenja o situaciji u Sarajevu i Bosni i Hercegovini te humanitarne i druge pomoći i saradnje. Sarajevo je bilo sretno da je pobratimstvo ili posebno prijateljstvo već imalo sa 28 gradova iz cijelog svijeta, kao rezultat svoje otvorenosti i aktivizma njegovih prethodnih čuvenih gradonačelnika, kao Emerika Bluma, Uglješe Uzelca, Ante Sučića, Kemala Hanjalića, Salke Selimovića i drugih. Uspjeh postignut saradnjom za vrijeme rata i neposredno poslije, bio je izvrstan. Sarajevo je uživalo reputaciju svjetskog kulturnog multietničkog centra, u kojem se brane savremene vrijednosti civilizacije od barbarizma, terorizma i fašizma.

Tako sam uspješno nastavio, ili uspostavio novu saradnju sa nizom velikih i značajnih gradova, kao što su Barcelona, Madrid, Valencia i Sabadel iz Španije, Rim, Venecija, Firenca, Bolonja, Torino, Ravena, Palermo, Taormina, Prato, Rimini, kao i niz manjih gradova iz Italije, zatim Amsterdam, Roterdam, Delft i Hag iz Nizozemske, Beč, Insbruk, Salcburg i Grac iz Austrije, Brisel, Antverp, Huj i Verden iz Belgije, te Pariz, Strazbur, Tuluz, Brest, Kaen i Grenobl iz Francuske. Iz našeg regiona, tu su Zagreb, Dubrovnik, Rijeka, Split, Ljubljana i Budimpešta, te s drugih kontinenata Sidnej, Teheran, Kuala Lumpur, Toronto, Montreal, Ankara, Bursa i Salt Lejk Siti. Postojale su i bliske veze sa Berlinom, Atinom, Štokholmom, Oslom, Londonom, Pragom, Kopenhagenom, Tiranom, Varšavom, Gdanjskom, kao i mnogim drugim gradovima, uključujući i one s kojima je saradnja postojala i prije rata.

Mnogi gradonačelnici s delegacijama, ili njihovi predstavnici, njih preko 200, prisustvovali su obilježavanju 1.000 dana otpora opsadi Sarajeva, 28. i 29. januara 1995. godine. Ovu konferenciju smo organizirali uz pomoć Ambasade BiH u Hrvatskoj i UNPROFOR-a, zbog prevoza njihovim avionima iz Zagreba. Mnogi gosti su ipak došli automobilom preko Igmana, pa kroz tunel, i onda smo ih mi prebacivali do hotela Holidej In. Uz Kabinet gradonačelnika, koji je tada imao 19 izvrsnih ljudi, te skoro sve institucije grada, u osmišljavanju i vođenju Konferencije posebno su mi pomogli umjetnik Haris Pašović, arhitekta Nedžad Kurto i zamjenik ministra vanjskih poslova RBiH Hasan Dervišbegović. U podrumu Skenderije smo, uz prijem, organizovali i mini izložbu sredstava za preživljavanje u Sarajevu, kao i malu ekskurziju kroz znamenitosti grada. Obraćanja mnogih gradonačelnika su bila veoma dirljiva, a razgovori s domaćim ljudima, Sarajlijama različitih profesija i dužnosti u ratu, kao i utisci koje su ponijeli iz grada pod opsadom, sigurno su značajno doprinijeli širenju istine o Sarajevu, kako u prošlosti i tada u ratu, tako i za budućnost napaćenog grada i cijele BiH.

Sredinom 1995, rodila se ideja nekoliko uglednih i uticajnih gradonačelnika da se u Sarajevu uspostavi Sjedište Ujedinjenih nacija za pitanja gradova, lokalne uprave i samouprave, slično kao što, osim u Njujorku, postoje sjedišta UN u Beču, Ženevi i Najrobiju. Upravo se tada radilo na izradi svjetske Povelje o lokalnoj samoupravi, u okviru "Habitat agende" partnerstva UN-a, država, gradova, njihovih asocijacija i drugih sudionika, kao unapređenju i proširenju tada već postojeće Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Pošto je UN u Sarajevu koristila Studentski dom i zgradu Pošte u Nedžarićima, ideja je bila da se sav taj prostor do Doma penzionera, uključujući i njega, iskoristi za izgradnju objekata tog novog sjedišta UN-a. Ja sam to svesrdno podržavao, jer bi to Sarajevu i Bosni i Hercegovini bilo izvrsno svjetsko priznanje te bi grad trajno učinilo jednom od zaista svjetskih metropola. Ostalo je, naravno, samo na ideji, jer je Grad Sarajevo ubrzo ukinut.

