

Degradacija grada


ANALITIKA
Centar za društvena istraživanja

Razlozi za propadanje javnih prostora
u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja



DEGRADACIJA GRADA:

Razlozi za propadanje javnih prostora
u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja

Mirna Jusić



Sarajevo, april 2013.

Naslov:

Degradacija grada: Razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja

Autorica:

Mirna Jusić

Urednici:

Tarik Jusić i Edin Hodžić

Recenzentica:

Snežana Mišić-Mihajlović

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2013.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

Napomena: Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja niti stavove i mišljenja donatora publikacije.

Zahvale

U okviru empirijskog istraživanja koje je provedeno za potrebe ovog izvještaja, značajnu podršku pružili su nam predstavnici različitih institucija i organizacija koji su odvojili vrijeme za učešće u intervjuima i pomogli nam u prikupljanju dodatnih materijala i informacija. Na podršci se želimo zahvaliti predstavnicima sljedećih institucija i organizacija: Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, Ministarstvo stambene politike Kantona Sarajevo, Inspektorat urbanističko ekološke inspekcije Federacije BiH, Inspektorat urbanističko-građevinske, ekološke i komunalne inspekcije Kantonalne uprave za inspekcijske poslove, komunalna inspekcija Grada Sarajeva, kantonalna javna komunalna preduzeća “Park” i “Rad”, odsjeci i službe u oblasti komunalnih djelatnosti i zaštite okoliša u sarajevskim općinama Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo, Stari Grad i u Gradu Sarajevu, mjesne zajednice na području općina Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad Sarajevo, Sarajevostan, Centar za promociju civilnog društva (CPCD) i Ekotim - Udruženje za zaštitu okoliša, prirode i zdravlja. Također se želimo zahvaliti i stanovnicima sarajevskih naselja koji su učestvovali u fokus grupama organiziranim u okviru istraživanja.

Iznimno smo zahvalni predstavnicima Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, Inspektorata urbanističko-građevinske, ekološke i komunalne inspekcije Kantonalne uprave za inspekcijske poslove i Kantonalnog javnog komunalnog preduzeća “Rad” na detaljnim komentarima na radnu verziju ovog izvještaja.

Značajnu podršku pružila nam je Snežana Mišić-Mihajlović, izvršna direktorica MDP Inicijativa, stručnom recenzijom metodoloških i analitičkih postavki istraživanja, kao i sugestijama za unapređenje radne verzije ovog izvještaja.

Istraživačka agencija Ipsos pružila je podršku u organiziranju fokus grupa u okviru ovog istraživanja.

Posebno se zahvaljujemo Fondu otvoreno društvo Bosne i Hercegovine na ukazanom povjerenju i podršci bez koje ovo istraživanje ne bi moglo biti provedeno.

Ovaj izvještaj pripremljen je uz finansijsku podršku Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.



1.	UVOD	8
2.	KONCEPTUALNI OKVIR	11
2.1.	Karakteristike upravljanja urbanim područjima	11
2.2.	Odnos vlasti i stanovnika urbanog područja	13
3.	ANALITIČKI I METODOLOŠKI OKVIR	18
4.	NADLEŽNOSTI ZA UPRAVLJANJE JAVNIM PROSTORIMA UNUTAR URBANIH NASELJA U SARAJEVU	21
4.1.	Administrativno uređenje Sarajeva i trenutna raspodjela nadležnosti	21
4.2.	Sukob nadležnosti i implikacije na javne politike	26
5.	ZAKONSKI OKVIR U OBLASTI ODRŽAVANJA URBANIH PROSTORA U SARAJEVU	32
6.	UPRAVLJANJE JAVNIM PROSTORIMA U PRAKSI: PLANIRANJE, KOORDINACIJA, NADZOR	37
6.1.	Planiranje održavanja javnih i zelenih površina	37
6.2.	Koordinacija između različitih aktera na održavanju javnih i zelenih površina	40
6.3.	Nadzor izvršenja i kvaliteta usluga	43
7.	SANKCIONIRANJE ONEČIŠĆENJA I UNIŠTAVANJA URBANIH PROSTORA	48
7.1.	Neadekvatne politike sankcioniranja	48
7.2.	Problem ovlaštenja komunalnih redara	50
7.3.	Problem identifikacije počinitelja prekršaja i problem naplate kazni	53
7.4.	Problem kapaciteta i druga ograničenja inspeksijskog nadzora	54
7.5.	Ničija zemlja: stambeni objekti i njima pripadajući prostor	55
8.	SPONA IZMEĐU VLASTI I GRAĐANA U PRUŽANJU USLUGA	59
8.1.	Tačke pristupa pružateljima komunalnih usluga i vlasti	59
8.2.	Iskustva građana: Nepovjerenje, neinformiranost, neuspjeh	62
8.3.	Manjak kapaciteta i iskustva za kolektivno djelovanje građana	66
9.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	69
10.	PREPORUKE	73
	BIBLIOGRAFIJA	76
	ANEKS 1	83
	O AUTORICI	84

1.

Uvod

Ovo istraživanje inspirirano je percepcijom generalnog propadanja javnih prostora u urbanim susjedstvima u Sarajevu.¹ Pod propadanjem ili degradacijom javnih prostora prvenstveno mislimo na takozvani “fizički nered”, poput grafita na zgradama, zapuštenih automobila, razbijenih prozora i smeća na ulicama, te na zapuštene javne površine općenito.² Vidljivi znaci fizičkog nereda u literaturi se smatraju “necivilnostima” (*incivilities*).

Pretpostavka je da degradacija javnih prostora općenito narušava kvalitet života stanovnika, a može dovesti i do daljnjeg pogoršanja okruženja. Primjera radi, prema teoriji “razbijenih prozora”, necivilnosti poput grafita, smeća ili razbijenih prozora dovest će do daljnjeg nereda, čak i do sitnog kriminala. Empirijska istraživanja potvrdila su da će ljudi, ako opaze da se određene norme ili pravila krše, biti skloni kršenju i drugih sličnih normi i pravila.³ Drugim riječima, degradacija javnih prostora podstiče dalje necivilnosti, čime se stvara začarani krug propadanja, koji je teško zaustaviti ili kontrolirati.

Degradacija javnog prostora primjetna je tokom svakodnevne šetnje urbanim stambenim područjima Sarajeva i redovno je zabilježena u dnevnim izvještajima lokalnih medija. Ona je konzistentno prisutna i na periferiji grada i u centralnim gradskim naseljima sa najvećim cijenama stambenog prostora. Postojeća istraživanja ukazuju na generalno nezadovoljstvo građana Sarajeva stanjem komunalne čistoće i zelenih površina u njihovim naseljima. Primjera radi, ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u četiri gradske općine, koje je tokom 2012. godine proveo Centar za promociju civilnog društva (CPCD) na uzorku od 2.725 stanovnika, pokazalo je da su oni općenito nezadovoljni čistoćom svojih naselja, kao i općim stanjem zelenih

¹ Pritom ovdje referiramo na deterioraciju nastalu nezavisno od štete počinjene tokom posljednjeg rata.

² Robert J. Sampson i Stephen W. Raudenbush, “Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods”, *American Journal of Sociology* 105, br. 3 (1999), str. 604.

³ Kees Keizer, Siegwart Lindenberg i Linda Steg, “The Spreading of Disorder”, *Science* 322 (12. 12. 2008), str. 1681.

površina i parkova i održavanjem zelenih površina i parkova.⁴ Građani su također vrlo skeptični prema navikama svojih sugrađana: smatraju da njihova kultura u odlaganju smeća i spremnost da volontiraju u održavanju zelenih površina i parkova nisu na zadovoljavajućem nivou (pogledati tabelu 1, aneks 1).⁵ Trenutnom izgledu javnih prostora u urbanim naseljima u Sarajevu također doprinosi i vandalizam, odnosno svjesno uništavanje javne i privatne imovine. Prema podacima kantonalnog javnog komunalnog preduzeća “Park”, koje u Sarajevu održava javne zelene površine, više od 50 posto od 135 dječijih igrališta u Kantonu Sarajevo je oštećeno, uništeno ili pokradeno.⁶ Prema istraživanju o kriminalitetu na području općine Novi Grad Sarajevo (2011), koje je za potrebe ove općine uradio Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 60 posto ispitanika ankete provedene u okviru istraživanja smatra da vandalizam predstavlja veliki problem u njihovoj lokalnoj zajednici.⁷

Iako je problem degradacije javnih prostora očigledan, izgleda da ga toleriraju i sami građani, ali i predstavnici vlasti zaduženih za upravljanje tim prostorima. Uništeni, oštećeni, zapušteni, zaprljani i oronuli javni prostori postali su normalan prizor u urbanim gradskim naseljima Sarajeva. Identificiranje ključnih razloga za kontinuirano propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima glavni je cilj ovog istraživanja. Naša polazna pretpostavka jeste da je na djelu interakcija više faktora:

- nejasno alocirane nadležnosti i odgovornosti za upravljanje prostorima u urbanim susjedstvima u kompleksnoj konstelaciji odnosa između kantona, pružatelja usluga, grada, gradskih općina i mjesnih zajednica;
- nedostatak adekvatnog nadzora usluga poput čišćenja i održavanja javnih i zelenih površina od nadležnih institucija;
- otežano sankcioniranje uništavanja ili onečišćenja javnih prostora;
- neadekvatne mogućnosti i ograničeni kapaciteti stanovnika urbanih naselja da reagiraju prema vlastima u slučaju problema.

⁴ Ovdje referiramo na prosjek ocjena za sve četiri općine. Bitno je spomenuti da su stanovnici iskazali (djelimično) zadovoljstvo u pogledu aspekata komunalne čistoće koji se odnose na prikupljanje i odvoz otpada. Za više informacija, pogledati tabelu 1, aneks 1.

⁵ Istraživanje je urađeno u okviru projekta “Monitoring javnih usluga na lokalnom nivou – građani i lokalne vlasti zajedno do boljih usluga” Fonda otvoreno društvo BiH, a provedeno je u 25 jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Pogledati Centar za promociju civilnog društva (CPCD), *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novo Sarajevo* (Sarajevo: CPCD, 2012); *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novi Grad* (Sarajevo: CPCD, 2012); *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Centar* (Sarajevo: CPCD, 2012) i *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Stari Grad* (Sarajevo: CPCD, 2012).

⁶ Igrališta se nalaze u općinama u sastavu grada i u općini Vogošća. A. Jamaković, “Uništeno više od pola dječijih igrališta u Kantonu Sarajevo”, *Dnevni avaz*, 26. 3. 2012.

⁷ Udruženje Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC), *Analiza kriminaliteta na području općine Novi Grad Sarajevo* (Sarajevo: CPRC, 2011), str. 40–41.

Po svom metodološkom i konceptualnom pristupu, ovo istraživanje se razlikuje od dosadašnjih studija koje su se bavile problematikom kvaliteta javnih usluga, a koje su prije svega bile bazirane na ispitivanju javnog mnijenja i percepcije građana o toj problematici. Za razliku od takvog pristupa, ovo istraživanje fokusira se na formalno-pravne uvjete, ali i na prakse upravljanja javnim prostorima, kao i na iskustva građana koji su bili u interakciji sa nadležnim javnim organima pokušavajući da riješe neki problem unutar najužeg javnog prostora u svojim susjedstvima. Ovako postavljena studija pokušava ponuditi dublji uvid i objasniti razloge koji dovode do kontinuiranog propadanja javnih prostora u Sarajevu.

Izveštaj koncipiran na ovakvom istraživačkom pristupu namijenjen je prije svega donosiocima odluka na nivou kantonalne i lokalne vlasti u Sarajevu, predstavnicima drugih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, predstavnicima mjesnih zajednica, nevladinog sektora, akademske zajednice, kao i nezavisnim stručnjacima koji se bave javnim uslugama, upravljanjem urbanim područjima i urbanim politikama općenito. Izveštaj također može biti zanimljiv i građanima.

U skladu sa navedenom orijentacijom istraživanja, izvještaj najprije prezentira konceptualni okvir, te analitički i metodološki pristup istraživanja. Nakon toga je ponuđen pregled nadležnosti, te pravni okvir za upravljanje javnim prostorima u urbanim naseljima u Sarajevu. Izveštaj se zatim dotiče pitanja planiranja, koordinacije i nadzora pružanja usluga, te problema sankcioniranja uništavanja i onečišćenja urbanih naselja, kao i odnosa između vlasti i stanovnika urbanih naselja. U zaključnim razmatranjima raspravljamo o interakciji između različitih uzroka propadanja javnih prostora u urbanim naseljima. Konačno, ponuđene su preporuke za rješavanje problema degradacije javnih prostora u urbanim naseljima u Sarajevu.

2.

Konceptualni okvir

2.1. Karakteristike upravljanja urbanim područjima

Literatura o upravljanju urbanim područjima (*urban governance*) ukazuje na značajne promjene u organizaciji tijela i funkcija lokalnih vlasti u proteklih nekoliko decenija. Birokratija kao dominantni model organiziranja uprave i kao skup kapaciteta lokalnih vlasti da provode zakone i javne politike se mijenja. U duhu reformskih procesa u okviru “novog javnog menadžmenta”, koji su započeli sedamdesetih godina prošlog stoljeća, na strukturu administracije i njene funkcije počele su se primjenjivati metode iz privatnog sektora, poput ustupanja javnih poslova preduzećima i mjerenja učinka rada javnih tijela.⁸ Devedesetih godina dvadesetog stoljeća dolazi do “nove” paradigme uprave, takozvanog “upravljanja” (*governance*): vršenje javnih funkcija se poima kao funkcionalno umrežavanje različitih aktera i organizacija koje pružaju određene usluge.⁹ U skladu s ovim trendovima, Pierre i Peters urbano upravljanje definiraju kao “formuliranje i ostvarivanje zajedničkih ciljeva na lokalnom nivou političkog sistema”.¹⁰ Nadležne jedinice javne uprave u takvim procesima utvrđuju ciljeve javnih politika i koordiniraju aktivnosti institucija javne vlasti, tržišnih aktera i nevladinih organizacija.¹¹

Drugim riječima, iako organizacija i funkcija lokalne uprave u stvarnom životu ne odgovara isključivo jednom od ova tri modela uprave, a mnogi autori smatraju da se do promjene birokratskog modela dolazi tek malim koracima, čini se da “tradicionalna, teritorijalno definirana, višenamjenska, izabrana lokalna vlast”¹² polako ide ka novom

⁸ Niels Ejersbo i James H. Svava, “Bureaucracy and Democracy in Local Government”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012), str. 168.

⁹ Hellmut Wollmann i Kurt Thurmaier, “Reforming Local Government Institutions and the New Public Management”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012), str. 201.

¹⁰ Jon Pierre i B. Guy Peters, “Urban Governance”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012), str. 71.

¹¹ *Ibid*, str. 74.

¹² Hellmut Wollmann i Kurt Thurmaier, “Reforming Local Government Institutions”, str. 201.

modelu organizacije koji podrazumijeva interakciju sa vanjskim akterima kako bi javna uprava povećala svoje kapacitete ili postigla ekonomiju razmjera. Sistem vlasti više ne predstavlja nužno sistem hijerarhije, koji funkcionira po principu naredbi, već se javne usluge proizvode i pružaju kroz saradnju sa tržištima i nevladinim akterima.

Dominantna rasprava u literaturi o upravljanju urbanim područjima dugo se vodila o tome da li je za bolje usluge potrebna konsolidacija, odnosno objedinjavanje vlasti na urbanom području u velike jedinice uprave ili, pak, fragmentacija, odnosno podjela vlasti u više manjih jurisdikcija.¹³ Zagovornici konsolidacije, sistema u kojem je urbana vlast objedinjena u hijerarhiju tijela s jasno određenim sferama odgovornosti, smatrali su da se centralizacijom ostvaruje ekonomija razmjera i prevazilaze potencijalne neefikasnosti u pružanju usluga. U skladu sa principima tržišta, zagovornici fragmentacije tvrdili su da je konkurencija između različitih jurisdikcija, odnosno pružatelja javnih usluga poželjna jer vodi ka većoj alokativnoj i proizvodnoj efikasnosti,¹⁴ budući da su na taj način usluge raznovrsnije, što odgovara i različitim potrebama stanovništva, a da zbog konkurencije dolazi do snižavanja troškova proizvodnog procesa i smanjenja pojave “traženja rente” (*rent seeking*), svojstvene javnim monopolima.¹⁵ Iz tržišne perspektive, saradnja između različitih pružatelja usluga nije bila poželjna jer se smatralo da bi ona smanjila efikasnost koja proizlazi iz konkurencije.¹⁶

Danas se upravo saradnja različitih aktera u procesima upravljanja urbanim područjima – odnosno “treći način”¹⁷ – prepoznaje kao odgovor na probleme nedostatka kolektivnog djelovanja vlasti.¹⁸ Teorija kolektivnog djelovanja, primijenjena na institucije, polazi od pretpostavke da institucionalni akteri djeluju u sopstvenom interesu tako što biraju strategiju djelovanja koja u najvećoj mjeri ostvaruje njihove

¹³ Keith Dowding i Richard Feiock, “Intralocal Competition and Cooperation”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012), str. 29–30.

¹⁴ Proizvodna efikasnost je odnos između ulaznih i izlaznih proizvoda: što je veća količina izlaznog proizvoda u odnosu na ulazni, to je proizvodni proces efikasniji. Alokativna efikasnost je odnos između ponude i potražnje – što više građana dobija vrstu i nivo usluge koju žele, to je veća alokativna efikasnost distribucije takve usluge.

¹⁵ Dowding i Feiock, “Intralocal Competition and Cooperation”, str. 33.

¹⁶ *Ibid*, str. 36.

¹⁷ Pogledati Daniel Kübler i Michael A. Pagano, “Urban Politics as Multilevel Analysis”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012).

¹⁸ Naprimjer, ako su lokalne vlasti premale da bi efikasno proizvodile usluge ili ako fragmentirano pružanje usluga dovodi do efekta “prosipanja” na druge jurisdikcije. Dowding i Feiock, “Intralocal Competition and Cooperation”, str. 30.

kratkoročne interese. Bez aranžmana kolaborativnog upravljanja dolazi do problema kolektivnog djelovanja, odnosno do kolektivno neefikasnih rješenja kao ishoda odluka pojedinačnih institucija.¹⁹ Ako razmotrimo tendenciju ka fragmentaciji u posljednje dvije decenije,²⁰ u okviru koje se uspostavljaju različite, obično jednonamjenske, lokalne jurisdikcije (tzv. policentrične institucije) zadužene za pružanje specifičnih usluga, postaje jasno da lokalne vlasti jedino kroz saradnju u kompleksnom, fragmentiranom sistemu uprave mogu postići institucionalno kolektivno djelovanje. Mehanizmi saradnje mogu biti manje formalni, poput partnerstava, neformalnih sastanaka ili različitih funkcionalnih mreža, ili više formalni, npr. ugovori između jurisdikcija o pružanju konkretnih usluga. Koordinacija i saradnja posebno je važna u kontekstima gdje je za upravljanje zaduženo više nivoa vlasti (*multi-level governance*).²¹

No, bez obzira na modalitet vršenja funkcija uprave, principi dobrog upravljanja su univerzalni. Usluge treba procjenjivati u skladu s kriterijima efikasnosti, efektivnosti i pravednosti.²² Mnogi od osnovnih postulata tradicionalnog birokratskog modela i dalje vrijede, poput jasnih pravila na osnovu kojih se dužnosti vlasti organiziraju, kontrole nad poslovima i koordinacije u pružanju usluga, te odlučivanja na osnovu tehničkih i zakonom određenih standarda.²³ Kao karakteristike “moderne” birokratije, između ostalog, ističu se i principi otvorenosti i intenzivnije saradnje s drugim akterima u društvu, ali uprava i dalje treba težiti ka principima poput jednakosti i javnog interesa, te poštivanja standarda i pravila prema kojima se javne dužnosti organiziraju.²⁴

2.2. Odnos vlasti i stanovnika urbanog područja

Jedan od osnovnih postulata dobrog upravljanja, koji je također naglašen u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (1985) i drugim dokumentima Vijeća

¹⁹ Jonathan S. Davies i Jessica Trounstine, “Urban Politics and the New Institutionalism”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012), str. 58.

²⁰ Policentrične institucije vrlo su popularne u Sjedinjenim Američkim Državama (naprimjer, školski distrikti), ali se ovaj trend sve više javlja i u evropskim zemljama.

²¹ Kübler i Pagano, “Urban Politics as Multilevel Analysis”, str. 123.

²² Pravedno pružanje usluga u ovom kontekstu znači da je svim stanovnicima pružen jednak kvalitet i obim usluga.

²³ Niels Ejersbo i James H. Svava, “Bureaucracy and Democracy in Local Government”, str. 154–155.

²⁴ *Ibid*, str. 172.

Evrope,²⁵ jeste pravo građana da učestvuju u javnim poslovima na lokalnom nivou kroz kombinaciju metoda predstavničke i participatorne demokratije, te njihovo pravo da budu informirani o radu lokalnih vlasti. U tom smislu, građani bi trebali učestvovati u planiranju usluga i imati pristup informacijama neophodnim za kvalitetno učešće u procesu odlučivanja. Također, oni bi trebali imati na raspolaganju mehanizme i procedure na osnovu kojih mogu pozvati na odgovornost tijela javne vlasti.

Pored takvih mehanizama i procedura, sama sposobnost građana da se kolektivno organiziraju i djeluju može dovesti do unapređenja javnih usluga koje se pružaju na urbanom području, do suzbijanja kriminala ili poboljšanja uvjeta življenja općenito. To istovremeno znači da i urbane vlasti moraju pažljivo koncipirati javne politike koje bi omogućile takav angažman građana.

Literatura o susjedstvima²⁶ kao prostorima za kolektivno djelovanje stanovništva upravo izučava takve preduvjete. Prema Horak i Blokland, “urbane političke elite i stanovnici često vide susjedstvo kao najmanju jedinicu političkog učešća; kao takva, susjedstva su potencijalno ključni prostori za ostvarivanje građanskih i političkih prava”. Gradske vlasti, nevladine organizacije, političke stranke i drugi akteri često koriste susjedstva kao jedinice za mobilizaciju učešća, organizaciju političkih procesa ili adresiranje problema javnih politika.²⁷ Postoje različiti pristupi izučavanju susjedstava, od onih koji se fokusiraju na utjecaj socio-ekonomskih faktora unutar susjedstva, na sposobnost mobilizacije i političkog djelovanja, do onih koji razmatraju posljedice eksternih intervencija u susjedstva, poput politika gentrifikacije ili obnove, ili, pak, kako uopće dolazi do procesa kolektivnog djelovanja

²⁵ Pogledati Vijeće Europe, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, 15. 10. 1985, CETS br. 122; Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, 16. 11. 2009, No. 207.; Committee of Ministers, Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. 12. 2001. Pogledati, općenito, Pratchett, Lawrence i Vivien Lowndes, *Developing democracy in Europe - An analytical summary of the Council of Europe's acquis* (Strasbourg: Council of Europe, 2004).

²⁶ Sama susjedstva različito se poimaju u literaturi: neke definicije ističu njihovu osnovnu svrhu, a druge međusobnu povezanost stanovnika. Naprimjer, Keller (1968) definira susjedstva kao “zasebna područja na koja veće prostorne jedinice mogu biti podijeljene... Posebnost tih područja proizlazi iz ... geografskih granica, etničkih ili kulturnih karakteristika stanovnika, psihološkog jedinstva među ljudima, koji osjećaju da pripadaju skupa, ili koncentriranog korištenja sadržaja jednog područja za kupovinu, slobodno vrijeme i učenje”. Robert J. Chaskin, “Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature”, *The Social Service Review* 71, br. 4 (decembar 1997), str. 522–523. U ovom tekstu naizmjenično koristimo pojmove “susjedstva” i “naselja”, iako oni nemaju nužno isto značenje u spomenutoj literaturi.

²⁷ Martin Horak i Talja Blokland, “Neighborhoods and Civic Practice”, u *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John (New York: Oxford University Press, 2012), str. 254.

unutar susjedstava u svrhu unapređenja kolektivnih interesa građana. Zajednički fokus različitih pristupa jeste izgradnja građanskih vještina, odnosno sposobnosti pojedinaca i grupa da postignu ciljeve koji prevazilaze njihove pojedinačne potrebe. Susjedstva se percipiraju kao prostori na kojima se ove vještine u većoj ili manjoj mjeri, u zavisnosti od različitih faktora, razvijaju i mobiliziraju.²⁸

Literatura koja izučava socio-ekonomske procese unutar susjedstva i na koji način oni utječu na mogućnost kolektivnog organiziranja referira i na koncept društvenog kapitala. Pod društvenim kapitalom podrazumijevaju se mreže povjerenja između lokalnih stanovnika – povjerenja koje je često proizvod angažiranja u građanskim udruženjima a predstavlja osnovu za kolektivno političko djelovanje na mikronivou. Drugim riječima, ona susjedstva koja imaju veći stepen društvenog kapitala prije će se organizirati i postići zajedničke ciljeve. Ipak, mnogi autori smatraju da društveni kapital nije dovoljan za kolektivno političko djelovanje – stanovnici trebaju biti u stanju identificirati “tačke pristupa” širem sistemu političke i ekonomske moći.²⁹ Pod tačkama pristupa ovdje mislimo na posebne institucionalne mehanizme putem kojih građani mogu doći u kontakt sa nadležnim institucijama i uputiti im svoje prijedloge, pitanja i zahtjeve. Ako su urbane vlasti potpuno zatvorene za građanske inicijative ili su, pak, određene lokalne zajednice povlaštene nauštrb drugih, društveni kapital ne znači mnogo.

Srodna društvenom kapitalu je i teorija o takozvanoj “društvenoj efektivnosti” (*collective efficacy*) unutar susjedstava. Koncept kolektivne efektivnosti nastao je iz istraživanja o kriminalu unutar susjedstava, a odnosi se na vezu između kohezije unutar susjedstva – posebno postojećeg zajedničkog povjerenja – i uvjerenja da će susjedi poduzeti neophodne mjere u svrhu postizanja kontrole nad svojim okruženjem (“društvena kontrola”), naprimjer u svrhu javnog reda. Drugim riječima, naglasak je na povjerenju stanovnika u kapacitet susjedstva da djeluje ka postizanju određenog cilja. Empirijska istraživanja koja su proveli Sampson i Raudenbush u susjedstvima Čikaga pokazala su da što je veća kolektivna efektivnost, to su manje stope kriminala i nasilja u susjedstvu,³⁰ te općenito necivilnosti poput fizičkog narušavanja javnih prostora. Njihova istraživanja također su pokazala da su resursi unutar susjedstva bitni za objašnjenje nastajanja kolektivne efektivnosti: što je više siromaštvo koncentrirano u određenom susjedstvu i što je više prisutnih stanovnika koji nisu vlasnici nekretnina u kojima stanuju, to je manji nivo kolektivne efektivnosti. S druge strane, što je veći broj lokalnih organizacija i dobrovoljnih udruženja u susjedstvu (kao tijela koja imaju kapacitet da organiziraju stanovnike oko određene svrhe ili

²⁸ *Ibid*, str. 255, 259.

²⁹ *Ibid*, str. 259.

³⁰ Robert J. Sampson, “Neighborhood and community: Collective efficacy and community safety”, *New Economy* 11, br. 2 (juni 2004), str. 108.

funkcije), to je veći nivo kolektivne efektivnosti.³¹ Sampson i Raudenbush zapravo daju alternativnu interpretaciju pretpostavci teorije “razbijenih prozora” da necivilnosti mogu podstaći osobe da počine ozbiljnija krivična djela jer potencijalni počinitelji “pretpostavljaju da su stanovnici ravnodušni prema onome što se dešava u njihovom susjedstvu”.³² Njihovo istraživanje pokazalo je da su fizički nered i kriminal zapravo proizvodi oslabljenih društvenih kontrola – nedovoljne kolektivne efektivnosti i strukturalnih karakteristika datog susjedstva (naprimjer, siromaštvo).³³

Sampson ističe niz načina na koje bi javne politike mogle promovirati kolektivnu efektivnost na nivou susjedstva. Jedan od njih, uvođenje “policije u zajednici” (*community policing*) podrazumijeva partnerstvo između policije i zajednice u suzbijanju kriminala i pospješivanju sigurnosti zajednice kroz zajedničku identifikaciju uzroka kriminala u susjedstvu, primjera radi kroz redovne sastanke otvorenog tipa koje inicira policija. Cilj takvih aktivnosti, osim suzbijanja kriminala, jeste da se podstakne osjećaj vlasništva nad javnim prostorom unutar susjedstva. Ovo se u nekim gradovima SAD-a pokazalo kao uspješna politika.³⁴

Studije koje su izučavale različite programe intervencija vlasti u susjedstva ukazuju i na druge potencijalne politike koje mogu pospješiti kolektivno djelovanje. Naprimjer, postoje brojne studije koje ukazuju na to da daljnja decentralizacija, odnosno spuštanje određenih nadležnosti na mikronivo vlasti, tj. nivo susjedstva, pospješuje demokratsku participaciju i osnažuje aktere unutar susjedstva.³⁵ Horak i Blokland daju primjer iz Holandije, gdje su vlasti podstakle stanovnike, u okviru programa obnove susjedstava, da preuzmu odgovornost za čistoću i sigurnost javnih prostora u njihovim susjedstvima kroz kolektivna čišćenja i inicijative “susjedske straže” (*neighborhood watch*). U Njemačkoj su u okviru sličnog programa uspostavljeni uredi za upravljanje susjedstvima sa ciljem organiziranja stanovništva kako bi se unaprijedio kvalitet života u susjedstvu.³⁶

Decentralizacija na nivo susjedstava preporuka je i tijela Vijeća Evrope, koja u više navrata ohrabruju uspostavljanje “podopćinskih” jedinica poput distrikta (ili mjesnih zajednica), kojima bi određeni lokalni poslovi mogli biti delegirani. Primjera radi, Preporuka Rec (2001) 19 Komiteta ministara Vijeća Evrope zemljama članicama o

³¹ *Ibid*, str. 109.

³² Sampson i Raudenbush, “Systematic Social Observation of Public Spaces”, str. 604–605.

³³ *Ibid*, str. 626.

³⁴ Sampson, “Neighborhood and community”, str. 110–111.

³⁵ Ipak, takve studije smatraju se analitički ograničenim upravo zato što su se fokusirale na “najbolje slučajeve” decentralizirane uprave. Vidjeti Horak i Blokland, str. 262.

³⁶ *Ibid*, str. 265.

učješću građana u javnom životu na lokalnom nivou, državama članicama savjetuje da “razviju, kako u najnaseljenijim urbanim centrima tako i u ruralnim područjima, oblik *demokratije susjedstva* kako bi građanima omogućili veći utjecaj nad njihovim lokalnim okruženjem i aktivnostima u različitim područjima općine”.³⁷

Generalno, pored postojanja povjerenja među građanima i između građana i javne uprave, preduvjet kolektivnog djelovanja građana jeste i adekvatan pristup strukturama lokalne vlasti. Takve “tačke pristupa” mogu biti i formalne i neformalne, mogu predstavljati tradicionalne mehanizme žalbi, predstavki i peticija, korisničke forume ili savjete, mogućnost učešća u procesima donošenja odluka ili, pak, aranžmane koprodukcije javnih usluga. Građani bi, u skladu s novim poimanjem organiziranja urbane vlasti i njenih funkcija, svakako trebali imati mnogo veći utjecaj na isporuku javnih usluga. Ipak, lokalne vlasti također trebaju proaktivno osmisliti javne politike koje bi iskoristile potencijal kolektivnog organiziranja građana u svrhu boljeg upravljanja urbanim područjima, posebno u urbanim područjima koja se suočavaju sa značajnim problemima poput siromaštva, kriminala i fizičkog propadanja javnih prostora.³⁸

³⁷ Između ostalog, preporučeno im je da:

- na podopćinskom nivou uspostave tijela (tamo gdje je to primjereno, sastavljena od izabranih predstavnika) kojima bi mogla biti dodijeljena savjetodavna ili informativna funkcija, te, po mogućnosti, delegirane izvršne moći;
- na podopćinskom nivou uspostave administrativne urede koji bi olakšali interakciju između lokalnih vlasti i građana;
- na svakom području usvoje integrirani pristup organizaciji i isporuci javnih usluga, koji se zasniva na spremnosti da se građani saslušaju i koji je usmjeren na njihove potrebe;
- ohrabre lokalne stanovnike na direktno učešće ili učešće preko asocijacija susjedstava u osmišljavanju i implementaciji projekata koji imaju neposredan utjecaj na njihovo okruženje, poput uspostavljanja i održavanja zelenih površina i igrališta, borbe protiv kriminala, mehanizama za pomoć i samopomoć (skrb djece, skrb starijih osoba itd.). Committee of Ministers, Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. 12. 2001., Prilog II, čl. 7, i-iv.

³⁸ Istraživanja su pokazala da se brojni društveni problemi obično pojavljuju zajedno na nivou susjedstva (npr., poput kriminala, maloljetničke delikvencije, nereda itd.). Za više, pogledati Sampson, “Neighborhood and community”, str. 110–111.

3.

Analitički i metodološki okvir

Ova studija razmatra pojavu propadanja urbanih susjedstava u Sarajevu iz perspektive javne uprave, fokusirajući se pritom na pitanja nadležnosti, relevantnog zakonskog okvira, planiranja, koordinacije i nadzora nad pružanjem usluga, kao i sankcioniranja neodržavanja, onečišćenja ili uništavanja urbanih prostora. Konkretno smo zainteresirani za upravljanje javnim površinama i objektima koji čine zajednički prostor jednog tipičnog susjedstva. U svjetlu literature o kolektivnom angažiranju stanovnika urbanih susjedstava, interesira nas i koji su to raspoloživi mehanizmi interakcije između tijela javne vlasti, pružatelja usluga i građana.

Budući da je propadanje urbanih prostora širok pojam, koji može podrazumijevati niz pojava, u istraživanju smo se fokusirali na pojave fizičkog nereda kako je identificiran u literaturi, odnosno na najočiglednije aspekte fizičke deterioracije javnih površina i objekata na njima:³⁹

- neodržavane javne površine (trgovi, ulice) i neuređene javne zelene površine unutar naselja;
- neodržavane i neuređene vanjske površine koje pripadaju stambenim zgradama (npr. dvorišta, okućnice);
- nepropisno odlaganje otpada na javnim površinama i vanjskim površinama koje pripadaju stambenim zgradama;
- uništene fasade i drugi vanjski dijelovi stambenih zgrada;
- uništen mobilijar na javnim i zelenim površinama.

U skladu sa navedenim problemima, fokus istraživanja posebno je bio usmjeren na javne usluge održavanja čistoće na javnim i zelenim površinama i na održavanje ovih površina, na usluge odvoza komunalnog otpada, te na održavanje čistoće na vanjskim površinama koje neposredno pripadaju stambenim objektima.

Kako bi se identificirali razlozi za prethodno spomenute pojave fizičke deterioracije, analiza je obuhvatila sljedeće aspekte:

- nadležnosti za usluge održavanja i uređenja prostora unutar urbanih naselja i prateći zakonski okvir;

³⁹ S druge strane, predmet ove studije nije bio "društveni nered", koji se, između ostalog, odnosi na verbalno uznemiravanje ili siledžijsko ponašanje na ulicama, opijanje u javnosti itd. Sampson i Raudenbush, "Systematic Social Observation of Public Spaces", str. 604.

- planiranje usluga, mehanizme nadzora nad kvalitetom i isporukom usluga;⁴⁰
- mehanizme koordinacije i saradnje između pružatelja usluga, javnih uprava na različitim nivoima vlasti, inspekcijskih tijela, mjesnih zajednica i slično;
- mehanizme sankcioniranja neodržavanja prostora i objekata unutar naselja, neodržavanja čistoće na njima, te njihovog onečišćenja i uništavanja;
- “tačke pristupa”, odnosno različite mehanizme komunikacije i interakcije sa vlastima, mjesnim zajednicama, pružateljima usluga i inspekcijskim tijelima koje stanovnici mogu koristiti kako bi riješili probleme u naselju;
- nivo informiranosti i znanja stanovnika o nadležnostima za aspekte upravljanja javnim prostorima unutar urbanih naselja, kao i o opcijama za interakciju sa nadležnim institucijama u slučaju problema.

Naravno, postoji i niz drugih problema koji su povezani sa generalno lošim stanjem u urbanim naseljima u Sarajevu. Neki od njih su, između ostalog, regulacioni i urbanistički planovi koji nisu adresirali sve aspekte komunalne infrastrukture (poput izgradnje saobraćajnica, parkovskih površina, te načina i mjesta odlaganja kućnog otpada), problem bespravne gradnje, devastirani i napušteni objekti ili neadekvatno zbrinjavanje pasa lutalica u gradu.⁴¹ No, tako širok spektar i kompleksnost problema prevazilazi ambiciju i metodološke postavke ove analize, i zahtijeva niz dodatnih istraživanja.

Primijenjen je kvalitativni dizajn istraživanja, sa kombinacijom različitih metoda prikupljanja podataka. Najprije je urađena analiza zakonskog okvira i podzakonskih akata u oblastima lokalne samouprave, komunalnih djelatnosti, komunalne čistoće, održavanja i upravljanja stambenim zgradama, inspekcija i prekršajnog prava. Analizirane su i relevantne javne politike na kantonalnom i na lokalnom nivou vlasti. Također je urađen pregled dostupnih sekundarnih izvora i podataka koji se primarno odnose na pružanje komunalnih usluga, ali i na druge oblasti od interesa za istraživanje. Pored toga, urađeni su ciljani polustrukturirani intervjui⁴² sa predstavnicima sljedećih institucija i organizacija:

- Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo i Ministarstvo stambene politike Kantona Sarajevo;
- Inspekcija zaštite okoliša u Federaciji BiH;
- Inspektorat urbanističko-građevinske, ekološke i komunalne inspekcije Kantonalne uprave za inspekcijske poslove;

⁴⁰ Bitno je spomenuti da detaljnija analiza pojedinačnih segmenata rada relevantnih javnih komunalnih preduzeća, poput njihove organizacije, finansijskog poslovanja ili nivoa izvršenja operativnih planova koje preduzeća slijede, izlazi izvan okvira ovog istraživanja.

⁴¹ Pisani komentari predstavnika KJKP “Rad” na radnu verziju izvještaja, 29. 4. 2013.

⁴² Intervjui su obavljeni sa ukupno 26 osoba.

- Služba za komunalne poslove Grada Sarajeva i Komunalna inspekcija Grada Sarajeva;
- odsjeci za komunalne poslove općine Stari Grad i općine Centar, Odsjek za komunalne i stambene poslove općine Novo Sarajevo, Služba za investicije i komunalnu infrastrukturu općine Novi Grad Sarajevo, Odsjek za zaštitu okoliša općine Novo Sarajevo, Komunalna inspekcija općine Centar;
- kantonalna javna komunalna preduzeća (u daljnjem tekstu: KJKP) “Park” i “Rad”, uključujući i službe komunalnih redara;
- preduzeće koje se bavi upravljanjem stambenim zgradama na području Sarajeva;
- tri mjesne zajednice sa područja općina Centar, Novi Grad i Novo Sarajevo;
- dvije nevladine organizacije koje se bave zaštitom okoliša i lokalnim javnim uslugama.

Također su održane četiri fokus grupe sa stanovnicima urbanih naselja sa područja općina Novo Sarajevo, Novi Grad i Centar (ukupno 36 stanovnika). Stanovnici su regrutirani iz urbanih područja grada namijenjenih za kolektivno stanovanje, a u skladu sa izmijenjenim Urbanističkim planom Grada Sarajeva za urbano područje Sarajevo za period 1986–2015.⁴³ Učesnici fokus grupa su regrutirani iz 12 različitih sarajevskih naselja prema različitim kriterijima za selekciju, uključujući osobne karakteristike poput dobi, spola, stepena obrazovanja, statusa zaposlenosti (s težnjom ka proporcionalnoj zastupljenosti u odnosu na strukturu stanovništva), te karakteristike zgrada i naselja u kojima žive.⁴⁴ Predmet fokus grupa primarno su bila iskustva i nivo informiranosti građana u korištenju raspoloživih tačaka pristupa pružateljima usluga i vlastima, kao i iskustva eventualnog kolektivnog djelovanja u pravcu rješavanja konkretnih problema u naselju. Pored toga, pažnja je posvećena i percepciji građana o stanju javnih prostora u njihovim naseljima i o održavanju javnog prostora unutar naselja. Sa učesnicima fokus grupa također je urađena kratka anketa koja se odnosila na percepciju stanja javnih prostora unutar naselja, na povjerenje u spremnost nadležnih instanci da riješe potencijalni problem koji se odnosi na javne prostore unutar naselja, te na aspekte kolektivne efektivnosti.

⁴³ “Odluka o provođenju Urbanističkog plana Grada Sarajeva za urbano područje Sarajevo (Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža i Vogošća) za period 1986–2015. godine”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 05/99, 14/00 i 04/02.

⁴⁴ Između ostalog, regrutirani su stanovnici stambenih zgrada koje se nalaze u neposrednoj blizini sve četiri osnovne vrste javnih prostora: javnog parka, parkinga, zone za pješake i igrališta za djecu. Iz selekcije su isključene zgrade u čijoj se neposrednoj blizini nalaze pružatelji usluga poput javnih komunalnih preduzeća, policije ili važnih javnih institucija, imajući u vidu pretpostavku da će takvi prostori biti bolje održavani. Detaljni kriteriji za selekciju dostupni su na zahtjev.

4.

Nadležnosti za upravljanje javnim prostorima unutar urbanih naselja u Sarajevu

4.1. Administrativno uređenje Sarajeva i trenutna raspodjela nadležnosti

Kompleksno administrativno uređenje Sarajeva, koje obuhvata općinski,⁴⁵ gradski i kantonalni nivo vlasti, svakako utječe i na održavanje javnih prostora unutar gradskih naselja s obzirom na to da je direktno povezano sa načinom raspodjele nadležnosti u tom domenu.

Nakon posljednjeg rata, koji je završen krajem 1995. godine, Grad Sarajevo⁴⁶ kao administrativna i teritorijalna jedinica prestao je postojati. Iako je prema Ustavu BiH Sarajevo glavni grad države,⁴⁷ a prema Ustavu Federacije BiH (u daljnjem tekstu: FBiH) glavni grad FBiH, tek se amandmanom XXVI na Ustav FBiH iz 1997. godine u Kantonu Sarajevo osnovao Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave. Nadležnost, organizaciona struktura, kao i način odlučivanja organa grada se, prema ovom amandmanu, utvrđuju Ustavom Kantona Sarajevo, kao i kantonalnim zakonima i statutom grada.⁴⁸ Amandmanom I na Ustav Kantona Sarajevo iz 1997.

⁴⁵ Na teritoriji Grada Sarajeva nalaze se općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad. Na teritoriji Kantona, pored spomenutih općina, nalaze se i općine Hadžići, Ilidža, Ilijaš, Trnovo i Vogošća.

⁴⁶ Prije rata su u sastav Grada Sarajevo ulazile općine Centar, Hadžići, Ilidža, Ilijaš, Novi Grad, Novo Sarajevo, Pale, Stari Grad, Trnovo i Vogošća.

⁴⁷ "Ustav Bosne i Hercegovine", 1995, čl. I.5.

⁴⁸ "Ustav Federacije Bosne i Hercegovine", *Službene novine Federacije BiH* 01/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07, 88/08, amandman XXVI, poglavlje VI.B, članovi 1–3.

godine⁴⁹ određeno je da općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad čine Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave.⁵⁰

Kanton Sarajevo je pravni nasljednik prijeratnog grada Sarajeva, uspostavljen na području grada Sarajeva koje je razgraničenjem između entiteta, u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom, pripalo FBiH 1996. godine.⁵¹ Prema Ustavu Kantona Sarajevo, organi uprave i gradske upravne organizacije i službe nastavljaju s radom u skladu s organizacijom i djelokrugom utvrđenim dotadašnjim propisima do donošenja novih, dok javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač Grad Sarajevo s radom nastavljaju kao kantonalna javna preduzeća i ustanove.⁵² Tako su i komunalna preduzeća “Park” i “Rad”, koja pružaju usluge održavanja čistoće na javnim površinama i održavanja javnih površina u Sarajevu, postala vlasništvo Kantona.