Dejton i implementacija u Sarajevu

Ostavka gradonačelnika

Na samom početku rata, u junu 1992, tadašnji ministar u Vladi RBiH Munir Jahić, kojeg sam odranije dobro poznavao, u povjerenju mi je rekao: "Nemoj se iznenaditi ako sutra ispred Predsjedništva osvanu američki padobranci", aludirajući na vojnu intervenciju kojom će se završiti agresija na međunarodno

priznatu i u UN primljenu Republiku Bosnu i Hercegovinu. Još je dodao da mu je to u povjerenju rekao tadašnji ministar odbrane RBiH Jerko Doko, da bi odagnao svaku moju sumnju u tako nešto. Kako smo vjerovali u čuda, bili tako naivni? A jedan moj poznanik koji je radio u Štabu Teritorijalne odbrane na Ciglanama, nakon par dana mi je rekao da unproforci smješteni u istoj zgradi postavljaju vreće pijeska u prozore i ispred zgrade – znači rat se neće završiti prije zime, a mi smo tada mislili da ćemo se makar u septembru stići još okupati na moru. Kada ih je o tome pitao, rekli su mu da će rat trajati najmanje 3–4 godine, ali mi to tada, naivci, nismo ni pretpostavljali.

Sredinom augusta 1995. posjetio me je general Gobijar, komandant UNPROFOR-a za regiju Sarajevo, s kojim smo i inače održavali redovne kontakte. Najavio je za koji dan ozbiljnu i masovnu vojnu akciju NATO avijacije na Karadžićeve snage bosanskih Srba, te da grad pripremimo za to, jer se može očekivati njihovo pojačano granatiranje. Nakon tri dana, ponovo dolazi i kaže mi da je sve odgođeno za tri dana, ali da isto važi. Međutim, ništa se nije desilo, a on kroz pet dana opet dolazi i kaže "sutra". Pošto opet nije bilo ništa, već sam pomislio da je to ista priča kao ona ministra Jahića sa početka rata. Nakon drugog masakra na Markalama, 28. 8. 1995, idući dan je u moj kabinet ponovo došao general Gobijar, da mi saopšti da će konačno sutradan, 30. 8. u zoru, započeti NATO akcija na položaje bosanskih Srba. Preporučio je da objavimo da će pijace biti zatvorene, da otkažemo sva okupljanja te upozorimo građane da što manje izlaze vani, jer se mogla očekivati odmazda. Ovaj put je, na kraju, tako i bilo. NATO poduhvat pod vođstvom Amerike je politički i vojno pripreman već par sedmica poslije Srebrenice, pa je ovaj novi sarajevski masakr bio samo konačni povod. Operacija "Namjerna sila" trajala je sve do 20. 9. i u njoj su uništeni Karadžićevi i Mladićevi materijalni i logistički vojni potencijali. Tako su "strane u sukobu", kako su se diplomate izražavale, približno vojno izjednačene i ozbiljni mirovni pregovori su mogli stvarno početi. Tako je, kako se danas kaže, "rat zamrznut", a napravljen je Dejton.

Dejtonski sporazum slijedio je nakon Vašingtonskog sporazuma iz 1994. godine, koji je stvorio federaciju 10 kantona, ili federaciju Bošnjaka i Hrvata. To se prelilo u Dejtonski sporazum, koji je stvorio današnju čudnu konstrukciju Bosne i Hercegovine. Neki iz tzv. Međunarodne zajednice su, kako je prema pouzdanim svjedočenjima kasnije ispričao glavni pregovarač Ričard Holbruk, smatrali da će se kroz jedno 10 godina Bosna mirno raspasti, da će se dakle mirno razići ta tri ratoborna plemena, te da se tako stvarno završi taj "vjerski rat" do tada tri zaraćene zajednice. Druga opcija, koju je snažno "gurala" Amerika, EU i pojedinačno mnoge značajne države, bila je da Bosna i

Hercegovina postane građanska, multietnička i multikulturalna, funkcionalna pravna država, na ozbiljnom i brzom putu ka članstvu u Evropskoj uniji. To je rađeno politički, bilateralno i kroz OHR, finansijski, kroz niz proevropskih projekata, te na razne druge načine. Bosanac je trebala biti građanska odrednica za sve stanovnike u zemlji, Srbe, Muslimane (Bošnjake), Hrvate i sve ostale. Kao što znamo, ni jedno ni drugo se još nije desilo, i ne zna se šta će se i kada će se desiti.