Dok u ostatku Bosne i Hercegovine općinske vlasti imaju isključivu nadležnost za pružanje komunalnih usluga,⁵³ što u praksi čine javna komunalna preduzeća koja su obično u njihovom vlasništvu,⁵⁴ u Sarajevu su nadležnosti nešto drugačije postavljene. Iako se u Ustavu Kantona Sarajevo u isključivim nadležnostima ovog kantona eksplicitno ne navode komunalne djelatnosti, Kanton ima isključivu nadležnost za “utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi”.⁵⁵ Prema odredbama kantonalnog Zakona o komunalnim djelatnostima (2004),

⁴⁹ Prema Ustavu Kantona Sarajevo iz 1996. godine, na području Kantona se obrazuje više općina – jedinica lokalne samouprave – u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i zakonima i drugim propisima FBiH; ovaj član ne spominje Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave. “Ustav Kantona Sarajevo”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04, poglavlje V, čl. 35.

⁵⁰ “Ustav Kantona Sarajevo”, amandman I, poglavlje I, čl. 4. a.

⁵¹ “Ustav Kantona Sarajevo”, poglavlje I, čl. 2.

⁵² *Ibid*, poglavlje IX, čl. 47.

⁵³ Odjeli za komunalne usluge unutar lokalne administracije nadležni su za upravljanje, a općinska vijeća određuju strukturu tarifa. U slučaju gradskih područja, jedno jedinstveno komunalno preduzeće obično pruža usluge vodosnabdijevanja i kanalizacije, dok u slučaju manjih općina komunalna preduzeća također upravljaju otpadom, održavaju puteve, čiste ulice, uklanjaju snijeg, održavaju zelene površine, održavaju i upravljaju parkiralištima, te upravljaju pogrebnim uslugama. Komunalna preduzeća svoj rad finansiraju naplatama od korisnika usluga, a u pogledu kapitalnih investicija zavise od sufinansiranja lokalnih vlasti, odnosno vlasti na višim nivoima. Svjetska banka, *Od stabilnosti do uspješnosti: Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Svjetska banka, 2009), str. 4.

⁵⁴ U poslijeratnom periodu, u nekim su općinama komunalna preduzeća privatizirana. Za više, pogledati Projekat upravne odgovornosti, *Okvirne norme pri pružanju komunalnih usluga*, 2012, str. 15.

⁵⁵ “Ustav Kantona Sarajevo”, poglavlje III, čl. 12. e.

komunalne djelatnosti “obavljaju se kao javne službe”,⁵⁶ a Kanton je, prema ovom zakonu, nadležan za osiguranje obavljanja većine komunalnih nadležnosti, poput prikupljanja i odvoza komunalnog otpada, održavanja javnih površina itd.⁵⁷ Kanton je donio Zakon o komunalnoj čistoći (1997), koji uređuje oblast održavanja komunalne čistoće na javnim i drugim površinama.⁵⁸

Prema Ustavu Kantona Sarajevo, u njegove isključive nadležnosti također ulazi utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se odnose na uređivanje i izgradnju stambenih objekata.⁵⁹ Ova oblast uređena je, između ostalog, kantonalnim Zakonom o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom (2012).⁶⁰ S druge strane, Ustavom Kantona Sarajevo uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga također je utvrđeno kao isključiva nadležnost Kantona.⁶¹ U odnosu na prekršaje od interesa za ovo istraživanje, Kanton Sarajevo je donio Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (2007).⁶²

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH (2006), komunalne djelatnosti u FBiH su vlastite nadležnosti općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave. U vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave posebno spada, između ostalog, upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture, uključujući prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, lokalni putevi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta i parkovi. U njihove nadležnosti također je uključeno utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje, te analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine i predlaganje mjera prema nadležnim organima u vezi s ovim pitanjima. Federalne ili kantonalne vlasti ne mogu uskratiti vlastite

⁵⁶ Prema ovom zakonu, “pod pojmom javne službe u komunalnim djelatnostima podrazumijevaju se komunalne djelatnosti iz člana 3. ovog zakona, koje kao opšte korisne djelatnosti, predstavljaju sistemsku cjelinu organizovanja i vršenja putem državnih službi, jedinica lokalne samouprave, te za to posebno organizovanih samostalnih organizacija koje su prihvaćene, podržavane i kontrolisane od strane državne zajednice”. U članu 3 nabrojane su komunalne djelatnosti na koje se ovaj zakon odnosi. “Zakon o komunalnim djelatnostima”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/04 i 21/05 – ispravka, čl. 5.

⁵⁷ *Ibid*, čl. 7.

⁵⁸ “Zakon o komunalnoj čistoći”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 11/97.

⁵⁹ “Ustav Kantona Sarajevo”, poglavlje III, čl. 12. d.

⁶⁰ “Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 03/12.

⁶¹ “Ustav Kantona Sarajevo”, poglavlje III, čl. 12. a.

⁶² “Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 18/07, 07/08.

nadležnosti jedinica lokalne samouprave, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.⁶³

Ipak, u Kantonu Sarajevo ove nadležnosti ne pripadaju općinama i Gradu. Kanton je svoj Zakon o lokalnoj samoupravi (1997) još 2007. godine trebao uskladiti sa Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH i izvršiti prijenos poslova, nadležnosti i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave zakonom FBiH, što do danas nije učinjeno. Stupanjem na snagu Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH također su, barem prema odredbama tog zakona, prestale važiti odredbe kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi i odredbe statuta jedinica lokalne samouprave koje su u suprotnosti s odredbama zakona FBiH.⁶⁴ “S obzirom na specifičnosti organizacije Sarajeva”, u Kantonu Sarajevo su se u roku od 12 mjeseci od donošenja zakona FBiH ustavom, zakonom i statutom trebala urediti pitanja nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada, općina u sastavu Grada i općina koje nisu dio Grada, te njihovi međusobni odnosi i način finansiranja.⁶⁵ Skupština Kantona Sarajevo je 2010. godine na javnu raspravu stavila Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi, a Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo uzelo je u obzir rezultate javne rasprave i pripremlilo radni materijal prijedloga ovog zakona. Konačni prijedlog Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo trebao bi se naći na dnevnom redu Skupštine Kantona Sarajevo u septembru 2013. godine.⁶⁶

Broj sopstvenih nadležnosti općina u Kantonu Sarajevo, prema važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo, općenito je značajno manji u odnosu na nadležnosti propisane Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH. U odnosu na nadležnosti od interesa za ovo istraživanje, općina u okviru samoupravnog djelokruga, u skladu sa zakonom kojim se uređuje pojedina oblast, između ostalog, naročito obavlja komunalne i druge uslužne djelatnosti, osigurava javni red i mir i vodi urbanističko-stambenu politiku od značaja za općinu i njen razvoj.⁶⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo ne navodi nadležnosti Grada Sarajeva, koji u okviru svog samoupravnog djelokruga treba obavljati poslove utvrđene statutom Grada i zakonom.⁶⁸ S obzirom na to da novi kantonalni Zakon o lokalnoj samoupravi još nije donesen, nadležnosti Grada još uvijek su jedino regulirane njegovim aktuelnim statutom. U pogledu oblasti od interesa za ovu studiju, Grad, prema sopstvenom

⁶³ “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”, *Službene novine Federacije BiH* 49/06, čl. 8.

⁶⁴ *Ibid*, čl. 58.

⁶⁵ *Ibid*, čl. 60.

⁶⁶ Skupština Kantona Sarajevo, “Program rada Skupštine Kantona Sarajevo za 2013. godinu”, 2013.

⁶⁷ “Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 19/97, 14/99 i 22/00, čl. 9.

⁶⁸ *Ibid*, čl. 10.

statutu, nije nadležan za komunalna pitanja, ali ima nadležnost za izvršne aspekte stambene politike.⁶⁹ U praksi Grad donosi Odluku o kućnom redu u stambenim zgradama, a u skladu sa kantonalnim Zakonom o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom, vrši i inspekcijski nadzor u skladu s ovom odlukom.⁷⁰ No, Gradu Sarajevo i općinama u njegovom sastavu kantonalnim Zakonom o komunalnim djelatnostima pružene su gotovo neznatne nadležnosti.⁷¹

S druge strane, pomalo je iznenađujuće to što u nadležnost samih općina u Kantonu Sarajevo spada i osiguravanje javnog reda i mira. Kao što je prethodno spomenuto, uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga je ustavom definirana isključiva nadležnost Kantona Sarajevo, a Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH kao sopstvenu nadležnost jedinica lokalne samouprave navodi jedino analizu stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja. Nejasno je zašto bi općina osiguravala red i mir ako nema nadležnosti u domenu unutrašnjih poslova. Na osnovu Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira koji općinama daje mogućnost da svojim odlukama propišu dodatne prekršaje,⁷² te Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo, sve četiri općine u sastavu Grada Sarajeva donijele su sopstvene odluke o prekršajima protiv javnog reda i mira.⁷³ Ovim gotovo identičnim odlukama se utvrđuju prekršaji koji nisu propisani kantonalnim zakonom, a koji se odnose i na onečišćenje i uništavanje površina i objekata, npr. poput fasada stambenih zgrada, u susjedstvima.⁷⁴ U praksi, službenici uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Kantona Sarajevo podnose prekršajne naloge i zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka za prekršaje utvrđene i kantonalnim

⁶⁹ U statutu se konkretno spominju dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, te odluke o visini stanarina. "Statut Grada Sarajeva", *Službene novine Kantona Sarajevo* 12/98, 14/98, 25/05, 23/08, 32/08 i 34/08, čl. 16.

⁷⁰ Ovom odlukom se, između ostalog, propisuju i pravila korištenja zajedničkih dijelova zgrade i zemljišta koje služi redovnoj upotrebi zgrade. "Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom", čl. 72.

⁷¹ Grad i općine u sastavu Grada, kao i one koje nisu u sastavu Grada, osiguravaju obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti koje se odnose na javne površine unutar naselja: dekoriranje, održavanje javnih česmi i fontana, javnih kupatila i javnih nužnika, te održavanje javnih satova. "Zakon o komunalnim djelatnostima". *Ibid*, čl. 9. Grad i općine, prema ovom zakonu, također mogu utvrditi "druge djelatnosti od lokalnog značaja koje se smatraju komunalnim djelatnostima". *Ibid*, čl. 8.

⁷² Kantonalni zakon otvara mogućnost da gradska i općinska vijeća, u skladu sa zakonom, svojim odlukama propišu i druge prekršaje protiv javnog reda i mira. "Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira", *Službene novine Kantona Sarajevo* 18/07, 07/08, čl. 13.

⁷³ I druge općine na području Kantona koje ne ulaze u sastav Grada Sarajeva donijele su takve odluke.

⁷⁴ Sankcioniranju prekršaja protiv javnog reda i mira posebna pažnja bit će posvećena u poglavlju 7.

zakonom i odlukama općinskih vijeća o javnom redu i miru.⁷⁵ Drugim riječima, MUP je obavezan djelovati u skladu s općinskim odlukama. Postavlja se pitanje zašto svi prekršaji ne bi bili tretirani jedinstvenim zakonom, posebno imajući u vidu da je policija u nadležnosti Kantona.

U praksi, jedinice lokalne samouprave od Kantona Sarajevo nisu preuzele brojne nove nadležnosti spomenute u Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH. Statuti gradskih općina uglavnom ponavljaju nadležnosti koje se nalaze u kantonalnom Zakonu o lokalnoj samoupravi, osim u slučaju općine Novo Sarajevo, gdje se u statutu navode izvorne nadležnosti općine u skladu sa Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH.⁷⁶ Slično kao i u slučaju Grada Sarajeva, bez obzira na statutom propisane nadležnosti, ni ova općina ne može obnašati funkcije koje *de facto* nema.

4.2. Sukob nadležnosti i implikacije na javne politike

Budući da pitanje nadležnosti između općina, Grada Sarajeva i Kantona Sarajevo još uvijek nije riješeno, ne iznenađuju brojni zahtjevi za zaštitu prava na lokalnu samoupravu koje Ustavnom sudu FBiH (u daljnjem tekstu: Sud) već godinama podnose Grad Sarajevo i općine u Kantonu.⁷⁷ Neke od donesenih presuda imaju važne implikacije za buduću raspodjelu nadležnosti između općina, Grada i Kantona Sarajevo. Prema presudi koju je Sud donio 2010. godine, postupajući po zahtjevu načelnika općine Centar Sarajevo za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, Sud je utvrdio da je Kanton Sarajevo povrijedio pravo na lokalnu samoupravu ove općine jer nije postupio prema odredbama Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, prema kojima je Kanton svoje zakone i provedbene propise u zakonom utvrđenom roku trebao uskladiti s ovim zakonom, te na jedinice lokalne samouprave prenijeti nadležnosti u skladu sa zakonom.⁷⁸ Sud je iste godine donio presudu da je

⁷⁵ Naprimjer, pogledati godišnje izvještaje o radu Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo.

⁷⁶ “Statut općine Novo Sarajevo”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 35/10, čl. 13; “Statut općine Stari Grad Sarajevo” (prečišćeni tekst), *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/08, čl. 10; “Statut općine Centar Sarajevo” (prečišćeni tekst), *Službene novine Kantona Sarajevo* 23/04, čl. 7; “Statut općine Novi Grad Sarajevo” (novi prečišćeni tekst), *Službene novine Kantona Sarajevo* 30/09, čl. 17.

⁷⁷ Od 2004. godine je podneseno deset takvih zahtjeva. U osam slučajeva Ustavni sud FBiH donio je presude kojima se potvrđuje da su neki ili svi osporeni članovi osporenih zakona odnosno akata koje je usvojio Kanton povrijedili pravo na lokalnu samoupravu podnosioca zahtjeva.

⁷⁸ Kao jedan od neusklađenih zakona podnosilac zahtjeva naveo je i kantonalni Zakon o komunalnim djelatnostima. Pogledati Ustavni sud Federacije BiH, Odluka U-14/09 (Presuda) i Rješenje Suda o neizvršenju presude, 12. 10. 2010; 24. 5. 2011.

određenim odredbama Zakona o imovini Kantona Sarajevo povrijeđeno pravo Grada na lokalnu samoupravu.⁷⁹ Prema ovoj presudi, oblast regulirana tim zakonom ponovo treba biti predmet zakonodavne aktivnosti Kantona, uz učešće Grada i općina u njegovom sastavu, kako bi se postiglo kvalitetnije rješenje na način da svaki nivo vlasti raspolaze onom imovinom koja je neophodna za vršenje njegovih ustavnih i zakonskih nadležnosti. I u ovoj presudi, Sud je utvrdio da Kanton nije postupio, u zakonom predviđenom roku, u skladu sa Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH, odnosno da nije usaglasio svoje zakone s tim zakonom i izvršio prijenos poslova, nadležnosti i odgovornosti koje su zakonom dodijeljene jedinicama lokalne samouprave.⁸⁰ U djelimičnoj presudi donesenoj 2010. godine, Sud je utvrdio da je nekoliko zakona i drugih akata donesenih na kantonalnom nivou povrijedilo pravo Grada Sarajeva na lokalnu samoupravu.⁸¹ Ipak, konkretno u odnosu na osporene kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima i komunalnoj čistoći, Sud je odlučio da je potrebno prikupiti dodatne informacije, te naknadno donijeti odluku u odnosu na ova dva zakona, što Sud do danas nije učinio.⁸² No, ni presude Suda u korist jedinica lokalne samouprave nisu suštinski doprinijele ubrzanju procesa preraspodjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti u Kantonu, budući da ključne presude do danas nisu izvršene.

Iako potencijalno postoje i drugi razlozi za sporo donošenje novih javnih politika na kantonalnom nivou, čini se da sukob nadležnosti između Kantona, Grada i općina u određenoj mjeri usporava proces donošenja važnih zakona i podzakonskih akata. Prema Ministarstvu pravde i uprave Kantona Sarajevo, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o imovini Kantona Sarajevo još uvijek nije donesen, budući da njegovo donošenje zavisi od Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo, kojim treba da se utvrde nadležnosti Grada i općina i dinamika usklađivanja drugih kantonalnih zakona, te prijenos nadležnosti i adekvatnih finansijskih sredstava za njihovo izvršenje jedinicama lokalne samouprave. Istovremeno se čeka donošenje prethodno spomenute dopunske presude Ustavnog suda FBiH, a u odnosu na zakone o komunalnim djelatnostima i komunalnoj čistoći, što također utječe na imovinu koju je Kanton preuzeo od bivšeg grada.⁸³

⁷⁹ Istim zakonom utvrđeno je da je Kanton Sarajevo pravni nasljednik Grada kada su u pitanju imovina i imovinska prava, da preuzima prava i obaveze koje proistječu iz imovinskopravnih odnosa, te u potpunosti preuzima imovinu Grada na području Kantona Sarajevo, kao i na drugim područjima gdje je Grad imao imovinu. Ustavni sud Federacije BiH, Odluka U-18/09 (Presuda) i Rješenje Suda o neizvršenju presude, 26. 1. 2010; 22. 2. 2011.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Što se ne odnosi na sve zakone i akte koji su predmet ove presude.

⁸² Ustavni sud Federacije BiH, Odluka U-21/09, Djelimična presuda i Rješenje Suda o neizvršenju presude, 27. 9. 2010; 06. 3. 2012.

⁸³ Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo, odgovor na poslaničko pitanje zastupnika Ivana Brigića, 11. 7. 2010. godine.

Slično obrazloženje dato je u izvještaju o radu Vlade Kantona Sarajevo iz 2010. za nedonošenje Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom. Nadležno ministarstvo pripremljeni tekst zakona nije uputilo u daljnju proceduru jer se čekala odluka Ustavnog suda FBiH o ustavnosti Zakona o komunalnoj čistoći i Zakona o komunalnim djelatnostima.⁸⁴ Ipak, Vlada Kantona Sarajevo 2011. godine utvrdila je Nacrt ovog zakona i uputila ga Skupštini Kantona na razmatranje. Prema obrazloženju datom u Nacrtu, prilikom njegove pripreme vodilo se računa o tome da je u toku izrada Zakona o lokalnoj samoupravi, te o zahtjevima grada i općina koji su podneseni Ustavnom sudu FBiH za ocjenu ustavnosti spomenutih zakona koji se odnose na komunalne djelatnosti i komunalnu čistoću. Istovremeno, budući da je Zakonom o upravljanju otpadom FBiH predviđena obaveza općina da pripremaju planove upravljanja otpadom,⁸⁵ neke od značajnijih promjena u Nacrtu ovog zakona “se odnose na odgovornost obezbjeđivanja čistoće u smislu prenosa nadležnosti na lokalnu zajednicu”.⁸⁶ Ured za zakonodavstvo Kantona Sarajevo u svom mišljenju na Nacrt ovog zakona preporučio je da se u toku javne rasprave, konsultacijama sa jedinicama lokalne samouprave, utvrde konkretni poslovi koje će vršiti općine, Grad i Kanton, te da, ukoliko Sud donese presudu u vezi sa zakonima o komunalnoj čistoći i komunalnim djelatnostima, nosilac, po potrebi, u tekst zakona ugradi eventualne primjedbe i prijedloge Suda.⁸⁷ Ovaj zakon još uvijek nije donesen.

Općenito postoje različite koncepcije modela pružanja usluga u komunalnoj oblasti u slučaju Sarajeva, koje također otežavaju konačno razrješenje pitanja nadležnosti. Jedno od osnovnih pitanja jeste da li zadržati sadašnje centralizirano rješenje pružanja komunalnih usluga ili ići ka fragmentiranom rješenju, uvažavajući pritom i principe efektivnosti i efikasnosti. Primjera radi, argument za trenutni centralizirani sistem, prema Ministarstvu prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, jeste jedinstvenost i nedjeljivost komunalnih sistema u Sarajevu, koji predstavljaju funkcionalne cjeline “koje u pravilu obuhvataju prostor više općina i njima nije moguće segmentarno upravljati (npr. jedinstveni vodovodni i kanalizacioni sistem obuhvata prostor od 6 (šest) općina, gasna mreža se prostire na prostoru svih 9 (devet) općina, proizvodnja i distribucija toplotne energije obuhvata prostor 6 (šest) općina, održavanje komunalne čistoće i zelenih površina prostire se na sve općine Kantona itd.)”.⁸⁸ Ipak, upitno je koliko se sve djelatnosti mogu i trebaju

⁸⁴ Vlada Kantona Sarajevo, “Izvještaj o radu Vlade za 2010. godinu”, 2011, str. 11.

⁸⁵ “Zakon o upravljanju otpadom”, *Službene novine FBiH* 33/03 i 72/09, čl. 10.

⁸⁶ Vlada Kantona Sarajevo, Zaključak br. 02-05-24964-2/11, 15. 9. 2011, i Vlada Kantona Sarajevo, Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom, august 2011.

⁸⁷ Ured za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo, Stručno mišljenje na Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom, 15. 7. 2011, stavke 2 a) i 3.

⁸⁸ Vlada Kantona Sarajevo, *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*, 2009, str. 3.

posmatrati kao jedna cjelina i koliko su međusobno usporedive budući da sve ne zavise od jedinstvene distribucijske mreže.

Prema primjedbama i mišljenjima koje je na Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom dala Privredna komora Kantona Sarajevo, s obzirom na jedinstvenost i cjelovitost kantonalne komunalne infrastrukture, djelimična bi rješenja “dovela do urušavanja sistema održavanja čistoće na javnim površinama i prikupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, koji je do sada dosta uspješno funkcionisao”. Komora smatra da je neophodno vrlo oprezno regulirati svako drugo rješenje u spomenutom zakonu, te preispitati rješenja u zakonu koja predviđaju “parcelizaciju” isporuke komunalnih usluga u Kantonu Sarajevo.⁸⁹

Efikasnost u pružanju komunalnih usluga jeste bila opravdanje za objedinjavanje komunalnih usluga i njihovo podizanje sa nivoa općina na nivo nekadašnjeg Grada Sarajeva. Studija Svjetske banke (2009) kao primjer efikasnosti pružanja usluga i povećanog stepena zadovoljstva korisnika, te kao primjer dobre saradnje lokalnih vlasti, spominje alociranje usluga prikupljanja i odlaganja otpada, održavanja puteva, upravljanja javnim parkiralištima i zimskog održavanja gradskom preduzeću “Rad” 1984. godine. Gradska skupština je tada poduzela ovaj korak nakon što se jedanaest nezavisnih komunalnih preduzeća općina koje su tada bile u sastavu Sarajeva nije moglo dogovoriti o integriranom planu čišćenja i prikupljanja otpada uoči Zimskih olimpijskih igara.⁹⁰ Ipak, to ne znači da je konsolidirani model pružanja komunalnih usluga još uvijek jedino rješenje za Sarajevo, imajući u vidu prethodno spomenute svjetske trendove ka fragmentaciji usluga koji za cilj upravo imaju unapređenje efikasnosti usluga.

Prema radnom materijalu prijedloga Zakona o lokalnoj samoupravi iz marta 2011. godine, predviđa se da Grad Sarajevo, između ostalog, preuzme nadležnosti za brojne komunalne djelatnosti, uključujući vodosnabdijevanje, javni prijevoz, grijanje, uličnu rasvjetu, održavanje javne čistoće na području grada itd. Općine u sastavu grada ne bi vršile ove funkcije.⁹¹ Ovaj zakon trebao bi biti praćen novim kantonalnim zakonodavstvom o raspodjeli javnih prihoda, koji bi, u idealnom slučaju, predvidio da nadležnosti budu srazmjerne resursima za njihovo obavljanje, a u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne

⁸⁹ Komora također savjetuje da se donošenje zakona privremeno odgodi “kako bi se izbjegla kolizija zakona i sukob nadležnosti” u ovoj oblasti, te da se prethodno donese Zakon o lokalnoj samoupravi i izvrši usaglašavanje Zakona o komunalnim djelatnostima sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o upravljanju otpadom FBiH. Privredna komora Kantona Sarajevo, “Primjedbe, prijedlozi i mišljenja na Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom”, 8. 12. 2011.

⁹⁰ Svjetska banka, *Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini*, str. 20.

⁹¹ Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo, Radni materijal prijedloga Zakona o lokalnoj samoupravi, mart 2011. godine, čl. 9 i 10.

samouprave u FBiH. Ipak, tokom novog kruga konsultacija koje je početkom 2013. godine o radnom materijalu prijedloga zakona⁹² sa jedinicama lokalne samouprave i Savezom općina i gradova FBiH pokrenulo Ministarstvo pravde i uprave, Savez općina i gradova FBiH i općine u sastavu Grada, između ostalog, izrazili su stavove da se u svim općinama u FBiH trebaju primjeniti jednaka rješenja, da se Evropska povelja o lokalnoj samoupravi treba primjenjivati doslovno, te da stvarne nadležnosti trebaju biti srazmjerne raspoloživim sredstvima za njihovo izvršenje. Sarajevski načelnici također su iznijeli stav da se kod razgraničenja nadležnosti između općina, Grada i Kantona, općinama u Kantonu Sarajevo trebaju vratiti njihove nadležnosti koje imaju i ostale općine u FBiH.⁹³

No, ne treba zanemariti to da u Gradu Sarajevu postoje dva nivoa vlasti koja imaju status jedinice lokalne samouprave na istoj teritoriji, što je prema Weberu “socijalističko jugoslovensko naslijeđe kojeg nema nigdje u Evropi”.⁹⁴ U tom smislu, on se ne može porediti sa drugim gradovima u Bosni i Hercegovini, poput Tuzle ili Banje Luke, gdje je grad jedinica uprave koja u svom sastavu nema općine. Pri iznalaženju najboljih rješenja za raspodjelu nadležnosti svakako treba imati na umu specifičnost sadašnjeg administrativnog uređenja, te činjenicu da grad i općine u njegovom sastavu svakako ne bi trebali obnašati jednake nadležnosti, već bi nadležnosti trebale pripasti ili gradu ili općinama. Također, treba imati u vidu i to da ni Evropska povelja o lokalnoj samoupravi ne zagovara samo princip supsidijarnosti. Prema članu 4 Povelje, po pravilu će javne poslove obavljati prije svega onaj nivo vlasti koji je najbliže građanima, a prilikom davanja ovlaštenja nekom drugom nivou vlasti mora se voditi računa o obimu i prirodi posla i zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti.⁹⁵ Drugim riječima, prijenos poslova i na više nivoe vlasti može biti opravdan iz perspektive ekonomije razmjera.

Bez obzira na konačni model pružanja komunalnih usluga – konsolidirani, u kojem usluge pruža jedna instanca, ili fragmentirani, u kojem više lokalnih jurisdikcija pruža usluge u međusobnoj koordinaciji i saradnji – osnova modela trebali bi biti principi efikasnosti, efektivnosti i jednakosti. Trenutno se ovi principi ozbiljno ne adresiraju u raspravi o nadležnostima. Izvjesno je da se pitanje nadležnosti

⁹² Analitika nije razmatrala ovaj radni materijal prijedloga zakona.

⁹³ “Održana sjednica Komisije za razvoj i unapređenje lokalne samouprave”, službena web stranica općine Stari Grad Sarajevo, 12. 3. 2013; “Općinama prenijeti nadležnosti utvrđene federalnim propisima”, službena web stranica općine Stari Grad Sarajevo, 7. 2. 2013; “Održan treći sastanak načelnika sarajevskih općina”, službena web stranica općine Stari Grad Sarajevo, 6. 3. 2013; “U općini Centar održan sastanak načelnika gradskih općina”, službena web stranica općine Centar Sarajevo, 4. 2. 2013.

⁹⁴ Bodo Weber, “Između ustavno-pravnog haosa i EU integracija: Sarajevo kao ogledalo države”, *Novi pogledi*, br. 20 (jesen 2012), ACIPS, str. 8.

⁹⁵ Vijeće Europe, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, čl. 4. 3.

u kontekstu Sarajeva svakako treba što prije riješiti, budući da sistem pružanja komunalnih djelatnosti trenutno funkcionira na osporenim pravnim osnovama, a usporeni su procesi donošenja važnih javnih politika.

5.

Zakonski okvir u oblasti održavanja urbanih prostora u Sarajevu

Kao što je prethodno spomenuto, pružanje komunalnih usluga u Kantonu Sarajevo uređeno je kantonalnim Zakonom o komunalnim djelatnostima (2004), koji, između ostalog, utvrđuje komunalne djelatnosti, načela i načine obavljanja djelatnosti, kao i njihovog finansiranja. Prema zakonu je Kanton Sarajevo zadužen da osigura obavljanje komunalnih djelatnosti poput održavanja čistoće na javnim površinama, održavanja javnih površina, prikupljanja i odvoza komunalnog otpada iz stambenih i poslovnih zgrada i prostora, kao i njegovo odlaganje na deponiju.⁹⁶ Prema ovom zakonu, općine i Grad Sarajevo, u poređenju sa Kantom Sarajevo, imaju gotovo neznatne nadležnosti u domenu obavljanja komunalnih djelatnosti koje se odnose na održavanje javnih površina, održavanje čistoće na njima, te na oblast otpada.⁹⁷

Zakon o komunalnoj čistoći (1997) uređuje oblast komunalne čistoće. Komunalnom čistoćom smatra se održavanje čistoće na javnim površinama⁹⁸ i čišćenje komunalnih otpadaka sa ovih površina: pranje asfaltiranih, betoniranih i popločanih javnih površina; prikupljanje, odvoz i deponiranje komunalnih otpadaka; uništavanje i prerada komunalnih otpadaka; održavanje deponije te uklanjanje snijega sa javnih površina. Komunalnom čistoćom također se smatra održavanje čistoće u “dvorištima, zajedničkim prostorijama stambenih zgrada (hodnici, stubišta i sl.), garažama i

⁹⁶ “Zakon o komunalnim djelatnostima”, čl. 7.

⁹⁷ Grad i općine u sastavu Grada, kao i one koje nisu u sastavu Grada, zadužene su za dekoriranje, održavanje javnih česmi i fontana, javnih kupatila i javnih nužnika i održavanje javnih satova. *Ibid*, čl. 9. Grad i općine u njegovom sastavu posebnim propisom trebaju urediti međusobne odnose i druga pitanja u cilju osiguranja obavljanja ovih komunalnih djelatnosti. *Ibid*, čl. 9.

⁹⁸ To su, između ostalog, ulice, kolovozi, pločnici i rigoli, putevi, prilazi i prijelazi, trgovi, podvožnjaci i nadvožnjaci, mostovi i stepeništa van zgrada, javna parkirališta, autobuska i tramvajska stajališta. To su također i *zelene i rekreativne površine*, u koje spadaju *javne zelene površine* poput park-šuma, parkova, parkova prirode, parkovskih staza, travnjaka, drvoreda, skverova, zelenila uz saobraćajnice i slično, *zelene površine stambenih, odnosno urbanih cjelina* – pješačke staze, *površine za rekreaciju i fizičku kulturu na otvorenom prostoru*, poput igrališta, izletišta, šetališta, fiskulturnih terena itd., *zaštitna područja i zaštitni zeleni pojasevi infrastrukturnih sistema*, te *površine uz uređene i neuređene obale rijeka i jezera*. “Zakon o komunalnoj čistoći”, čl. 4.

šupama”, što su, prema zakonu, “druge površine”.⁹⁹ Dakle, komunalna čistoća se odnosi i na javne i na druge privatne površine u urbanim naseljima. Ipak, treba imati u vidu da Zakon o komunalnim djelatnostima, kao krovni zakon u oblasti komunalnih djelatnosti, tretira održavanje čistoće samo na javnim površinama.

Za održavanje čistoće na javnim površinama zadužena su preduzeća za obavljanje poslova komunalne čistoće,¹⁰⁰ s tim da “održavanje čistoće na javnim površinama (...) na kojima održavanje čistoće nije povjereno komunalnim preduzećima vrše preduzeća ili druga pravna lica koja te površine koriste odnosno kojima upravljaju, ako ovim zakonom ili drugim propisima za pojedine javne površine nije drukčije određeno”.¹⁰¹ U praksi, održavanje čistoće na javnim površinama u sarajevskim općinama obavljaju KJKP “Rad” i KJKP “Park”. Komunalna preduzeća čistoću na javnim površinama trebaju održavati u skladu sa programom održavanja čistoće, koji, prema Zakonu o komunalnoj čistoći, priprema Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, te operativnim planom koji na osnovu programa donose preduzeća.¹⁰²

Samo održavanje javnih površina u smislu njihovog uređivanja nije definirano Zakonom o komunalnoj čistoći. Ova djelatnost se spominje u Zakonu o komunalnim djelatnostima, a pod održavanjem javnih površina podrazumijevaju se poslovi uređivanja i redovnog održavanja zelenih i rekreativnih površina, javnih saobraćajnih površina (uključujući ulice) i drugih površina koje su posebnim propisima utvrđene kao javne površine.¹⁰³ Vlada Kantona Sarajevo je u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Zakona o komunalnim djelatnostima bila dužna donijeti podzakonske akte kojima bi se bliže propisalo obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti,¹⁰⁴ uključujući i ovu. Iako su neki podzakonski akti koji se odnose na druge komunalne

⁹⁹ *Ibid*, čl. 2.

¹⁰⁰ S tim da na javnim zelenim površinama održavanje čistoće vrše komunalna preduzeća koja se bave održavanjem i uređivanjem javnih zelenih površina. *Ibid*, čl. 6.

¹⁰¹ *Ibid*, čl. 3, čl. 6. Komunalna preduzeća koja su nadležna za javne površine, pored navedenih usluga, između ostalog, postavljaju korpe i posude za otpatke, održavaju ih i zamjenjuju novima. *Ibid*, čl. 20–26.

¹⁰² *Ibid*, čl. 8.

¹⁰³ “Zakon o komunalnim djelatnostima”, čl. 4. 13.

¹⁰⁴ *Ibid*, čl. 52 i čl. 4.

djelatnosti nedavno doneseni ili su u proceduri donošenja, to nije slučaj za komunalne djelatnosti od interesa za ovo istraživanje.¹⁰⁵

Uređivanje i održavanje zelenih površina tretirano je još uvijek važećom Odlukom o održavanju zelenih i rekreacionih površina, koju je 1987. godine donio tadašnji Grad Sarajevo.¹⁰⁶ Prema spomenutoj odluci, komunalna organizacija je dužna održavati javne zelene i rekreacione površine prema godišnjem programu održavanja,¹⁰⁷ kojim se utvrđuju kategorije javnih zelenih i rekreacionih površina koje treba održavati. Nadležna komunalna organizacija, prema odluci, “preuzima održavanje i uređenje javne zelene i rekreacione površine uz investiciono-tehničku dokumentaciju kojom je utvrđeno njeno uređenje”.¹⁰⁸ Odluka sadrži i tehničke uvjete za održavanje zelenih i rekreacionih površina koji se trebaju poštivati.¹⁰⁹ U praksi se godišnji program održavanja zelenih površina za područje šest općina,¹¹⁰ koji provodi KJKP “Park”, odnosi i na održavanje čistoće na zelenim površinama i na njihovo održavanje općenito.

Kao što je prethodno spomenuto, prema Zakonu o komunalnoj čistoći, komunalna čistoća odnosi se i na održavanje čistoće na površinama koje pripadaju stambenim zgradama (“drugim površinama”).¹¹¹ Održavanje čistoće na drugim površinama prema zakonu treba da vrše njihovi “korisnici”.¹¹² Dakle, neposredno okruženje stambene zgrade, privatno vlasništvo njenih stanara, ostaće netaknuto ako se njeni stanari samoinicijativno ne pobrinu za ove površine.

Iako se u novom Zakonu o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom spoljne površine i objekti poput dvorišta, bazena, igrališta i zemljišta

¹⁰⁵ Prema predstavniku nadležnog ministarstva, početkom 2013. godine donesena je Uredba o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije, a u proceduri donošenja trenutno su Uredba o snabdijevanju prirodnim gasom Kantona Sarajevo i Uredba o snabdijevanju pitkom vodom i odvođenju otpadnih voda. Ove uredbe, prema predstavniku ministarstva, nisu ranije mogle biti donesene zbog pokretanja zahtjeva Grada Sarajeva za zaštitu prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom Federacije BiH, te zbog čekanja na presudu Suda koja se, između ostalog, odnosi i na komunalne djelatnosti. Pisani komentari predstavnika Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo na radnu verziju izvještaja, 23. 4. 2013; Intervju s predstavnikom Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, 2. 10. 2012.

¹⁰⁶ “Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina”, *Službene novine Grada Sarajeva* 06/87.

¹⁰⁷ *Ibid*, čl. 7. Ovaj je program u vrijeme usvajanja Odluke donosila Skupština Grada.

¹⁰⁸ *Ibid*, čl. 6.

¹⁰⁹ *Ibid*, čl. 17.

¹¹⁰ Četiri gradske općine i Ilidža i Vogošća.

¹¹¹ “Zakon o komunalnoj čistoći”, čl. 2.

¹¹² *Ibid*, čl. 3.

spominju u definicijama pojmova korištenih u Zakonu pod “zajedničkom imovinom”,¹¹³ ove površine nisu navedene u kategoriji “zajedničkih dijelova zgrade”, koje zakon tretira.¹¹⁴ Ipak, u zakonu se pod tekućim održavanjem – za koje je zadužen upravitelj zgrade¹¹⁵ – kao jednoj vrsti održavanja zajedničkih dijelova zgrada, navode i aktivnosti održavanja čistoće oko zgrade na površini koja nije javna, s tim da se redosljed radova iz člana koji se odnosi na tekuće održavanje određuje zakonskim i tehničkim propisima, te ih određuju etažni vlasnici na osnovu potreba i stanja zgrade.¹¹⁶ Drugim riječima, ako etažni vlasnici odluče da održavanje čistoće na vanjskim površinama koje pripadaju zgradi nije prioritet, održavanje se u praksi neće desiti.¹¹⁷ To potvrđuje i intervju s predstavnikom jednog od preduzeća koje se bavi upravljanjem stambenim zgradama na području Kantona Sarajevo.¹¹⁸

Zakonom uopće nije propisana obaveza redovnog održavanja i uređivanja zelenih površina koje pripadaju zgradi. Prema još uvijek važećoj Odluci o održavanju rekreacionih i zelenih površina, zelene i rekreacione površine koje koriste privatne firme i građani trebaju održavati korisnici ovih prostora,¹¹⁹ a njihovo održavanje mogu povjeriti komunalnoj organizaciji.¹²⁰

Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama¹²¹, koju je, u skladu sa prethodnim Zakonom o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradama, donio Grad Sarajevo, propisuje, između ostalog, prava, obaveze i pravila u korištenju pripadajućeg

¹¹³ “Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom”, čl. 2. e.

¹¹⁴ U “ostalim zajedničkim dijelovima” zgrade spominju se fasada, ulazna nadstrešnica, vanjsko stepenište i vjetrobran, te bazen koji se nalazi u gabaritima zgrade, kada je definiran kao zajednički dio zgrade, a pod “zajedničkim prostorima zgrade” zajednička terasa, lođa i balkon, kojima svi etažni vlasnici imaju slobodan pristup iz zajedničkih prostorija zgrade. *Ibid*, čl. 8.

¹¹⁵ Upravitelji su preduzeća koja su dobila dozvolu od Ministarstva stambene politike Kantona Sarajevo da se bave djelatnošću upravljanja stambenim zgradama u Kantonu. Spomenuti zakon i prateći podzakonski akti detaljno reguliraju aktivnosti i obaveze upravitelja.

¹¹⁶ “Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom”, čl. 24.

¹¹⁷ Također, u Uputstvu o sadržaju obrasca “Godišnji izvještaj o radu upravitelja”, koji je upravitelj dužan dostaviti Ministarstvu stambene politike, u skladu sa spomenutim zakonom, pod sekcijom o pregledu utrošaka novčanih sredstava za “karakteristične aktivnosti održavanja” ne navodi se održavanje čistoće ili održavanje vanjskih prostora koji pripadaju zgradi. Ovaj kumulativni izvještaj inače treba sadržavati osnovne informacije o radu upravitelja na održavanju zgrada za tu godinu. “Uputstvo o sadržaju obrasca ‘Godišnji izvještaj o radu upravitelja’”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 15/12, čl. 5. 5.

¹¹⁸ Intervju sa predstavnikom preduzeća koje upravlja stambenim zgradama, 2. 10. 2012.

¹¹⁹ “Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina”, čl. 4.

¹²⁰ *Ibid*, čl. 9.

¹²¹ Ova odluka vrijedi za općine u Gradu, dok općine van Grada donose svoje odluke.

zemljišta oko zgrada.¹²² Prema ovoj odluci, dvorište se koristi u skladu sa svojom namjenom, o kojoj na skupu odlučuju etažni vlasnici. Odluka određuje kako se dvorište treba i ne treba koristiti iz perspektive održavanja komunalne čistoće i poštivanja javnog reda i mira,¹²³ te utvrđuje dužnost stanara i izabranog upravitelja, u skladu sa zajedničkim ugovorom, da dvorište, prilaz ulazu zgrade, ograde i druge pripadajuće površine adekvatno održavaju, što se odnosi i na održavanje komunalne čistoće i na općenito održavanje ovih površina. Ako uzmemo u obzir standarde održavanja navedene u Odluci¹²⁴ – i prateće sankcije za neodržavanje o kojima će biti riječi kasnije u tekstu – etažni vlasnici bi održavanje površina koje pripadaju zgradi morali uključiti u tekuće aktivnosti održavanja koje vrši upravitelj zgrade.

Sumarno, trenutni zakonski okvir nije potpun utoliko što nisu doneseni podzakonski akti uz Zakon o komunalnim djelatnostima, kojima bi se postavili standardi za komunalne djelatnosti, poput održavanja javnih površina, a koje su trenutno djelimično uređene odlukom bivšeg Grada Sarajeva. Osnovni standardi komunalne čistoće i upravljanja otpadom postavljeni su Zakonom o komunalnoj čistoći, ali bi se ovaj zakon svakako trebao inovirati u skladu sa novim zakonskim obavezama za kantone i jedinice lokalne samouprave koje proizlaze iz Zakona o upravljanju otpadom FBiH.¹²⁵ S druge strane, Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom ne alocira jasne odgovornosti i obaveze za održavanje čistoće, te održavanje vanjskih površina koje pripadaju stambenim zgradama.

¹²² “Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/06, čl. 1.

¹²³ Prema Odluci je na zemljištu oko zgrade zabranjeno odlagati: ogrjev, građevinski materijal i smeće (osim na za ovu svrhu namijenjenim površinama), ali i prati automobil (osim u dvorištima individualnih stambenih objekata koji imaju ureden odvod). Također je zabranjeno obavljanje uslužnih ili proizvodnih djelatnosti kao dopunskih zanimanja koja narušavaju kućni red i mir, osim u dvorištima individualnih objekata. *Ibid*, čl. 16.

¹²⁴ Dužnost stanara i upravitelja jeste da se dvorište održava čistim i urednim; da prilaz do ulaza zgrade uvijek bude prohodan i osvjetljen, a snijeg očišćen; da se uredno i redovno održavaju ograde (od ukrasne živice ili drugog materijala) i da ne predstavljaju opasnost za prolaznike; da se ograde ne izvode od bodljikave žice, šiljaka i slično; da se ograde od živice redovno njeguju, održavaju i obrezuju najmanje 3 puta godišnje, tako da ne izlaze iz gabarita dvorišta. Ispred zgrade i ograde i na zgradu i ogradu ne smiju se odlagati predmeti koji mogu povrijediti prolaznike ili im nanijeti neku štetu. Zelene površine u okviru dvorišta trebaju biti uredno održavane, što podrazumijeva redovnu njegu, obnovu, obrezivanje, prihranjivanje, zaštitu od bolesti bilja, te čišćenje kompletne zelene površine i čuvanje od oštećenja. Dvorišni objekti također trebaju biti uredni, čisti i redovno održavani. *Ibid*, čl. 17. a–h.

¹²⁵ Što je također jedan od razloga za donošenje novog Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom u Kantonu Sarajevo, koji je, kao što je prethodno obrazloženo, trenutno u fazi nacрта.

6.

Upravljanje javnim prostorima u praksi: Planiranje, koordinacija, nadzor

6.1. Planiranje održavanja javnih i zelenih površina

Kao što je prethodno navedeno, u skladu sa Zakonom o komunalnoj čistoći, Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo dužno je do kraja tekuće godine za narednu godinu donijeti Program održavanja čistoće. Programom se utvrđuje koje javne površine se čiste, vrijeme i način pranja i uklanjanja otpadaka sa javnih površina, rokovi za pranje i dezinficiranje posuda za otpatke, zamjena posuda i korpi za otpatke, kao i druge pojedinosti koje se odnose na način održavanja čistoće.¹²⁶

U pripremi ovog programa trebaju učestvovati komunalna preduzeća i općinski organi nadležni za komunalne poslove.¹²⁷ Komunalno preduzeće po zakonu utvrđuje Operativni plan održavanja čistoće u skladu sa spomenutim programom najkasnije do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu, a Program i Operativni plan održavanja čistoće dostavljaju se, po utvrđivanju, i općinskim organima nadležnim za komunalne poslove, kao i kantonalnom inspektoratu nadležnom za komunalnu inspekciju.¹²⁸ Operativni plan dostavlja se i mjesnim zajednicama na koje se odnosi.¹²⁹ Kao što je već spomenuto, Program održavanja zelenih površina, prema kojem postupaju KJKP "Park", u praksi sadrži i aspekte održavanja komunalne čistoće na zelenim

¹²⁶ "Zakon o komunalnoj čistoći", čl. 7.