"Do vraga sa vašim DC (Distrikt Sarajevo, po ugledu da Distrikt Kolumbija u Americi) modelom: to je prekomplikovano, neće uspjeti. Ja ću riješiti Sarajevo ... Kažem vam, Izetbegović je zaradio Sarajevo, ne napuštajući ga. On je tvrd tip. To je njegovo", prema višestrukim svjedočenjima rekao je Milošević Holbruku u Dejtonu, pred samu moguću propast pregovora. Kasnije je Holbruk svjedočio: "Tako je dobijeno Sarajevo. Jedan Izetbegovićev (i Silajdžićev) veliki cilj bio je postignut. Nakon ovog, Milošević je prihvatio i arbitražu za Brčko, te je sporazum zgotovljen." Dakle, Miloševićevo "davanje" Sarajeva Izetbegoviću je presudilo.

Ja za ovo tada naravno nisam znao, nego sam se tvrdoglavo nastavio boriti da Sarajevo ostane buduća Bosna u malom, da bude tačka "kristalizacije" i za postratnu Bosnu kao građansku, sekularnu i multietničku državu, kao što je to bila i u viševjekovnoj prošlosti, i kao što je Sarajevo opstalo i u uslovima surove opsade, prepoznato kao takvo od više desetina značajnih gradova s kojima je sarađivalo. Kantoni su konstruisani po čisto etno-religijskom ključu, pet sa bošnjačko-muslimanskom većinom, tri sa hrvatsko-katoličkom i dva mješovita, sa oko 50:50%. Zato sam ja morao otići, podnijeti ostavku, jer se u to nisam uklapao, a Grad Sarajevo morao je biti ukinut. Etnički koncept Dejtona je tada preovladao.

"Ovo nije pravedan mir, ali je pravedniji od nastavka rata. U ovakvoj situaciji i ovakvom svijetu, bolji mir i nije mogao biti postignut", kazao je Alija Izetbegović nakon ceremonije potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, 14. decembra 1995. godine u Jelisejskoj palati u Parizu. Bio je potpuno u pravu.

Svi su tada mislili da je Sarajevo u Dejtonu dobilo. Svi iz provincije su zavidjeli Sarajevu te najavljivali svoj dolazak u sarajevska predgrađa, koja napuštaju Srbi. Tako se Sarajevo u prvim mjesecima mira transformisalo u pretežno jednoetnički kanton, konstituisan 12. 3. 1996, kada sam i ja podnio ostavku, jer je tada Grad ukinut.

U vrijeme ovih previranja, u odbranu opstojnosti Sarajeva kao grada, Ivo Komšić je izjavio: "Ovaj grad je cijeli rat ustvari branio Bosnu, jer ljudi ovdje

zajedno mogu dijeliti sve", a biskup Pero Sudar: "Bosna je zemlja susreta koji obogaćuje, Sarajevo je njen glavni grad." Fra Petar Anđelović je rekao: "Ako bi se osjetilo da većinski narod hoće svu vlast u Sarajevu ili u BiH, ne bi valjalo", a Franjo Topić: "Sarajevo ne bi bilo to što jest, ni ovdje ni u svijetu, da nije ostalo Hrvata i nešto Srba. Svako loše rješenje za Sarajevo je početak nove nesreće."

Bilo je kako je bilo, šta bi bilo da nije bilo, ili šta bi bilo da je bilo nešto drugačije, na ta pitanja je u historiji potpuno besmisleno odgovarati. Prošlosti se ponekad naravno moramo prisjetiti, ali danas moramo raditi za budućnost.

Grad nakon 1996.

Prvi izbori poslije Dejtona za cijelu Bosnu i Hercegovinu održani su u septembru 1996. Pobijedile su etnički orijentirane stranke i u tročlano nacionalno Predsjedništvo izabrani etnički lideri. Ti lideri upravljaju zemljom posljednjih 26 godina kao trofeudalnom tvorevinom, uz veliki uticaj i pomoć susjednih Hrvatske i Srbije svojim sunarodnjacima, odnosno sestrinskim strankama. Druge neetnički orijentisane stranke, čak dok su u širokoj koaliciji bile i neko vrijeme na vlasti, nisu uspjele, ili nisu imale političke hrabrosti i mudrosti, promijeniti "recept". Korupcija, strast za vlašću i stranački nepotizam i njih izgleda izjeda.

Protokol o organizacionoj strukturi Grada Sarajeva dugo je u organizaciji OHR-a pregovaran i usaglašavan, da bi bio potpisan 25. 10. 1996. Njegova djelimična implementacija je trajala još duže, jer je novoformirano Gradsko vijeće izabralo novog gradonačelnika Rasima Gaćanovića tek 8. 1. 1998. Dakle, skoro dvije godine Grad nije postojao, a i kada je ponovo uspostavljen, to je bilo samo fiktivno; obično zavaravanje, kao da postoji, a stvarno, praktično ne postoji. Gradonačelnik ili gradonačelnica, bez obzira koliko bila kompetentna i sposobna, može samo davati lijepe izjave, obavljati neke ceremonijalne i simbolične aktivnosti, ali konkretno ne može ništa uraditi. U stanju je izvesti samo neke manje projekte, kao što je na primjer obnova spomenika na groblju "Umirući lav", izgradnja Olimpijskog bazena na Otoci, skupa s Kantonom, ili rehabilitacija Trebevićke žičare, kao 100% donacije, puštene u rad nakon 26 godina.

Kada su u pitanju međunarodni projekti vezani za Sarajevo, Svjetska Banka, institucije Evropske unije, USAID i druge organizacije, kao i pojedinačno gradovi, komuniciraju pretežno s Kantonom, a ne s Gradom, jer se inicijative ili projekti samo tako eventualno mogu provesti. Ta nakaradnost

postoji samo kod nas u Bosni i Hercegovini, ekstremno šteti i njoj i gradu, i to traje već 26 godina!

Završne napomene

Bosna i Hercegovina je u posljednjih 30-ak godina doživjela tri historijska preokreta: pad socijalizma, a bila je "najsocijalističkija" bivša jugoslavenska republika, disoluciju Jugoslavije, a bila je "najjugoslavenskija" republika, te rat koji je prouzrokovao velika stradanja, pomjeranja miliona ljudi i kidanje organizacionih struktura države. Doživljava i četvrti preokret, masovno iseljavanje mlađeg, produktivnog stanovništva na Zapad. To je sada njima, ali i Bosni i Hercegovini, kao i Sarajevu u njoj, stvarno jedina perspektiva!

BiH jedino može biti onakva kakva je u svojoj nutrini – država svih svojih građana, svih svojih naroda i svih manjina. Dejton nikada nije ni zamišljen kao finalni i konačni dokument, već je to veoma kompleksan mirovni sporazum, koji se mora nadograđivati. Sporazum je etnički orijentiran, potpisan pod imperativom okončanja sukoba, nakon četiri godine ratovanja.

Građanska država svakom građaninu garantuje jednaka prava, kao i pravo na sudjelovanje u javnoj vlasti. Koncept građanske države nije u suprotnosti sa bilo kojim oblikom kolektivne identifikacije. Negacija nacionalnog bi bila suprotna ne samo historijskom naslijeđu i društvenoj strukturi Bosne i Hercegovine već i samoj ideji građanskog, jer nijedan pojedinac u bilo kojem aspektu vlastitog identiteta ne može biti slobodan, a da nije slobodan kao građanin. Korpus ljudskih i građanskih prava implicira slobode i prava u sferi nacionalnog i garanciju njihovog javnog ostvarivanja. Demokratska država može biti samo građanska. Sve evropske države, bilo da su unitarne ili federalne, stvarno su građanske države, a ne plemensko-feudalne zajednice različitih kolektiviteta.

Jedina nada za BiH, a time i Sarajevo, jeste put u Evropsku uniju, sa njenim najboljim na svijetu principima, vrijednostima, pravilima i "Acquis communautaire", znači pravnom stečevinom, Akijem. Podrazumijeva se relaksiranje dobrosusjedskih odnosa sa Hrvatskom i Srbijom, kao i cijelim regionom. Ja zaista visoko cijenim i vjerujem briselskoj profesionalnoj birokratiji, koja striktno primjenjuje spomenuti Aki. To se posebno vidi recimo iz Mišljenja Evropske komisije od 29. 5. 2019. godine, kada su objavljene upute i smjernice o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, čiji je sastavni dio Analitički izvještaj. U Analitičkom izvještaju je, u skladu sa svim uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima

EU, veoma detaljno analizirana trenutna situaciju u Bosni i Hercegovini, izvedeno 115 prioriteta u okviru političkog i ekonomskog kriterija te dato blizu 1.000 smjernica i uputa za 33 pregovaračka poglavlja, na kojima su institucije u Bosni i Hercegovini morale ubrzano raditi, na putu pridruživanja Evropskoj uniji. Fokus je na 14 "političkih" prioriteta, čije bi ispunjavanje stvarno "poguralo" BiH prema EU. Ali, bezmalo, od davanja Mišljenja EU, u BiH nije gotovo ništa urađeno. Razočaravajući je nedostatak kvalitetne, stručne pripreme te nemogućnost donošenja potrebnih reformskih odluka na nivou BiH. Očito je da u BiH nema odgovornog i odgovarajućeg vodstva. Uz to, Evropska unija kao nadnacionalna tvorevina tek se sama polako izgrađuje i transformiše, da bi bila efikasnija, uz prečesta lutanja u odnosima prema zemljama balkanskog regiona.