¹²⁷ *Ibid*, čl. 7.

¹²⁸ *Ibid*, čl. 9.

¹²⁹ *Ibid*, čl. 27.

površinama i održavanja zelenih površina, dok KJKP “Rad” djeluje u skladu s nekoliko programa i planova koji se odnose na različite aspekte održavanja čistoće.¹³⁰

Trenutno se usluge održavanja komunalne čistoće na javnim površinama i održavanja zelenih površina vrše prema prioritetima (kategorijama) iskazanim u programu i operativnim planovima.¹³¹ Naprimjer, u operativnim programima i planovima KJKP “Rad” za 2012. godinu koji se odnose na čišćenje i pranje javnoprometnih saobraćajnica navodi se da su programi rada podijeljeni po prioritetima, u zavisnosti od sedmične/mjesečne učestalosti obavljanja date aktivnosti, a broj učestalosti aktivnosti određen je prema saobraćajnom opterećenju.¹³² S druge strane, učestalost prikupljanja otpada kreće se od dva puta sedmično u padinskim dijelovima grada do sedam puta sedmično u staroj gradskoj jezgri i centralnom dijelu grada.¹³³

Nekoliko sagovornika, predstavnika različitih institucija i organizacija, ukazalo je na to da u gradu postoje javne površine koje nisu obuhvaćene programima i planovima komunalnih preduzeća,¹³⁴ pa se ne održavaju i ne čiste. Iako nismo uspjeli dobiti tačan podatak o tome koliko je zaista takvih površina, koliko smo mogli zaključiti iz razgovora sa predstavnicima različitih institucija, radi se o javnim površinama koje ili ne predstavljaju prioritete u odnosu na raspoloživa budžetska sredstva ili se radi o neuređenim zelenim površinama čija namjena još uvijek nije određena. Prema Odluci o održavanju zelenih i rekreacionih površina, komunalna organizacija “dužna je da poravna, zasije travom i održava čistoću na neuređenim površinama do njihovog privođenja namjeni, ukoliko je to predviđeno programom”.¹³⁵ Ipak, godišnji programi zavise i od raspoloživih budžetskih sredstava, pa se shodno tome planiraju površine koje će biti održavane.

¹³⁰ KJKP “Rad”, “Operativni program i plan mašinskog čišćenja javnoprometnih saobraćajnica Kantona Sarajevo 2012. godine”, decembar 2011. godine; KJKP “Rad”, “Operativni program i plan ručnog čišćenja javnoprometnih saobraćajnica Kantona Sarajevo 2012. godine”, decembar 2011. godine; KJKP “Rad”, “Operativni program i plan transporta kućnog otpada Kantona Sarajevo 2012. godine”, decembar 2011. godine; KJKP “Rad”, “Operativni program i plan pranja javnoprometnih saobraćajnica Kantona Sarajevo 2012. godine”, decembar 2011. godine (u daljnjem tekstu: Operativni programi i planovi održavanja čistoće KJKP “Rad”); KJKP “Park”, “Program održavanja javnih i zelenih površina Kantona Sarajevo za 2012. godinu”, mart 2012. godine.

¹³¹ Intervju s predstavnikom KJKP “Park”, 16. 10. 2012; intervju s predstavnikom Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, 2. 10. 2012; Operativni programi i planovi održavanja čistoće KJKP “Rad” za 2012. godinu.

¹³² Pogledati Operativne programe i planove održavanja čistoće KJKP “Rad” za 2012. godinu.

¹³³ Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, *Informacija o upravljanju otpadom u Kantonu Sarajevo*, 2009, str. 6–7.

¹³⁴ Intervjui sa predstavnicima Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo 2. 10. 2012, KJKP “Park”, 16. 10. 2012. i KJKP “Rad”, 08. 10. 2012, te kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

¹³⁵ “Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina”, čl. 7.

Svakako je neophodno spomenuti da postoji razlika između usluga koje se finansiraju iz individualne komunalne potrošnje i onih koje se finansiraju iz zajedničke komunalne potrošnje.¹³⁶ U prvu grupu spadaju usluge prikupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada na deponiju,¹³⁷ a korisnici tih usluga njihovu isporuku direktno plaćaju izvršiocu usluge (drugim riječima, ove usluge ne finansiraju se iz budžeta). U drugu grupu spadaju usluge održavanja čistoće na javnim površinama i održavanja javnih površina, koje bi trebale biti finansirane kroz komunalnu naknadu koju korisnici usluga plaćaju Kantonu Sarajevo ili jedinici lokalne samouprave, a sredstva se potom doznaju davaocu usluge. Prevedeno na ekonomski jezik, prva grupa odnosi se na privatna dobra čije je korištenje ograničeno na pojedince koji usluge plaćaju u skladu s isporukom, a druga na javna dobra koja se mogu finansirati iz posebnih taksi, naknada i slično, a koje neograničeno mogu koristiti svi građani.

Prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, resorno ministarstvo bilo je dužno da uspostavi evidenciju obveznika plaćanja komunalne naknade, da rješenjem utvrdi obavezu plaćanja ove naknade i stvori organizacione i druge uvjete za naplatu u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Ipak, naknada se i dalje ne prikuplja “zbog teške ekonomsko-socijalne situacije”.¹³⁸ Drugim riječima, zajednička komunalna potrošnja finansira se iz budžeta Kantona Sarajevo. Prema predstavniku Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, Ministarstvo trenutno intenzivno radi na uvođenju komunalne naknade.¹³⁹ Ova bi se komunalna naknada odnosila i na druge komunalne djelatnosti koje se finansiraju iz zajedničke potrošnje, a neizvjesno je da li bi ona bila namijenjena za finansiranje tekućih aktivnosti komunalnih preduzeća ili bi bila usmjerena i na pokrivanje enormnih dugova u komunalnom sektoru. Ono što je u ovom momentu jasno jeste da raspoloživa budžetska sredstva nisu dovoljna kako bi se osiguralo održavanje čistoće na svim javnim površinama i njihovo održavanje općenito.

Općine i Grad Sarajevo sa komunalnim preduzećima također mogu potpisati posebne sporazume ili ugovore za projekte koje finansiraju jedinice lokalne samouprave, i to čine i u praksi. Naprimjer, općine obično angažiraju komunalna preduzeća na izgradnji niša za kontejnere, opremanju lokalnih parkova ili drugih manjih projekata. Obično su ovo posebni projekti koje općinama mogu kandidirati mjesne zajednice,

¹³⁶ Prema zakonu se individualna komunalna potrošnja odnosi na komunalne proizvode i usluge “koje se mogu izmjeriti i naplatiti od svakog korisnika usluga”, dok se zajednička komunalna potrošnja odnosi na komunalne proizvode i usluge “koje nije moguće izmjeriti i naplatiti od svakog korisnika usluga”. “Zakon o komunalnim djelatnostima”, čl. 2.

¹³⁷ *Ibid*, čl. 3; “Zakon o komunalnoj čistoći”, čl. 53.

¹³⁸ Vlada Kantona Sarajevo, *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*, str. 4.

¹³⁹ Intervju sa predstavnikom Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, 2. 10. 2012.

a prema zahtjevima lokalnog stanovništva.¹⁴⁰ Neke općine na godišnjem nivou sa komunalnim preduzećima potpisuju sporazume ili ugovore za održavanje ili uređenje javnih površina koje nisu uključene u godišnje programe rada komunalnih preduzeća. Ove aktivnosti doprinose tome da se bar djelimično saniraju inače zapuštene površine. Primjera radi, općina Centar izrađuje godišnje programe uređenja manjih javnih i zelenih površina, u okviru kojih je preduzeće “Park” angažirano da sanira i uredi površine unutar ove općine. Općina Novo Sarajevo s preduzećem “Park” potpisuje sporazume koji se odnose na uređenje parkovskih površina, a s preduzećem “Rad” sporazume koji se odnose na poslove komunalne higijene i uređenje javnih površina na području općine. Općina Novi Grad također potpisuje godišnje ugovore s preduzećem “Park”, a u skladu s programom koji se odnosi na uređenje zelenih površina.¹⁴¹ Preko projekta uprave Grada Sarajeva, prethodnih godina bio je realiziran projekt “Posao za sve”, u okviru kojeg su preduzeća “Park” i “Rad” angažirala radnike sa Biroa za zapošljavanje da očiste, uredi ili održavaju javne površine koje također nisu obuhvaćene redovnim programima održavanja.¹⁴²

6.2. Koordinacija između različitih aktera na održavanju javnih i zelenih površina

U sistemu održavanja javnih i zelenih površina djeluju različiti akteri, u skladu sa zakonom propisanim nadležnostima. Ministarstvo prostornog uređenja i okoliša kao resorno ministarstvo za ova pitanja učestvuje u planiranju i nadzoru aktivnosti i trebalo bi postavljati standarde upravljanja javnim površinama kroz zakone i podzakonske akte. S druge strane, kao što je prethodno ilustrirano, drugi nivoi vlasti – općine i Grad – u skladu sa skromnim nadležnostima koje su im Zakonom o komunalnim djelatnostima dodijeljene, također vrše određene aktivnosti u ovoj oblasti. Naprimjer, općine planiraju i finansiraju posebne projekte uređenja zelenih površina ili instaliranje niša za kontejnere za otpad, i u tu svrhu obično angažiraju

¹⁴⁰ Intervju s predstavnicima KJKP “Rad”, 8. 10. 2012.

¹⁴¹ Intervjui s predstavnicima službi/odsjeaka u oblasti komunalnih poslova i komunalne infrastrukture i zaštite okoliša u općinama Centar, 21. 9. 2012, Novi Grad, 2. 10. 2012, i Novo Sarajevo, 24. 12. 2012. Također pogledati: “Uređenje manjih javnih površina”, *Informativni bilten Općine Centar Sarajevo* 144, 31. 8. 2012, str. 8; “Uređenje zelenih površina u općini Centar”, službena web stranica općine Centar, 8. 5. 2012; “Načelnik općine Novo Sarajevo Nedžad Koldžo potpisao sporazume sa direktorima KJKP ‘Park’ i KJKP ‘Rad’”, službena web stranica općine Novo Sarajevo, 13. 5. 2011.

¹⁴² Intervju s predstavnicima Službe za komunalne poslove Grada Sarajeva, 26. 10. 2012; Također pogledati: “Posao za sve: ‘Park’ čisti zapuštene površine na Zmajevcu”, web stranica Televizije Sarajevo, 4. 10. 2012; “‘Park’ očistio obale Miljacke i zapuštene površine”, Portal Klix.ba, 15. 07. 2011; “Potpisan Sporazum o nastavku projekta ‘Posao za sve u 2010. godini’”, službena web stranica Grada Sarajeva, 22. 3. 2010.

javna komunalna preduzeća. Općine u sastavu grada također su donijele lokalne akcione planove zaštite okoliša, ali u svjetlu ograničenih odgovornosti općina u pogledu nadležnosti za komunalne djelatnosti i ograničenih budžetskih sredstava za poduzimanje značajnijih projekata u ovoj oblasti, upitan je krajnji rezultat ovih planova.¹⁴³

KJKP "Park" i "Rad" ovlaštena su za redovno održavanje javnih i zelenih površina, uključujući i održavanje čistoće na njima, a u svakodnevnom radu ona ostvaruju posebnu saradnju s jedinicama lokalne samouprave i mjesnim zajednicama. Prema predstavnicima KJKP "Rad", komunalni redari, zaposlenici preduzeća zaduženi za neposrednu komunalnu čistoću, imaju obavezu da obilaze mjesne zajednice i razgovaraju sa sekretarima ili predsjednicima savjeta mjesnih zajednica o tekućim problemima, a ove probleme preduzeće rješava u skladu sa svojim mogućnostima. Preduzeće je u funkciji koordinatora i saraduje sa gradskim, općinskim odjeljenjima i sa mjesnim zajednicama kada je riječ o rješavanju određenih pitanja koja spadaju u domen njihove nadležnosti, poput pitanja lokacije kontejnera za otpad ili načina odvoza otpada. Pri tome, sve što se radi na određenoj teritoriji podrazumijeva da se obavijesti općina i sekretar mjesne zajednice.¹⁴⁴

Budući da im nisu dodijeljene specifične nadležnosti u odnosu na ove komunalne djelatnosti, mjesne su zajednice uključene u održavanje javnih i zelenih površina tako što nadležnim službama KJKP "Rada" i "Parka" prijavljuju probleme koji se odnose na njihove svakodnevne zadatke (naprimjer, ako nije odvezen otpad sa određene lokacije), a općini mogu predlagati rješavanje dugoročnih problema na području mjesne zajednice, poput ulaganja u uređenje zelenih površina, izgradnje parkovske opreme, izgradnje niša za kontejnere itd.¹⁴⁵ U saradnji sa lokalnim nevladinim organizacijama ili općinom, mjesne su zajednice povremeno uključene i u volonterske akcije čišćenja ili ozelenjavanja javnih površina.

Ako se pozovemo na modele konsolidiranog i fragmentiranog pružanja usluga, možemo reći da pružanje spomenutih usluga održavanja u Kantonu Sarajevo predstavlja hibridni model, s težnjom ka konsolidiranom modelu. Iako Zakon o komunalnim djelatnostima uvodi mogućnost da se za pružanje komunalnih djelatnosti angažiraju i javna i privatna komunalna preduzeća, trenutno jedino javna komunalna preduzeća u vlasništvu Kantona obavljaju spomenute usluge održavanja javnih površina, odnosno

¹⁴³ Izvršenje, odnosno ishod ovih planova nije bio predmet ovog istraživanja.

¹⁴⁴ Intervju s predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

¹⁴⁵ Intervjui s predstavnicima tri mjesne zajednice na području grada, 13. 12. 2012, 18. 12. 2012, 19. 12. 2012.

održavanja komunalne čistoće na njima i odvoza komunalnog otpada.¹⁴⁶ Ne postoje lokalne jurisdikcije ili različiti akteri koji su u konkurentskoj poziciji na tržištu kada je u pitanju pružanje ovih konkretnih usluga. One bi se, barem hipotetički, trebale pružati na jednak način na teritoriji jedinice uprave koja je za njih nadležna, s tim da planiranje održavanja javnih površina prema prioritarnim zonama (kao što je prethodno objašnjeno) signalizira mogućnost da su određena područja grada zapostavljena nauštrb drugih (npr. periferija ili unutrašnjost stambenih naselja naspram centra grada). To također znači da bi vrste usluga trebale biti jednake, odnosno da one nužno ne odgovaraju potražnji lokalnog stanovništva u različitim dijelovima grada (alokativna efikasnost). Iz tog razloga i ne možemo govoriti o takmičenju između lokalnih jurisdikcija, što bi bio slučaj da je riječ o fragmentiranom sistemu pružanja usluga. Ipak, bitno je spomenuti da jedinice lokalne samouprave u gradu, u skladu sa svojim kratkoročnim i dugoročnim planovima (naprimjer, strategije zaštite okoliša), također doprinose održavanju javnih površina na svom području. One odgovaraju na zahtjeve lokalnog stanovništva i angažuju komunalna preduzeća da održavaju, uredi ili očiste površine koje, zbog nedostatka finansijskih sredstava, nisu uključene u godišnje programe održavanja komunalnih preduzeća. To znači da bi neka područja u gradu mogla biti bolje održavana od drugih i privlačnija za stanovanje i poslovanje.

U literaturi se smatra da je koordinacija u pružanju usluga upravo internalizirana u konsolidiranom, hijerarhijskom sistemu upravljanja, a u Sarajevu je situacija kompleksnija upravo zato što pored kantonalnog nivoa postoji i gradski i općinski nivo vlasti. Trenutni sistem koordinacije jasan je utoliko što različiti nivoi vlasti gravitiraju prema istom davaocu usluge za određenu uslugu. Ipak, čini se da izostaje značajnija saradnja između različitih nivoa vlasti na strateškom unapređenju planiranja i pružanja ovih usluga općenito, što se potencijalno može dovesti u vezu sa sukobom oko nadležnosti između Kantona, Grada i općina u sastavu Grada, koji u Sarajevu traje već godinama.

¹⁴⁶ KJKP "Rad" bavi se djelatnošću prikupljanja, transporta i deponiranja komunalnog otpada u svih devet općina Kantona Sarajevo, ali je Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša izdalo dozvole za upravljanje otpadom različitim pravnim licima koja su specijalizirana za posebne vrste otpada, u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom FBiH. Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, *Informacija o upravljanju otpadom u Kantonu Sarajevo*, str. 6–7.

6.3. Nadzor izvršenja i kvaliteta usluga

Nadzor provedbe odredbi Zakona o komunalnoj čistoći, te programa i operativnih planova održavanja čistoće vrši Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo.¹⁴⁷ Ministarstvo je također nadležno za nadzor nad odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima.¹⁴⁸ Javna komunalna preduzeća su dužna Ministarstvu dostavljati periodične izvještaje o svom radu, a preduzeća o svom radu izvještavaju svoje skupštine, Skupštinu Kantona i nadležna ministarstva na kantonalnom nivou (u ovom slučaju Ministarstvo okoliša i prostornog uređenja, ali i Ministarstvo saobraćaja u odnosu na održavanje parkinga i garaža). Za održavanje za koje je nadležna općina, što se u ovom slučaju odnosi na općinske ceste, izvještaj se šalje i načelniku općine.¹⁴⁹

Kao što nam je objasnio predstavnik Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, Ministarstvo ima svoje uposlenike zadužene za nadzor,¹⁵⁰ koji obilaze mjesne zajednice metodom slučajnog uzorka i provjeravaju kada se pokosila trava ili kada su oprane ulice. Prema predstavniku Ministarstva, stanje se preklapa sa mjesečnim izvještajima koje dostavljaju komunalna preduzeća, a Ministarstvo je vrlo zadovoljno radom komunalnih preduzeća u ovim oblastima.¹⁵¹ Osim Ministarstva, nadzorni odbori preduzeća, koje je imenovala Vlada Kantona Sarajevo, trebaju pratiti rad preduzeća i na osnovu izvještaja dati svoje prijedloge mjera poboljšanja rada u preduzeću.

Ipak, prema Izvještaju o reviziji finansijskih izvještaja za KJKP "Park", koji je 2009. godine objavio Ured za reviziju institucija u FBiH, "izvještaji o izvršenim radovima i uslugama godišnje se dostavljaju resornom ministarstvu, ali se od strane istog ne provodi nadzor, praćenje i potvrda izvršenih količina po pojedinim fazama rada".¹⁵² Ured za reviziju u tom momentu nije mogao potvrditi da li je u dovoljnoj mjeri uređeno praćenje izvršenja obima i količine izvršenih usluga, budući da internim aktima

¹⁴⁷ "Zakon o komunalnoj čistoći", čl. 58.

¹⁴⁸ "Zakon o komunalnim djelatnostima", čl. 42.

¹⁴⁹ Intervju sa predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

¹⁵⁰ Prema predstavniku Ministarstva, trenutno na ovim poslovima rade dvije osobe.

¹⁵¹ Intervju sa predstavnikom Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša, 2. 10. 2012.

¹⁵² Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja KJKP "Park" d.o.o. za 2008. godinu*, br. 061/09, 2009, str. 8–9. Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja za KJKP "Rad", objavljen iste godine, nije ukazao na slične probleme s nadzorom nad tekućim aktivnostima tog preduzeća. Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja KJKP "Rad" d.o.o. za 2008. godinu*, br. 060/09, 2009.

preduzeća nisu u potpunosti bili uređeni i definirani svi normativi i procedure praćenja i nadzora za sve faze rada.¹⁵³

Uvažavajući mogućnost da se postojeći mehanizam nadzora od 2009. godine unaprijedio, čini se da trenutni sistem nadzora nad radom komunalnih preduzeća koji općenito vrši resorno ministarstvo nije dovoljan kako bi se garantiralo da su sve obaveze tekućeg održavanja zaista izvršene. Prema Analizi o provođenju Zakona o komunalnim djelatnostima iz 2009. godine, "primjenu ovog zakona nadzire Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša, u skladu sa raspoloživim kadrovima. Zbog neadekvatne kadrovske popunjenosti ova vrsta nadzora nije adekvatno provedena, a što se djelimično reflektovalo na ukupno stanje u ovoj oblasti".¹⁵⁴ Ipak, pored uvođenja novih kadrova, čini se da je oblast nadzora neophodno rigoroznije urediti i adekvatnim podzakonskim aktima i internim aktima preduzeća, uzimajući u obzir prethodno spomenuti izvještaj Ureda za reviziju.

Problem u oblasti isporuke ovih komunalnih usluga jeste i činjenica da postojeći regulatorni okvir nije uspostavio jasne standarde kvaliteta usluga, budući da podzakonski akti, koji su trebali biti doneseni prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, do danas nisu doneseni.¹⁵⁵ Prema ovom Zakonu davaoci komunalnih usluga dužni su pružati usluge koje kvalitetom i standardom odgovaraju visini cijene koju korisnici plaćaju za njihovo vršenje, a "Vlada Kantona je obavezna utvrditi standarde i usklađivati kvalitet i nivo komunalnih usluga u skladu sa visinom cijene".¹⁵⁶

Godišnjim programima i planovima utvrđuju se prioriteti, učestalost i vrsta aktivnosti čišćenja ili održavanja javnih površina. Na taj način programi i planovi, barem prema našim sagovornicima, predstavljaju i standard kvaliteta usluga za javna komunalna preduzeća. Prema jednom od sagovornika iz KJKP "Rad", standarde postavlja onaj ko donosi programe održavanja, budući da se ovim dokumentima određuje na koji se način održavanje vrši. U ovom slučaju to je resorno kantonalno ministarstvo, s tim da

¹⁵³ Kako obrazlaže Ured, godišnji programi rada preduzeća sadrže fizički obim usluga, te kvantifikaciju cijena pojedinih usluga, po fazama rada, kao i ukupnu vrijednost programa. Cijene se korigiraju prema ukupno odobrenim sredstvima u budžetu za ove namjene. Programi održavanja zelenih površina odobravaju se isključivo na osnovu sredstava koja su ukupno odobrena, a bez prethodno utvrđenih normativa po fazama rada i praćenja izvršenja. Za svaki pojedinačni program rada odobravaju se određena finansijska sredstva, ali se ne primjenjuju norme, niti se usluge plaćaju po fazama rada, već po kvadratnom metru prostora održanih zelenih površina. Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izveštaj o reviziji finansijskih izvještaja KJKP "Park" d.o.o. za 2008. godinu*, str. 8–9.

¹⁵⁴ Vlada Kantona Sarajevo, *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*, str. 10.

¹⁵⁵ S tim da Zakon o komunalnoj čistoći postavlja određene standarde u odnosu na komunalnu čistoću, a još uvijek je na snazi Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina bivšeg Grada Sarajeva, koja postavlja i određene standarde održavanja u ovoj konkretnoj oblasti.

¹⁵⁶ "Zakon o komunalnim djelatnostima", čl. 14.

preduzeća učestvuju u izradi programa sa prijedlozima, sugestijama i informacijama o tehničkim uvjetima i mogućnostima rada. Preduzeća su ta koja određuju tehničke uvjete pruženih usluga: naprimjer, stručnjaci KJKP "Park" odredit će šta se smatra uređenom zelenom površinom, koja će vrsta cvijeća biti posađena itd. Ipak, pošto trenutni zakonski okvir ne daje precize standarde, postavlja se pitanje da li se i na koji način uopće nadzire kvalitet isporučenih usluga.

Zakon o komunalnoj čistoći obavezuje komunalna preduzeća i da, radi ostvarivanja zaštite komunalne čistoće, osiguraju neposredno čuvanje čistoće, a neposrednu zaštitu komunalne čistoće prema zakonu obavljaju komunalni redari, koje imenuje direktor komunalnih preduzeća. Ministarstvo, između ostalog, propisuje zadatke i način obavljanja dužnosti komunalnog redara,¹⁵⁷ a predstavnici komunalnih preduzeća komunalne redare koji rade u okviru ovih preduzeća smatraju jednim vidom interne kontrole rada preduzeća. Prema predstavnicima KJKP "Rad", komunalni su redari svakodnevno na terenu, oni prate rad ekipa na terenu i bilježe ono što uoče, uključujući i eventualne nedostatke u radu samog preduzeća na aktivnostima tekućeg održavanja. Izvještaj svakodnevno šalju direktoru.¹⁵⁸

No, upitno je koliko je ovaj vid kontrole učinkovit. Najprije, komunalni redari su u sastavu preduzeća i teško da mogu objektivno kontrolirati rad svojih kolega. Oni imaju druge obaveze (zaduženi su za prijavu neophodnih intervencija ili prijavu počinitelja prekršaja na terenu), a istovremeno se, prema sagovornicima iz oba komunalna preduzeća,¹⁵⁹ suočavaju s nedostatkom kapaciteta. Također, kao što je rekao jedan od sagovornika iz KJKP "Rad", teško je uopće odrediti ko je odgovoran za eventualne probleme na terenu: da li, naprimjer, radnici nisu očistili neku površinu ili je površina odmah nakon čišćenja zaprljana? Iako je u ovom slučaju preduzeće postupilo u skladu s planom, ono ima obavezu ponovo izaći na teren i popraviti, očistiti ili ukloniti nastalu štetu.¹⁶⁰ Istovremeno, važno je istaći da su komunalni redari primarno zaduženi za komunalnu čistoću: drugim riječima, u njihove ingerencije ne spada kontrola izvršenja posla u skladu s planovima. Prema predstavniku KJKP "Park", ova jedinica ne vrši nadzor rada preduzeća, već samo ukazuje na neophodne intervencije, ako postoje problemi s higijenom, tako što obavještava rukovodioce nadležnih radnih jedinica.¹⁶¹

¹⁵⁷ "Zakon o komunalnoj čistoći", čl. 60–64.

¹⁵⁸ Intervju s predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

¹⁵⁹ Intervju s predstavnicima preduzeća KJKP "Park", 16. 10. 2012, i KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

¹⁶⁰ Intervju s predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

¹⁶¹ Intervju s predstavnikom KJKP "Park", 27. 9. 2012.

Kantonalna komunalna inspekcija nadležna je i za inspekcijski nadzor izvršavanja obaveza komunalnih preduzeća u skladu sa zakonima o komunalnim djelatnostima i komunalnoj čistoći. Prema predstavniku ove inspekcije, ova služba kontrolira rad komunalnih preduzeća, a trenutno ne postoje veći problemi sa redovnim održavanjem čistoće: preduzeća su spremna čistiti i vanredno u slučaju prijave na terenu. Problemi s komunalnom čistoćom ponekad se javljaju zbog nedovoljnog broja kontejnera za odlaganje otpada ili zbog njihove lokacije (za što inspekcija nije nadležna), a često i zbog prekršaja koje čine građani. I predstavnici KJKP "Rad" spomenuli su da se po pitanju održavanja čistoće nisu suočavali sa sankcijama, već da obično postupaju po rješenjima koja komunalna inspekcija izdaje ako je potrebno ukloniti određeni problem.¹⁶²

Iako kantonalna inspekcija ne vrši neposrednu kontrolu čistoće, već to čine komunalni redari, koji inspekciji upućuju prijave, iznenađujuće je da se komunalnoj inspekciji ne dostavljaju programi održavanja čistoće, koje zajedno utvrđuju nadležno ministarstvo i komunalno preduzeće,¹⁶³ a koje bi preduzeća trebala dostavljati po Zakonu o komunalnoj čistoći. Iako inspekcija nije zadužena da redovno prati da li se ovi dokumenti izvršavaju, već je to dužnost Ministarstva, ona bi svakako trebala imati uvid u vrstu aktivnosti koje su planirane u slučaju da se jave problemi sa održavanjem komunalne čistoće. Naprimjer, inspekcija bi morala znati da li su površine za koje je prijavljeno da se ne održavaju uopće u godišnjem planu i programu održavanja.

Prema predstavniku komunalne inspekcije, redovni inspekcijski nadzor nad radom komunalnih preduzeća ne provodi se u potpunosti, iz razloga nedovoljno preciznih odredbi postojećih propisa i nedostatka podzakonskih akata za ovu oblast. Inspekcijski nadzor se vrši u slučaju evidentiranih problema, bilo po zahtjevu korisnika usluge ili na osnovu neposrednog zapažanja komunalnog inspektora ili komunalnog redara na terenu. Ovakav način rada ne omogućava, uslovno rečeno, preventivno djelovanje inspektora, a što bi bilo omogućeno donošenjem potrebnih podzakonskih akata.¹⁶⁴ Naprimjer, pružatelj komunalne usluge, prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, treba biti kažnjen novčanom kaznom ako ne osigura trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti; održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti; te ako ne poduzima mjere za očuvanje i zaštitu okoliša i ne osigurava javnost i transparentnost rada.¹⁶⁵ Prema predstavniku komunalne inspekcije, ove odredbe nisu dovoljno precizne da bi se na osnovu njih moglo sankcionirati. To i ne

¹⁶² Intervju s predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

¹⁶³ Intervju sa predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

¹⁶⁴ Pisani komentar predstavnika kantonalne komunalne inspekcije na radnu verziju izvještaja, 26. 4. 2013.

¹⁶⁵ "Zakon o komunalnim djelatnostima", čl. 5, čl. 48.

iznenaduje, budući da ovaj konkretan član navodi opće principe pružanja usluga, a ne konkretne korake u njihovom ostvarivanju.

Također, redovni inspekcijski nadzor nad radom komunalnih preduzeća otežan je i širokim spektrom inspekcijskog nadzora u oblasti komunalnih djelatnosti u Kantonu Sarajevo. Upitno je koliko su kapaciteti inspekcijskog nadzora zaista adekvatni za efikasno sankcioniranje, imajući u vidu da u kantonalnom inspektoratu koji nadzire komunalne djelatnosti rade samo tri inspektora. Prema predstavniku ove institucije, ova vrsta nadzora bila bi olakšana ako bi druga tijela, poput komunalne policije, sankcionirala prekršaje poput neovlaštenog odlaganja otpada.¹⁶⁶ U svakom slučaju, takva vrsta nadzora bila bi neophodna kako bi se osiguralo izvršavanje obaveza komunalnih preduzeća. Naprimjer, u gradu Zagrebu, Odjel komunalnog redarstva, koji je organiziran unutar gradske uprave i u principu ima jednake nadležnosti kao i kantonalni komunalni inspektorat, zadužen je za nadzor izvršavanja programa koji se odnose na održavanje čistoće na javnoprometnim površinama, a koje donosi gradska skupština. Odjel komunalnog redarstva dužan je svake godine podnijeti izvještaj gradskom poglavarstvu o izvršavanju programa.¹⁶⁷

Sumarno, iako se na prvi pogled stječe dojam da su uspostavljeni brojni mehanizmi nadzora nad pružanjem usluga održavanja komunalne čistoće i održavanja javnih površina, oblast nadzora potrebno je značajno unaprijediti, posebno u smislu garantiranja isporuke usluga u skladu s godišnjim planovima, te uvođenja standarda i mehanizama nadzora kvaliteta isporuke usluga. U sadašnjem sistemu upravljanja, postaje neizvjesno ko je *de facto* odgovoran prema građanima ako postojeće usluge nisu adekvatno izvršene: resorno ministarstvo ili uprava/nadzorni odbor javnih komunalnih preduzeća u njegovoj nadležnosti? Čini se da bi na ovo pitanje odgovor trebalo pronaći u preciznijim zakonskim odredbama.

¹⁶⁶ Intervju s predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

¹⁶⁷ Pogledati "Odluku o komunalnom redu", *Službeni glasnik Grada Zagreba* 04/08, 05/08, 08/09, 17/09, 16/10 – Odluka Ustavnog suda RH, br. 17/10, 05/11, 08/11 i 05/12, čl. 97.

7.

Sankcioniranje onečišćenja i uništavanja urbanih prostora

7.1. Neadekvatne politike sankcioniranja

Tokom diskusije sa građanima na fokus grupama koje su provedene u okviru ovog istraživanja, gotovo svi učesnici žalili su se na probleme vandalizma, posebno na dječijim igralištima i u parkovima, te na probleme neovlaštenog odlaganja otpada na javnim i zelenim površinama u njihovim susjedstvima. Predstavnicima javnih komunalnih preduzeća, nadležnog kantonalnog ministarstva, komunalnih inspekcija, općina i nevladinog sektora intervjuiranih u okviru istraživanja također dijele mišljenje da se grad suočava sa problemom uništavanja i onečišćenja javnih prostora, kako je već navedeno u uvodnom dijelu ovog izvještaja.¹⁶⁸ Prema predstavniku KJKP "Park", gotovo sva finansijska sredstva koja bi preduzeću bila na raspolaganju za ulaganje u nove parkove i u modernizaciju dječijih igrališta troše se na obnavljanje onoga što je već bilo obnovljeno.¹⁶⁹ Slična iskustva imaju i općine u gradu.¹⁷⁰

Čini se da je jedan od glavnih faktora koji utječu na trenutno stanje javnih i privatnih površina unutar urbanih susjedstava u Sarajevu nesankcioniranje uništavanja i onečišćenja ovih prostora, što se može pripisati i neadekvatnim kaznenim politikama i postupcima kažnjavanja.

Onečišćenje javnih površina tretirano je Zakonom o komunalnoj čistoći Kantona Sarajevo, a za taj prekršaj građani se kažnjavaju novčanom kaznom.¹⁷¹ Između ostalog, zabranjeno je odlaganje papira, ambalaže, kabastih predmeta, smeća, zemlje, pijeska i sl. na javnu površinu van korpi i posuda za otpatke, te kabastog otpada na mjesto i u vrijeme suprotno odredbama zakona. Zakon precizira i druge vrste zauzimanja, onečišćenja i uništavanja javnih površina koje su zabranjene i

¹⁶⁸ Također vidjeti Udruženje Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC), *Analiza kriminaliteta na području općine Novi Grad Sarajevo*, 2011, str. 40–41.

¹⁶⁹ Intervju s predstavnikom KJKP "Park", 16. 10. 2012.

¹⁷⁰ Intervju s predstavnicima Službe za komunalne i stambene poslove i Odsjeka za zaštitu okoliša općine Novo Sarajevo, 24. 9. 2012.

¹⁷¹ Zakon sadrži kaznene odredbe koje se odnose i na pravna lica. "Zakon o komunalnoj čistoći", čl. 67–69.

predstavljaju prekršaj,¹⁷² uključujući i uništavanje ukrasnog bilja. Prema zakonu, stanje i izgled javnih površina se pri njihovom korištenju ne smije pogoršati, a oštećenja i onečišćenja moraju se na vrijeme i nakon korištenja otkloniti.¹⁷³ Prljanje, šaranje, oštećivanje i zagađivanje zgrada¹⁷⁴ također predstavlja prekršaj za koji se građani kažnjavaju novčanom kaznom. Drugim riječima, zakon sadrži kaznene odredbe koje se odnose na komunalnu čistoću i na javnim i na drugim (privatnim) površinama.

Oštećenje, uništavanje ili onečišćenje javnih prostora također je regulirano i općinskim odlukama o prekršajima protiv javnog reda i mira, koje se donose na osnovu kantonalnog Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira¹⁷⁵ i Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo. Općine u sastavu grada su odlukama utvrdile prekršaje protiv javnog reda i mira na području općine koji nisu propisani kantonalnim Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira. Također, općine u svojim odlukama određuju novčane kazne za prekršaje onima koji pišu grafite po fasadama i ulazima zgrada, javnim prijevoznim sredstvima, spomenicima, potpornim zidovima, reklamnim panoima i slično; koji lome ili na drugi način oštećuju ili uništavaju sadnice i rasad na javnim površinama; ili koji pomjeraju kontejnere za smeće sa za njih utvrđenog mjesta, odlažu smeće mimo kontejnera, pale vatru u i oko kontejnera ili kontejnere oštećuju.¹⁷⁶ Za provođenje ovih odredbi u općinama Novo Sarajevo, Novi Grad i Centar nadležna je policijska uprava, a u Starom Gradu policijska uprava i inspekcijski organi,¹⁷⁷ dok nadzor nad provođenjem odredbi odluka vrše općinski načelnici putem nadležne općinske službe. Prema kantonalnom Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira, za sankcioniranje prekršitelja odgovorne su kantonalna inspekcija i policijska uprava.

Drugim riječima, općinske odluke odnose se na iste ili slične prekršaje koji su već spomenuti u Zakonu o komunalnoj čistoći, a za čiji je nadzor nadležna kantonalna

¹⁷² Naprimjer, prljanje javnih površina pljuvanjem, bacanjem opušaka, bacanjem otpadaka kroz prozor, nekontrolirana sječa drveća itd. *Ibid.*

¹⁷³ Postupanje suprotno tome se sankcionira kao prekršaj. *Ibid.*, čl. 16.

¹⁷⁴ *Ibid.*, čl. 15.

¹⁷⁵ Prema Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira, gradska i općinska vijeća mogu, u skladu sa ovim zakonom, odlukom propisati i druge prekršaje protiv javnog reda i mira, a dužna su u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu zakona uskladiti svoje odluke sa odredbama zakona. "Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira", *Službene novine Kantona Sarajevo* 18/07, 07/8, čl. 13.

¹⁷⁶ "Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira" [općina Novo Sarajevo], *Službene novine Kantona Sarajevo* 35/07, čl. 5(2); "Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira" [općina Stari Grad], *Službene novine Kantona Sarajevo* 39/07, čl. 5(2); "Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira" [općina Centar Sarajevo], *Službene novine Kantona Sarajevo* 38/07, čl. 5(2); "Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira" [općina Novi Grad], *Službene novine Kantona Sarajevo* 04/08, čl. 5(2).

¹⁷⁷ Za neke druge prekršaje navedene u odlukama nadležni su "odgovarajući inspekcijski organi". *Ibid.*, čl. 8 (za sve odluke).

komunalna inspekcija. Osim toga što je repliciranje potpuno nepotrebno, čini se i da je teško alocirati odgovornost na jedan organ sankcioniranja (u ovom slučaju komunalnu inspekciju i policiju) za prekršaje poput uništavanja sadnica, šaranja zgrada ili neovlaštenog odlaganja otpada. Ipak, kako su nam potvrdili neki od sagovornika, u praksi policija obično reagira u slučaju prekršaja koji se odnose na uništavanje imovine (poput šaranja po zgradama ili demoliranja mobilijara u parkovima), a komunalna inspekcija u slučaju prekršaja koji se odnose na komunalnu čistoću. Neophodno je spomenuti i to da neke protupravne radnje mogu predstavljati i krivična djela protiv imovine i protiv okoliša, koja su propisana Krivičnim zakonom FBiH.¹⁷⁸ To zahtijeva da se u svakom konkretnom slučaju, u zavisnosti od ozbiljnosti počinjenog djela, identificira da li se radi o krivičnom djelu ili prekršaju.

U slučaju grafita na fasadama stambenih zgrada poseban apsurd predstavlja odredba Odluke o kućnom redu u stambenim zgradama, koju je donio Grad Sarajevo, u skladu sa Zakonom o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom, prema kojoj su stanari, između ostalog, obavezni “spriječiti pisanje grafita, prljanje i oštećivanje fasada i ulaza u zgradu, a oštećenja popraviti”.¹⁷⁹ Za kršenje ove odredbe predviđena je novčana kazna. Drugim riječima, stanari ne samo da sami moraju financirati da se uništena zajednička imovina popravi, već bi potencijalno mogli biti i kažnjeni što uništavanje nisu spriječili. Upitno je i kako gradska komunalna inspekcija, zadužena za vršenje nadzora nad provođenjem ove odluke, u praksi uopće može postupiti u skladu sa ovom odredbom: Da li će se raspitati ko je od stanara bio u zgradi u vrijeme počinjenog prekršaja i kazniti te stanare ako nisu reagirali ili će kolektivno kazniti sve stanare? Probleme u primjeni ovih odredbi potvrdio je i predstavnik gradske komunalne inspekcije.¹⁸⁰

7.2. Problem ovlaštenja komunalnih redara

Kao što je prethodno spomenuto, za neposredni nadzor nad stanjem komunalne čistoće zaduženi su komunalni redari, koji djeluju u okviru KJKP “Park” i “Rad”. Zakonom je regulirano da komunalni redar, ako zatekne lice koje vrši radnju suprotno odredbama Zakona o komunalnoj čistoći i propisima donesenim na osnovu njega, ima pravo tražiti ličnu kartu ili drugu ispravu na osnovu koje može utvrditi identitet osobe; također je ovlašten da vrši kontrolu u odnosu na održavanje čistoće na javnim i drugim površinama i da podnosi prijavu kantonalnom inspektoratu nadležnom za

¹⁷⁸ “Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine”, *Službene novine FBiH* 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10. Pogledati poglavlja XXV–XXVI.

¹⁷⁹ “Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama”, čl. 11.b.

¹⁸⁰ Intervju s predstavnikom komunalne inspekcije Grada Sarajeva, 9. 10. 2012.

komunalnu inspekciju.¹⁸¹ Dužnosti komunalnih redara detaljnije su utvrđene Pravilnikom o zadacima i načinu obavljanja dužnosti komunalnih redara, načinu odijevanja i oznakama, te obliku i sadržaju legitimacije komunalnog redara donesenog na osnovu Zakona o komunalnoj čistoći.¹⁸² Drugim riječima, redari evidentiraju stanje i ako za to imaju uvjete, zapisnik ili službenu zabilješku prosljeđuju komunalnoj inspekciji Kantonalne uprave za inspeksijske poslove¹⁸³. Inspektori komunalne inspekcije na osnovu zabilješki i dokumentiranih kršenja dalje vode postupke, odnosno izdaju rješenja o otklanjanju nedostataka, izdaju prekršajne naloge ili, kada ne postoje uvjeti za izdavanje prekršajnog naloga,¹⁸⁴ podnose zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka sudu koji je za to nadležan, u ovom slučaju prekršajnom odjeljenju općinskog suda (tzv. “suda za prekršaje”). Nekoliko sagovornika iz “Rada” i “Parka” opisalo je komunalne redare kao “produženu ruku inspekcije” na terenu, premda su njihova ovlaštenja znatno manja od inspektora.

Komunalni redari oba preduzeća djeluju u svim općinama Kantona Sarajevo.¹⁸⁵ Prema podacima preduzeća “Park”, komunalni redari ovog preduzeća su, u okviru svakodnevnog rada na terenu, 2012. godine uputili 2.837 pismenih upozorenja na kršenje odredbi Zakona o komunalnoj čistoći za osobe i privredne subjekte, sačinili 2.038 zapisnika i službenih zabilješki, te proslijedili 1.498 zapisnika i službenih zabilješki kantonalnoj komunalnoj inspekciji za podnošenje prekršajnih prijava.¹⁸⁶ Prema KJKP “Rad”, služba komunalnih redara ovog preduzeća u okviru redovnih aktivnosti godišnje u prosjeku sačini 2.500–3.000 zapisnika i službenih zabilješki na licu mjesta, od čega u prosjeku kantonalnim i gradskim komunalnim inspekcijama proslijedi 1.500–2.000 zapisnika odnosno zabilješki.¹⁸⁷ Drugim riječima, ako razmatramo zapisnike i zabilješke koje su proslijeđene inspekcijama, to je u prosjeku oko 4

¹⁸¹ “Zakon o komunalnoj čistoći”, čl. 60–64.

¹⁸² Ministarstvo prostornog uređenja, stambenih i komunalnih poslova Kantona Sarajevo, “Pravilnik o zadacima i načinu obavljanja dužnosti komunalnih redara, načinu odijevanja i oznakama, te obliku i sadržaju legitimacije komunalnog redara”, br. 05-023-191/97, 24. 10. 1997. Komunalni redari, između ostalog, vrše kontrolu održavanja čistoće na javnim i drugim površinama, a u skladu sa zakonom i pratećim propisima, legitimiraju i utvrđuju identitet lica zatečenih u vršenju radnji u suprotnosti s odredbama zakona i drugih pratećih propisa, sačinjavaju zapisnik ili službenu zabilješku s podacima o licu, opis radnje, te podatke o eventualno drugim prisutnim licima, te podnose prijavu kantonalnom inspektoratu nadležnom za komunalnu inspekciju. *Ibid*, čl. 2.

¹⁸³ Odnosno Grada Sarajeva za prekršaje koji se spominju u Odluci o kućnom redu u stambenim zgradama.

¹⁸⁴ U skladu sa Zakonom o prekršajima FBiH.