Zaključak

Sarajevo je prošlo sve što je moglo proći u 560 godina svog postojanja. Kao grad, danas je žrtva načina implementacije etnički orijentisanih Vašingtonskog i Dejtonskog mirovnog sporazuma. HDZ BiH je Bosnu i Hercegovinu smatrao državnom zajednicom konstitutivnih i suverenih naroda, hrvatskog, muslimanskog i srpskog, u njihovim nacionalnim područjima. To je kao koncept prihvaćeno sa strane međunarodne zajednice i tokom rata nuđeno u raznim mirovnim planovima i prijedlozima, provučeno je kroz Vašingtonski i Dejtonski mirovni sporazum, te se kao osnova funkcionisanja BiH postavlja kao vrhovni princip sve do današnjih dana! To je u stvari zakočilo BiH i omogućilo epidemije nacionalizama i secesionizma.

Ali Sarajevo, kao i sva veća mjesta u BiH, nisu etn*ički tako jednostavna. Svugdje su građani raznih etno*-konfesionalnih pripadnosti ili porijekla uvijek živjeli zajednički, izmiješano. Samo su većina sela jednokonfesionalna, ali i tu je na velikoj većini teritorije BiH jedno selo muslimansko, nekoliko kilometara od njega pravoslavno, a malo dalje katoličko. Dakle, ljudi u jednom selu nisu izmiješani, ali su sela izmiješana, i tako već nekoliko stotina godina. Zašto i kako je do toga došlo je zaista posebnost, prava prednost Bosne i Hercegovine. Ipak, u ratu i nakon njega, došlo je do značajnih podjela i pomjeranja stanovništva, koje se moraju postepeno prevladati.

Kao najveći intelektualni centar i glavni grad BiH, Sarajevo ima predispozicije da bude primjer i pruži poticaj svim ostalim centrima, pa i svim građanima BiH, za ubrzanu izgradnju bosanskohercegovačkog identiteta kao pripadnosti državi Bosni, a da etnička, vjerska i svaka druga pripadnost može

biti nedominantni identitet. Kada se Bosna tako "uredi", Sarajevo tek tada može uspješno riješiti i svoj lokalno-samoupravni zakonski, društveno-ekonomski i prostorni položaj, kao pretpostavke vlastitog pametnog i održivog razvoja.

I pored svega, Sarajevo je i danas ipak sačuvalo svoj tradicionalni građanski duh, svoju multietničnost i diverzitet od prije rata i iz olimpijskih vremena. Građani ostaju građani, oni su dominantni u gradu. Danas, 27 godina od rata, grad je ostao atraktivan. Ljudi dolaze u njega, druže se i rade, prilično se i gradi. Industrijske zone oko užeg dijela grada su dosta aktivne. Ima prilično mlađih ljudi, pa i djece. Gužve u saobraćaju su često ipak prevelike. Sve je više i više turista sa svih strana, dijaspora preplavi grad u ljetnim mjesecima. Jeftino se jede, buregdžinice, aščinice i kafići su puni. Javni red i mir sasvim su u redu, kriminala na ulicama praktično nema. Mnoge ulice jesu džombaste, gradski saobraćaj jeste loš, urbanizam i nova gradnja prečesto nisu jača strana grada, Miljacka ljeti jeste odvodni fekalni kanal, zrak je zimi često veoma nečist, redukcije vode su do prije koju godinu bile redovne, pojavljuju se lokalne poplave... Ali, to je naš grad – biće bolje.

Sarajevo će se sigurno razvijati, biti i pametan grad, sa bitno unaprijeđenom infrastrukturom i modernim digitalnim tehnologijama, za ugodnije življenje u njemu. Pametni gradovi su neosporna budućnost razvoja urbanih sredina, kako u svijetu, tako i u Bosni i Hercegovini. Već danas, gotovo svi dinamičniji gradovi u BiH, kroz internacionalnu saradnju, imaju otvorene neke faze projekta pametnih gradova, koji bi trebali poboljšati život njihovih građana. Cijeli koncept pametnih gradova upravo počiva na povećanju kvaliteta života u gradovima. Tako će biti i sa Sarajevom.