¹⁸⁵ Prema predstavnicima oba preduzeća, redari rade svaki u dvije smjene, uključujući i vikende. Intervju s predstavnicima KJKP “Park”, 16. 10. 2012, i KJKP “Rad”, 8. 10. 2012.

¹⁸⁶ “Nemaran odnos prema zelenilu: Ekoredari u 2012. imali skoro 5.000 intervencija u Sarajevu”, *Portal 24sata.info*, 09. 02. 2013.

¹⁸⁷ Pisani komentari predstavnika KJKP “Rad” na radnu verziju izvještaja, 29. 4. 2013.

zapisnika ili zabilješke dnevno od komunalnih redara KJKP "Park" (za 2012. godinu), te oko 6 zapisnika i zabilješki dnevno od KJKP "Rad."

Činjenica da komunalni redari nemaju ovlaštenje kažnjavanja počinitelja prekršaja na licu mjesta predstavlja značajan problem. Prema predstavniku kantonalne komunalne inspekcije, to utječe na percepciju građana da su komunalni redari bespomoćni i da će prekršitelji proći nekažnjeni ako počine prekršaj poput narušavanja komunalne higijene.¹⁸⁸ To je potvrdilo i nekoliko građana koji su učestvovali u fokus grupama provedenim u sarajevskim susjedstvima u okviru ovog istraživanja: oni smatraju da komunalni redari nemaju naročite ingerencije i da suštinski nisu u stanju kazniti prekršitelje. Ipak, s takvim konstatacijama ne slažu se predstavnici KJKP "Rad". Prema njima, zapisnik koji na licu mjesta sačinje komunalni redari sadrži sve elemente za vođenje prekršajnog postupka, odnosno izdavanje prekršajnih naloga, kao što su vrsta prekršaja, mjesto i vrijeme, te svi osnovni podaci o počiniocu prekršaja. Predstavnici ovog preduzeća smatraju da je zapisnik osnov za sankcioniranje i da komunalni redari direktno mogu da utječu na zaštitu komunalne čistoće na području Kantona Sarajevo.¹⁸⁹

Problemi sa trenutnim sistemom nadzora opisani u prethodnom poglavlju odnose se i na službe komunalnih redara. Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, kroz periodične izvještaje koje preduzeća dostavljaju Ministarstvu, vrši nadzor nad radom ovih službi.¹⁹⁰ Komunalni inspektori nisu nadležni da kontroliraju rad komunalnih redara.¹⁹¹ Prema predstavnicima KJKP "Rad", Služba komunalnih redara do sada nije dobila negativnu ocjenu o svom radu od Ministarstva ili od nadležnih inspekcijskih organa.¹⁹²

U drugim zemljama u regionu, poput Crne Gore,¹⁹³ pa i u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine, poput Republike Srpske,¹⁹⁴ djeluje komunalna policija koja ima značajnija ovlaštenja za sankcioniranje počinitelja prekršaja u odnosu na komunalne redare u Sarajevu; slično je i sa Odjelom za komunalno redarstvo u gradu Zagrebu,¹⁹⁵ s tim da on ima veća ovlaštenja i u odnosu na komunalnu policiju u Republici Srpskoj i u Crnoj Gori, koja se mogu porediti sa kantonalnom komunalnom inspekcijom.

¹⁸⁸ Intervju s predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

¹⁸⁹ Pisani komentari predstavnika KJKP "Rad" na radnu verziju izvještaja, 29. 4. 2013.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Intervju s predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

¹⁹² Pisani komentari predstavnika KJKP "Rad" na radnu verziju izvještaja, 29. 4. 2013.

¹⁹³ Pogledati Zajednicu opština Crne Gore, "Komunalna policija u mojoj opštini", 2009.

¹⁹⁴ Pogledati "Zakon o komunalnoj policiji", *Službeni glasnik Republike Srpske* 85/03.

¹⁹⁵ "Odluka o komunalnom redu", čl. 142.

Neophodno je spomenuti da je Vlada Kantona Sarajevo zadužila Kantonalnu upravu za inspeksijske poslove da u saradnji sa relevantnim kantonalnim ministarstvima inicira formiranje komunalne policije.¹⁹⁶ Ipak, čini se da do danas nisu napravljeni značajniji pomaci u tom pravcu.

7.3. Problem identifikacije počinitelja prekršaja i problem naplate kazni

Postoji i nekoliko praktičnih problema u sankcioniranju počinitelja onečišćenja ili uništavanja javnih prostora. Najveći je problem identifikacija samog počinitelja, što je, prema predstavnicima oba komunalna preduzeća, vrlo teško učiniti. Prema predstavnicima KJKP "Rad", to je posebno teško zbog vrlo malog broja komunalnih redara, koji ili lično treba da vide i identificiraju počinitelja ili rade uz pomoć građana svjedoka. Nekada preduzeće organizira i dežure na određenim lokacijama, gdje je stalnim obilaskom uočen problem poput nelegalnog odlaganja otpada, kako bi na licu mjesta utvrdili i vidjeli prekršioca i mogli napraviti zapisnik za daljnji postupak.¹⁹⁷ Nekoliko sagovornika je ukazalo na to da ako komunalni redar lično nije vidio da neko narušava komunalnu čistoću, prekršitelji negiraju krivicu i obično ostanu nekažnjeni zbog nedostatka dokaza.

Postoje praktični problemi i kod naplate kazni izrečenih u prekršajnim nalogima koji vrijede za sve prekršaje budući da su uređeni Zakonom o prekršajima FBiH. Naime, ukoliko prekršitelj ne plati novčanu kaznu, neće mu se dozvoliti registracija ili produženje važenja registracije motornog vozila, izdavanje ili produženje važenja vozačke dozvole, učestvovanje na javnom tenderu ili promjena registracije pravnog lica ili registracije samostalne obrtničke djelatnosti.¹⁹⁸ Također, u slučaju da osoba ne plati kaznu, iako ne spori prekršajni nalog koji je zaprimila, ne postoji mogućnost pokretanja prekršajnog postupka pred sudom.¹⁹⁹ Prema predstavniku gradske komunalne inspekcije, ako stranka ne posjeduje motorno vozilo i saobraćajnu i vozačku dozvolu, može se desiti da se kazna nikada ne naplati.

¹⁹⁶ Pogledati Vlada Kantona Sarajevo, Zaključak br. 02-05-15818-5.1/11, 4. 5. 2011.

¹⁹⁷ Intervju s predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

¹⁹⁸ "Zakon o prekršajima Federacije BiH", *Službene novine Federacije BiH* 31/06 i 37/10, čl. 80. Prema Zakonu o prekršajima Federacije BiH, ukoliko se utvrdi da kažnjeni izbjegava platiti novčanu kaznu, ovlašteni organ ili sud mogu zatražiti od Porezne uprave FBiH da primijeni postupak prinudne naplate; također, postoji opcija lišenja slobode osobe do 15 dana. *Ibid*, čl. 81 i 82.

¹⁹⁹ Intervju s predstavnikom komunalne inspekcije Grada Sarajeva, 9. 10. 2012.

U slučaju kada se vodi prekršajni postupak pred sudom, problem je nedostatak kapaciteta suda za prekršaje u odnosu na broj prijava koje ovaj sud trenutno obrađuje, te to što postupci pred sudom obično dugo traju.²⁰⁰ Prema Zakonu o prekršajima FBiH, prekršajni postupak ne može se pokrenuti niti voditi kada prođe jedna godina od dana izvršenja prekršaja za prekršaje za koje je propisana kazna u iznosu od 3.000 KM (što je slučaj za većinu prekršaja od interesa za ovo istraživanje kada su u pitanju fizička i pravna lica).²⁰¹ Može se dogoditi da u praksi, počinitelji prekršaja ostanu nekažnjeni. Drugim riječima, stvara se dodatni dojam suštinske nekažnjivosti za prekršaje u ovoj oblasti.

7.4. Problem kapaciteta i druga ograničenja inspeksijskog nadzora

I same inspekcije suočavaju se s problemom kapaciteta. Gradsku komunalnu inspekciju čini jedan inspektor, zadužen za nadzor oko 5500 zgrada. U kantonalnoj inspekciji djeluju samo tri komunalna inspektora. S druge strane, inspeksijski postupci mogu biti dugi i složeni, budući da za provođenje postupka inspektor mora utvrditi činjenično stanje i kazniti, ako za to postoji osnova. Ako se stranka odluči na sudsko odlučivanje, prekršajni postupak može trajati više mjeseci, što također zavisi od trenutka započinjanja postupka pred sudom.²⁰² Inspektori rade po službenoj dužnosti i na osnovu prijava koje im upućuju komunalni redari i građani,²⁰³ a prema zakonu inspektori imaju i mogućnost izdavanja upozorenja prekršitelju. To je preventivna mjera koja je dozvoljena Zakonom o inspekcijama FBiH, te je inspektori i koriste u praksi.²⁰⁴

Prema predstavniku kantonalne inspekcije, zbog vrlo malog broja inspektora nije moguće odmah uvesti prekršaj koji je napravljen prethodnog dana u postupak i izdati prekršajni nalog, ali se inspekcija trudi da nema zaostataka. S druge strane, ako komunalna inspekcija dobije prijavu problema na određenoj lokaciji, ona saraduje sa

²⁰⁰ Intervju s predstavnikom KJKP "Park", 16. 10. 2012; intervju s predstavnikom komunalne inspekcije Grada Sarajeva, 9. 10. 2012.

²⁰¹ "Zakon o prekršajima Federacije BiH," čl. 29. (1).

²⁰² Intervju s predstavnikom komunalne inspekcije Grada Sarajeva, 9. 10. 2012.

²⁰³ Građani trebaju dostaviti pismene prijave sa činjenicama, dokazima i potpisom, a mogu ih poslati i elektronskom poštom. *Ibid.*

²⁰⁴ Prema predstavniku komunalne inspekcije Grada Sarajeva, ukoliko se nastavi činiti prekršaj, inspektor izdaje prekršajni nalog. Inspektor nakon sedam dana provjerava da li je upozorena stranka djelovala u skladu sa upozorenjem. O svakom tom slučaju vodi se zapisnik, odnosno službena zabilješka. *Ibid.*

komunalnim redarima, koji izlaze na teren i provjeravaju da li je prijava istinita.²⁰⁵ No, i samih redara – produžene ruke inspekcija – vrlo je malo. U “Radu” je trenutno 35 komunalnih redara, a u “Parku” 20. Prema predstavniku KJKP “Park”, redari često – posebno vikendima kada je prijava mnogo – ne mogu stići da obiđu teren i pravovremeno djeluju po prijavama, posebno zato što nemaju službena vozila.²⁰⁶

Ograničenja inspeksijskog nadzora također su prepoznata u jednoj od analiza koju je pripremila resorno ministarstvo. Prema ovoj analizi, inspeksijski nadzor nad Zakonom o komunalnim djelatnostima, koji vrše kantonalni, gradski i općinski komunalni inspektori, suočava se s problemima ograničenog broja komunalnih inspektora. Pored toga, ostvarivanje inspeksijskog nadzora otežano je i zbog nedostatka podzakonskih propisa. Analiza također tvrdi da organizacija komunalnih redara, koji su raspoređeni u komunalnim preduzećima, nije adekvatna, te se javlja potreba “preispitivanja njihove nadležnosti i organizacije”.²⁰⁷ Nacrtom Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom bilo je predviđeno da se službe komunalnih redara iz preduzeća “Park” i “Rad” izmjesti u Kantonalnu upravu za inspeksijske poslove, što bi imalo smisla iz perspektive osiguranja nezavisnosti njihovog nadzora. Prema obrazloženju uz Nacrt ovog zakona, pored stvaranja direktne veze između redara i inspektora, “na ovaj način se obezbjeđuje bolja iskorištenost postojećih kadrova, pospješuje efikasnost, te osigurava nezavisnost inspeksijskih organa prema davaocima komunalnih usluga”.²⁰⁸ Ipak, prema jednom od sagovornika, ovo je rješenje kasnije dovedeno u pitanje zbog administrativnih prepreka izmještanja službi komunalnih redara iz javnih komunalnih preduzeća u tijelo javne uprave, u ovom slučaju kantonalne inspeksijske uprave.²⁰⁹

7.5. Ničija zemlja: stambeni objekti i njima pripadajući prostor

Bitan aspekt propadanja urbanih cjelina u Sarajevu svakako je i neodržavanje, uništavanje i onečišćavanje zelenih i drugih površina koje pripadaju stambenim zgradama, poput dvorišta zgrade ili okućnica. Kao što je prethodno objašnjeno, ove površine ne održavaju javna komunalna preduzeća, već su za njih odgovorni sami etažni vlasnici – stanari. Aktivnosti održavanja čistoće na ovim površinama,

²⁰⁵ Intervju s predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

²⁰⁶ Intervju s predstavnikom KJKP “Park”, 27. 9. 2012.

²⁰⁷ Vlada Kantona Sarajevo, *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*, str. 10–11.

²⁰⁸ Vlada Kantona Sarajevo, Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom.

²⁰⁹ Intervju s predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

te njihovog uređenja, logično bi trebale spadati u aktivnosti tekućeg upravljanja zgradama, za koje je zadužen upravitelj koji je sklopio ugovor sa etažnim vlasnicima stambene zgrade.

Prema Zakonu o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom, inspektori u stambenoj oblasti nadležni za nadzor nad provođenjem ovog zakona, između ostalog, mogu izdati prekršajni nalog²¹⁰ upraviteljima ako ne realiziraju godišnji plan održavanja, u koji spada tekuće održavanje. No, kao što je prethodno obrazloženo, redosljed radova koji spadaju u tekuće održavanje, a od kojih je samo jedan "održavanje čistoće oko zgrade na površini koja nije javna",²¹¹ određuju zakonski propisi, tehnički propisi i etažni vlasnici na osnovu potreba i stanja zgrade.²¹² Tumačenje zakona stvar je formulacije i perspektive – s jedne strane se može reći da ne postoji eksplicitna obaveza uključivanja održavanja čistoće na ovim površinama u godišnje održavanje, a s druge da su etažni vlasnici dužni da sa upraviteljem dogovore principe i način održavanja čistoće na zajedničkim površinama. Ipak, ono što je jasno jeste da upravitelj neće održavati čistoću na ovim površinama osim ako to nije prethodno dogovoreno sa etažnim vlasnicima, što nam je potvrdio i predstavnik jednog preduzeća koje upravlja stambenim prostorima.²¹³ Zakon ne predviđa kazne za etažne vlasnike u slučaju neodržavanja čistoće na površinama oko zgrade koje nisu javne. Samo neodržavanje površina koje pripadaju zgradama u smislu njihovog uređenja također nije tretirano kaznenim odredbama zakona niti se spominje pod aktivnostima tekućeg održavanja.

Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama Grada Sarajeva definiše dužnosti stanara i drugih lica²¹⁴ u slučaju prekršaja. Prema ovoj odluci, svako namjerno oštećenje na zgradi, stanu, odnosno poslovnom prostoru i pripadajućem zemljištu oko zgrade smatrat će se prekršajem.²¹⁵ Prema istoj odluci, predstavnik etažnih vlasnika zaključuje zajednički ugovor sa upraviteljem, kojeg su izabrali etažni vlasnici, o redovnom održavanju zajedničkih dijelova zgrade, uređaja zgrade i pripadajućeg zemljišta oko zgrade koje nije javna površina, u skladu sa kantonalnim zakonom. Prekršajem se smatra kršenje odredbi člana 17 Odluke, koji se odnosi na dužnosti stanara i izabranog upravitelja u odnosu na održavanje dvorišta, prilaza do ulaza

²¹⁰ Ili u slučaju kada za to ne postoje uvjeti, podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kod nadležnog suda. "Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom", čl. 84.

²¹¹ *Ibid*, čl. 24. dd.

²¹² *Ibid*, čl. 24. 3.

²¹³ Intervju s predstavnikom preduzeća koje upravlja stambenim zgradama na području Sarajeva, 2. 10. 2012.

²¹⁴ Odnosi se na lica koja povremeno dolaze u zgrade. "Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama", čl. 3.

²¹⁵ *Ibid*.

zgrade, održavanje ograda kao i dijelova dvorišta koji čine zelenu površinu. Nadzor nad ovom odlukom vrši gradonačelnik putem gradske komunalne inspekcije; neposrednu zaštitu čistoće u zajedničkim dijelovima zgrada, prema ovoj odluci, treba vršiti Služba komunalnih redara.²¹⁶ Također, prema Zakonu o komunalnoj čistoći i pratećem pravilniku²¹⁷ komunalni bi redari trebali vršiti kontrolu komunalne čistoće i na “drugim” površinama. U praksi, redari KJKP “Rad” nečistoću na ovim površinama prijavljuju gradskoj komunalnoj inspekciji.²¹⁸

Trenutno je vrlo teško kazniti odgovorna lica koja ne održavaju higijenu na vanjskim dijelovima zgrade ili koja, općenito, ne održavaju ove dijelove zgrade. Gradski komunalni inspektor nadležan za provedbu Odluke o kućnom redu u takvim situacijama obično najprije razgovara sa predstavnikom etažnih vlasnika i zahtijeva da se problem riješi, naprimjer tako što predstavnik etažnih vlasnika da nalog upravitelju da se problem otkloni. U slučaju da predstavnik etažnih vlasnika ne postupi u skladu sa uputama gradskog komunalnog inspektora, inspektor se može žaliti nadležnom ministarstvu na rad predstavnika etažnih vlasnika, što je dalje u ingerenciji ministarstva (npr., ono može smijeniti etažnog vlasnika ili upravitelja). Gradski komunalni inspektor ne može direktno izreći sankcije prema upravitelju, jer je to u nadležnosti stambenih inspektora. Inspektor samo može izdati prekršajni nalog ili podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka za lica (stanare) za koje zna da su počinioci prekršaja. Drugim riječima, ako stanari zgrade općenito ne djeluju u skladu sa Odlukom o kućnom redu i ako svoja dvorišta, primjera radi, ostavljaju u zapuštenom stanju, inspektor se može žaliti na rad predstavnika etažnih vlasnika ili upravitelja, ali ih ne može kazniti.

Treba spomenuti da Zakon o komunalnoj čistoći predviđa novčane kazne za prekršaj²¹⁹ za “građanina” koji ne održava čistoću na “drugim površinama”²²⁰ – odnosno dvorištima, zajedničkim prostorijama stambenih grada, garažama i šupama, za što su po zakonu zaduženi njihovi korisnici.²²¹ Ipak, ponovo se javlja dilema kako građanin može biti kažnjen za nešto što je, u praksi, kolektivna dužnost svih stanara zgrade, posebno ako nije jasno alocirana odgovornost za neodržavanje. Također, kako nam je potvrdio predstavnik kantonalne komunalne inspekcije, ova inspekcija vrši nadzor nad javnim površinama, što znači da u ovom slučaju sankcioniranje vrši

²¹⁶ *Ibid*, čl. 19.

²¹⁷ “Pravilnik o zadacima i načinu obavljanja dužnosti komunalnih redara, načinu odijevanja i oznakama, te obliku i sadržaju legitimacije komunalnog redara”.

²¹⁸ Intervju s predstavnikom gradske komunalne inspekcije, 9. 10. 2012.

²¹⁹ Kazne su u visini od 10 do 500 njemačkih maraka, budući da je zakon iz 1997. godine.

²²⁰ “Zakon o komunalnoj čistoći”, čl. 70.

²²¹ *Ibid*, čl. 3.

jedino gradski komunalni inspektor (kojem ujedno i redari KJKP "Rad" prijavljuju slučajeve neodržavanja komunalne čistoće).

I sama komunalna kantonalna inspekcija suočava se sa sličnim problemom kada je u pitanju čišćenje snijega sa pločnika koji pripadaju stambenim zgradama, za što su, prema Zakonu o komunalnoj čistoći, zaduženi vlasnici zgrada.²²² Prema predstavniku ove inspekcije, inspektori imaju problem koga od stanara pozvati na odgovornost; prema trenutnom zakonodavstvu, upravitelja zgrade mogu pozvati na odgovornost jedino za čišćenje snijega sa krovova, ali ne i za površinu ispred zgrade. Kada se u praksi suoči sa ovim problemom, inspekcija uputi KJKP "Rad" zahtjev da očisti ove površine, što ukazuje na manjkavost postojećih propisa, kojima odgovornosti nisu jasno alocirane.

Kada je u pitanju održavanje zelenih i rekreacionih površina koje pripadaju stambenim zgradama, još uvijek je važeća Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina bivšeg Grada Sarajeva iz 1987. godine. Prema toj odluci obavezu održavanja zelenih i rekreacionih površina imaju korisnici ovih površina, odnosno organizacije udruženog rada, privatna lica i građani,²²³ koji su je mogli povjeriti komunalnoj organizaciji.²²⁴ Odlukom je predviđeno da, "ukoliko organizacije udruženog rada, druga pravna lica i građani ne održavaju zelene i rekreacione površine prema Tehničkim uslovima, a rješenjem je naloženo od strane komunalnog inspektora da pristupe radovima u roku od 24 sata, Komunalna organizacija izvršiće radove održavanja zelene i rekreacione površine na osnovu nadzora inspektora, i na račun korisnika tih površina".²²⁵ Koliko smo mogli zaključiti iz razgovora sa različitim akterima, ovo se u praksi ne dešava. Sumarno, čini se da u praksi površine koje pripadaju stambenim zgradama postaju "ničija zemlja" upravo zato što postojećim zakonskim okvirom nije jasnije precizirana obaveza održavanja čistoće i održavanja ovih površina općenito.

U svakom slučaju, brojne prepreke, uključujući manjkavost i nedorečenost kaznenih politika u ovoj oblasti, zapravo čine sankcioniranje vrlo neizvjesnim i u nekim slučajevima i nemogućim. Neadekvatan sistem sankcioniranja jedan je od evidentnih uzroka trenutnog, veoma lošeg stanja javnih prostora u gradskim naseljima.

²²² "Zakon o komunalnoj čistoći", čl. 42.

²²³ "Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina", čl. 4.

²²⁴ *Ibid*, čl. 8.

²²⁵ *Ibid*, čl. 17.

8.

Spona između vlasti i građana u pružanju usluga

8.1. Tačke pristupa pružateljima komunalnih usluga i vlasti

Imajući u vidu visok stepen nezadovoljstva stanovnika sarajevskih naselja svojim okruženjem, kako je pokazano u podacima navedenim u uvodu ovog izvještaja,²²⁶ prirodno se postavlja pitanje da li oni nešto poduzimaju da bi javni prostori u kojima žive bili u boljem stanju. Da li građani prijavljuju pojave ili probleme u svojim susjedstvima pružateljima usluga, mjesnim zajednicama, općinskim, gradskim ili kantonalnim upravama, različitim inspekcijama ili policiji? Da li pokreću inicijative za unapređenje okruženja i javnih prostora u kojima žive?

Naravno, za takvu aktivnost građana prije svega su potrebni određeni institucionalni preduvjeti, odnosno postojanje odgovarajućih kanala komunikacije. Ovdje se primarno fokusiramo na postojeće tačke pristupa koje su građanima na raspolaganju da prijave probleme u svom susjedstvu nadležnim tijelima. Pod tačkama pristupa prvenstveno mislimo na različite mehanizme i procedure interakcije i komunikacije sa pružateljima usluga, inspekcijama, mjesnim zajednicama, te nadležnim općinskim i kantonalnim upravama.

Sve javne institucije, uključujući i preduzeća koja obavljaju javna ovlaštenja,²²⁷ imaju obavezu postupiti po podnescima građana u skladu sa Zakonom o upravnom postupku FBiH. Podnescima se, između ostalog, smatraju zahtjevi, prijedlozi, prijave, molbe, žalbe ili drugi načini obraćanja organima.²²⁸ Zakonom je utvrđen način obraćanja

²²⁶ Ipak, neophodno je spomenuti da su učesnici fokus grupa uglavnom izrazili zadovoljstvo uslugama odvoza otpada. Donekle su zadovoljni uslugama održavanja zelenih površina.

²²⁷ Pored kantonalnih organa uprave, te gradskih i općinskih službi za upravu, po zakonu su dužna postupati i preduzeća kada u obavljanju javnih ovlaštenja (koja su im povjerili kanton, grad ili općine) rješavaju u upravnim stvarima. "Zakon o upravnom postupku", *Službene novine Federacije BiH* 02/98 i 48/99, čl. 1.

²²⁸ *Ibid*, čl. 63. Rokovi za postupanje po podnescima zavise od vrste postupka koji se provodi. Naprimjer, ako se radi o skraćenom postupku, nadležni organ dužan je rješenje po zahtjevu donijeti najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahtjeva. *Ibid*, čl. 139, čl. 216.

organu, postupanje organa koji je primio podnesak i u slučaju da nije nadležan za njega,²²⁹ te sadržaj podneska, uključujući lične podatke i potpis podnosioca.²³⁰ U Kantonu Sarajevo također je na snazi Zakon o postupanju sa predstavkama i prijedlozima “koje građani, pravna lica i političke organizacije... upućuju organima uprave i organima izvršne i zakonodavne vlasti...”, što, između ostalog, uključuje i kantonalne organe uprave, te gradske i općinske službe za upravu.²³¹ Prema ovom zakonu, građani mogu podnijeti prijedloge²³² kojima se, između ostalog, može ukazati na stanje, probleme ili pojave u određenoj oblasti, te predložiti preduzimanje određenih mjera; ili, s druge strane, mogu tražiti da se ispita stanje u određenoj oblasti, dostave informacije, obavijesti ili izvještaji itd.²³³ Zakon regulira način postupanja s podnescima, uključujući i utvrđivanje nadležnosti za postupanje s podneskom, dostavljanje podneska nadležnom organu, prikupljanje potrebnih podataka za odgovaranje na njega, obavještavanje podnosioca o načinu postupanja ili dostavljanje odgovora podnosiocu itd.²³⁴ Podnesci se mogu podnijeti pismeno ili usmeno, pojedinačno ili grupno, ali moraju sadržavati podatke o podnosiocu; anonimni podnesci se po pravilu ne uzimaju u postupak, osim ako “ne sadrže dovoljno elemenata koji upućuju na postojanje nedozvoljenih radnji i pojava koje je neophodno spriječiti ili otkloniti, odnosno ako organ koji ih je primio ocijeni da postoje opravdani razlozi za njihovo razmatranje”.²³⁵ Organ uprave s podneskom postupa u rokovima određenim zakonima kojima se regulira uprava i upravni postupak.²³⁶

Drugim riječima, iako su po svojoj prirodi jednosmjerni i ne omogućavaju značajniju interakciju, osnovni formalni kanali obraćanja nadležnim organima i preduzećima

²²⁹ Između ostalog, ako mu podnosilac direktno podnosi podnesak, organ upućuje podnosioca na nadležni organ; ako poštom zaprimi podnesak za koji nije nadležan, organ bez odlaganja šalje podnesak nadležnom organu. Ako organ ne može odrediti ko je nadležan za podnesak, bez odlaganja donosi zaključak u kojem odbacuje podnesak zbog nenadležnosti i zaključak odmah dostavlja stranci. *Ibid*, čl. 65.

²³⁰ *Ibid*, čl. 66.

²³¹ “Zakon o postupanju s predstavkama i prijedlozima”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 04/02, čl. 1.

²³² S druge strane, predstavke se prvenstveno odnose na izražavanje nezadovoljstva podnosioca predstavke radom organa uprave ili drugih organa i institucija nad kojima organ vrši upravni nadzor, a zbog onemogućavanja efikasnog ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa podnosioca, te izvršavanja obaveza u skladu sa zakonom. *Ibid*, čl. 3.

²³³ *Ibid*.

²³⁴ *Ibid*, čl. 4.

²³⁵ *Ibid*, čl. 5–7.

²³⁶ *Ibid*, čl. 10.

postoje. Komunalna preduzeća “Park” i “Rad” imaju dežurne telefone²³⁷ putem kojih građani mogu prijaviti probleme koji spadaju u njihovu nadležnost. KJKP “Rad” godišnje registrira između 2000–2500 poziva na svoj telefon. Po prijavama se postupa odmah, tako što se prosljeđuju nadležnoj službi u slučaju problema sa održavanjem ili komunalnim redarima ako se radi o prekršajima. Građani se preduzeću mogu obratiti i usmenim ili pismenim prijavama ili zahtjevima. Prema predstavnicima “Rada”, građani povratnu informaciju za svoju prijavu mogu dobiti ako je upute preko telefona ili na pisani zahtjev, ali preduzeće nema praksu naknadno obavijestiti građane o ishodima njihove prijave.²³⁸ Obrazloženje koje su dali predstavnici oba preduzeća jeste da građani mogu vidjeti da li je preduzeće riješilo njihov problem.²³⁹ Ipak, pitanje je kako građani mogu znati u kom je roku zaista predviđeno rješavanje problema, zašto se problem eventualno nije riješio i da li će biti riješen u perspektivi.

I kantonalna komunalna inspekcija ima slične procedure: građani se mogu obratiti putem dežurnog telefona, lično ili pismeno (putem faksa, e-maila, pošte). Prijave koje se odnose na ozbiljnije probleme prioritetno se uzimaju u razmatranje, a u svakom slučaju se rješavaju u okviru rokova Zakona o upravnom postupku. Prema predstavniku ove institucije, rok za postupanje je 15 dana, ali inspekcija radi u okviru od 7 do 15 dana. Građani obavezno dobiju odgovore; ako problem nije u nadležnosti kantonalne inspekcije, obaviješteni su da je njihova prijava ili zahtjev upućen drugoj instanci. Slične procedure ima i gradska komunalna inspekcija.²⁴⁰ Općine u sastavu Grada također djeluju u okviru spomenutog zakona: praksa je da se na prijave ili zahtjeve građana odgovara što prije, a rokovi za odgovore variraju u zavisnosti od složenosti prijave ili zahtjeva, te eventualne potrebe da se prikupe dodatne informacije.²⁴¹

Za mnoge probleme u susjedstvu mjesna zajednica je prva instanca kojoj se građani obraćaju. Prema predstavniku jedne mjesne zajednice, njena je svrha da “koordinira i usmjerava rad i u ime građana zahtijeva rješavanje određenih pitanja”.²⁴² Obično građani prijavu ili zahtjev upute mjesnoj zajednici, koja potom direktno

²³⁷ Prema predstavnicima KJKP “Rad” i “Park”, telefoni rade u dvije smjene (od 7 do 21 sat). Intervju s predstavnicima KJKP “Rad”, 8. 10. 2012, i KJKP “Park”, 27. 9. 2012.

²³⁸ Intervju s predstavnicima KJKP “Rad”, 8. 10. 2012.

²³⁹ Prema predstavniku KJKP “Park”, građani često upućuju anonimne prijave ili ne ostavljaju kontakt podatke. Intervju s predstavnikom KJKP “Park”, 27. 9. 2012.

²⁴⁰ Intervju s predstavnicima kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012, i gradske komunalne inspekcije, 9. 10. 2012.

²⁴¹ Intervju s predstavnicima službi/odsjeka u oblasti komunalnih poslova i komunalne infrastrukture i zaštite okoliša u općinama Centar, 21. 9. 2012, Novi Grad, 2. 10. 2012, Novo Sarajevo, 24. 9. 2012, i Stari Grad, 24. 9. 2012.

²⁴² Intervju s predstavnikom mjesne zajednice na području općine Centar, 13. 12. 2012.

kontaktira pružatelja usluga ako se radi o neizvršavanju redovnih obaveza poput odvoza smeća ili uređenja zelene površine ili o potrebnim hitnim intervencijama. U svim drugim slučajevima, mjesna zajednica zahtjeve građana dalje komunicira općini. Naprimjer, ako se radi o dugoročnim pitanjima koja zahtijevaju finansijska ulaganja – poput zahtjeva građana da se obnovi mobilijar u parku – mjesna zajednica takve zahtjeve upućuje nadležnoj općinskoj službi koja odlučuje o tome koji će projekti biti finansirani iz općinskog budžeta. Građani preko mjesne zajednice općini mogu uputiti i inicijative ili peticije za rješavanje određenog pitanja, poput nelegalnog parkiranja na zelenim površinama ili promjene lokacije kontejnera za otpad. Predstavnici mjesnih zajednica također su potvrdili da u slučaju kada se građani direktno obrate drugim instancama – poput općine ili komunalnih preduzeća – one ih u pravilu obavještavaju o tome i traže mišljenje mjesne zajednice pri utvrđivanju stanja na terenu u odnosu na prijavu građana.²⁴³

8.2. Iskustva građana: Nepovjerenje, neinformiranost, neuspjeh

Većina stanovnika sarajevskih naselja koji su učestvovali u fokus grupama izrazila je stav da ako prijave probleme, ne očekuju da će oni biti riješeni. Postojeće mehanizme prijavljivanja problema nadležnim institucijama stanovnici vide kao neefikasne. Diskusija sa učesnicima fokus grupa pokazala je da je glavni razlog za takav stav dojam da institucije “prebacuju lopticu” drugim institucijama. Kada su pokušali prijaviti određeni problem, građanima je obično rečeno da institucija kojoj su se obratili nije nadležna za konkretno pitanje i upućeni su na druge adrese. Ilustrativan je primjer jedne građanke sa područja općine Novo Sarajevo koja je željela prijaviti problem parkiranja automobila na zelenim površinama na kojima se igraju djeca:

“Ja zovem jedne, oni me prebace na druge, zovem te, pa opet neke druge ... pa me ovi vrata na ove. I na kraju šta ću ja? Hvala vam, neću više ni da zovem. Odustanem. Koga da zovem?”

Moguće je da će se u nekim slučajevima određena institucija proglasiti nenadležnom iako to nije ili, pak, i predstavnici samih institucija nisu sigurni da li su i ko je nadležan za određeno pitanje, pa će ili odbiti građane ili ih uputiti na druge adrese. Drugim riječima, institucije neće nužno postupiti u skladu sa prethodno spomenutim zakonima. No, čini se da je glavni razlog zbog kojeg građani bivaju upućeni na druge adrese njihova lična neupućenost u nadležnosti u iznimno kompleksnoj konstelaciji

²⁴³ Intervju s predstavnicima mjesnih zajednica na području općine Centar, 13. 12. 2012, općine Novo Sarajevo, 19. 12. 2012 i općine Novi Grad, 18. 12. 2012.

odnosa između različitih nivoa vlasti, različitih inspekcija i pružatelja usluga. Mnogi građani zbog osjećaja neinformiranosti ne žele prijaviti probleme. Prema riječima dvoje stanovnika općine Centar:

“Dosta ljudi neće ni prijaviti. Evo ja prva, ne bih znala kome se obratiti, nazvat ću jednom, pa će me uputiti tamo negdje. To bude čovjeku mrsko... i odustat će na kraju.”

“Ja sam penzioner, nemam uvid u to šta bi i ko bi trebao da uradi.”

Neinformiranost građana o tome koja bi institucija trebala rješavati koje probleme potvrđuju i intervjuirani predstavnici različitih institucija. Neki smatraju da se to ne dešava tako često; primjera radi, građani znaju da je KJKP “Rad” nadležan za odvoz smeća. Ipak, ako se građani žele žaliti na lokaciju kontejnera za otpad u svom naselju, oni se često ne obraćaju KJKP “Rad”, koje je nadležno za postavljanje kontejnera, već svojoj mjesnoj zajednici, budući da je općina ta koja u saradnji sa “Radom” određuje lokaciju kontejnera.²⁴⁴ Prema predstavniku kantonalne komunalne inspekcije, građani se vrlo često za ovaj konkretan problem obraćaju inspekciji, za što ona nije nadležna.²⁴⁵ Grad Sarajevo posebno se suočava s ovim problemom. Prema predstavnicima gradske uprave, ova jedinica lokalne uprave građanima trenutno služi kao neka vrsta “koordinatora”, budući da se mnogi građani za pitanja održavanja i čišćenja javnih površina obraćaju Gradu, koji, prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, gotovo da nema nikakve nadležnosti. Gradska uprava u takvim situacijama građane dalje upućuje na adrese nadležnih institucija.²⁴⁶

Istovremeno, do sada nisu činjeni napor da se građani sistematski educiraju o tome ko je u Kantonu Sarajevu nadležan za koje aspekte održavanja javnih površina i za sankcioniranje različitih prekršaja na ovim površinama. Od predstavnika institucija sa kojima su vođeni razgovori, samo KJKP “Rad” ima službu koja se kontinuirano bavi edukacijom građana, što prvenstveno podrazumijeva educiranje djece u obdaništima i osnovnim školama, i to u odnosu na oblast reciklaže.

Učesnici sve četiri fokus grupe kazali su da do sada nikada nisu dobili ili vidjeli edukativne materijale koji bi pojasnili nadležnosti različitih institucija za različita pitanja od interesa za ovo istraživanje, niti kome bi se u slučaju problema trebali obratiti. S druge strane, to uopće ne bi trebalo biti teško osigurati. Primjera radi, grad Beograd objavio je komunalni vodič koji daje osnovne informacije o različitim komunalnim djelatnostima za građane, uključujući i presjek normativnog okvira, te

²⁴⁴ Intervju s predstavnicima KJKP “Rad”, 8. 10. 2012.

²⁴⁵ Intervju s predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

²⁴⁶ Intervju s predstavnikom Službe za komunalne poslove Grada Sarajeva, 26. 9. 2012.

odgovornosti za različite oblasti. Građani također mogu ostvariti besplatan poziv nadležnoj službi kako bi se informirali o komunalnim pitanjima.²⁴⁷

Potrebno je spomenuti da građani nužno i ne znaju šta komunalne djelatnosti poput održavanja javnih površina i održavanja čistoće na javnim površinama podrazumijevaju. Godišnji se programi i operativni planovi održavanja komunalne čistoće ili održavanja zelenih površina, barem načelno, donose i u konsultaciji sa mjesnim zajednicama, ali sama javna komunalna preduzeća nemaju praksu direktno konsultirati stanovnike mjesnih zajednica o njihovim potrebama tokom izrade svojih godišnjih planova, u svrhu identificiranja prioriteta i ukupnog poboljšanja usluga.²⁴⁸ Drugim riječima, proces godišnjeg planiranja nije direktno otvoren stanovnicima sarajevskih susjedstava. Godišnji programi i operativni planovi također se javno ne objavljuju na web stranicama resornog kantonalnog ministarstva ili vlade, općina i komunalnih preduzeća, niti u službenom glasniku, a građanima su dostupni jedino na zahtjev, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama FBiH. To umanjuje sposobnost stanovnika jednog naselja da pozivaju komunalna preduzeća na odgovornost za (ne)obavljanje planiranih aktivnosti.

Mnogi stanovnici sarajevskih naselja koji su učestvovali na fokus grupama frustrirani su postojećim tačkama pristupa i zbog toga što njihovi problemi nisu adresirani ni nakon što su sami poduzeli značajnije napore da probleme prijave. Učesnici su imali posebno negativna iskustva u rješavanju problema u svom naselju kroz mjesnu zajednicu.²⁴⁹ Samo jedan učesnik podijelio je iskustvo uspješne inicijative koju su građani kroz mjesnu zajednicu uputili općini u vezi sa sprečavanjem izgradnje privatnog parkinga. Čini se da su građani frustrirani mjesnim zajednicama zato što one nisu mogle riješiti njihov problem, zato što njihovi predstavnici uopće nisu prepoznali zahtjeve kao osnovane ili ih uopće nisu htjeli komunicirati dalje nadležnim instancama, te zato što građanima nisu uputili povratnu informaciju o tome da li će problem biti riješen. To potencijalno može smanjiti motiviranost građana da djeluju, što naravno dovodi u pitanje efikasnost ove institucije kao kanala komunikacije između građana i nadležnih instanci.

S druge strane, nekoliko intervjuiranih predstavnika javnih komunalnih preduzeća, inspekcija i općina smatra da bi upravo mjesna zajednica trebala biti prva tačka obraćanja, pa i tačka koordinacije, u slučaju problema u susjedstvu. Prema ovim

²⁴⁷ Pogledati "Beo-kom servis", komunalni vodič, službena web stranica Grada Beograda.

²⁴⁸ Intervju s predstavnikom mjesne zajednice na području općine Centar, 13. 12. 2012.

²⁴⁹ Iskustva građana nisu se nužno odnosila na pružanje usluga održavanja i čišćenja javnih površina, već na rješavanje problema koji su u nadležnosti općine, poput promjene lokacije kontejnera za otpad, popravke krovova stambenih zgrada, nelegalnog zauzimanja površina, postavljanja klupa u parku i sl.

sagovornicima, građani bi se prije svega trebali kolektivno obraćati svojoj mjesnoj zajednici, koja potom može uputiti zahtjev ili prijavu nadležnoj instanci. Kantonalna komunalna inspekcija u praksi često dobija više prijave od različitih građana prema kojima mora postupati, a koje se odnose na isti problem. Prema ovoj bi se logici mogao eliminirati određeni broj zahtjeva, a mjesna bi zajednica mogla služiti i kao filter za eventualno neosnovane zahtjeve ili prijave institucijama. Prema predstavnicima jedne općine, mjesne zajednice upravo služe kao filteri zahtjeva građana, budući da sekretar mjesne zajednice licima koja žele prijaviti određeni problem obično napomene ako je isti zahtjev već upućen nadležnoj općinskoj službi i u proceduri je rješavanja.²⁵⁰ Ipak, prema jednom od predstavnika "Rada", građani "vole da preskoče mjesnu zajednicu" kada se obraćaju ovom preduzeću, jer tvrde da ih u "mjesnoj zajednici samo saslušaju, a mi ipak malo brže reagiramo". Prema predstavniku kantonalne komunalne inspekcije, građani "preskaču mjesnu zajednicu", istom analogijom i općinu, i obraćaju se Kantonu misleći da Kanton može nešto narediti lokalnoj upravi.²⁵¹

Ipak, čini se da su očekivanja od mjesnih zajednica također i odraz nejasne slike o njihovim kapacitetima i kontekstu u kojem djeluju. Činjenica je da mjesne zajednice nemaju sopstvene nadležnosti osim ako općina pojedine nadležnosti iz sopstvenog djelokruga ne dodijeli mjesnim zajednicama. Drugim riječima, mjesne zajednice nisu u poziciji da rješavaju probleme građana u oblastima od interesa za ovo istraživanje: one jedino i mogu biti kanal komunikacije prema općinama, Kantonu ili komunalnim preduzećima. Kao što je objasnio sekretar jedne mjesne zajednice na području općine Novo Sarajevo, mjesna zajednica tek može "pokretati pitanja" u slučaju kada je određena intervencija potrebna ili onda kada pružatelji usluga ne izvršavaju svoje zakonske obaveze.²⁵² I praksa pokazuje da mjesna zajednica ne djeluje kao značajna instanca za rješavanje komunalnih problema, čak i u domenu minimalne koordinatorske funkcije, koju bi, zapravo, i mogla vršiti. U mjesnoj zajednici na području općine Novi Grad, nisu do sada imali iskustvo da je bilo ko, a posebno općina, od njih tražio da koordiniraju ili preuzmu rješavanje određenog problema koji se tiče upravljanja javnim prostorima jer "nemamo ni sredstva ni kapacitete. Mi možemo samo nekoga nazvati i zamoliti".²⁵³ Ipak, prethodno spomenuta iskustva učesnika fokus grupa ukazuju i na to da mjesne zajednice nisu nužno najučinkovitija prva instanca kojoj se građani mogu obratiti, i gdje se eventualno mogu informirati o nadležnostima i odgovornostima za rješavanje problema u naselju.

²⁵⁰ Intervju s predstavnicima Službe za komunalne i stambene poslove općine Novo Sarajevo i Odsjeka za zaštitu okoliša općine Novo Sarajevo, 24. 9. 2012.

²⁵¹ Intervjui s predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012, i kantonalne komunalne inspekcije, 28. 9. 2012.

²⁵² Intervju s predstavnikom mjesne zajednice na području općine Novo Sarajevo, 19. 12. 2012.

²⁵³ Intervju s predstavnikom mjesne zajednice na području općine Novi Grad, 18. 12. 2012.

8.3. Manjak kapaciteta i iskustva za kolektivno djelovanje građana

U svjetlu empirijskih istraživanja o vrijednosti kolektivnog djelovanja stanovnika za zajednicu, postavlja se pitanje da li se građani Sarajevo kolektivno organiziraju kada imaju neki zajednički problem ili su pasivni posmatrači propadanja javnih prostora oko sebe?

Fokus grupe pokazuju da stanovnici imaju vrlo malo iskustva sa kolektivnim organiziranjem unutar svojih naselja. Građani smatraju da je razlog za to, između ostalog, to što su njihove komšije apatične i nezainteresirane ili se ne žele angažirati u aktivnostima održavanja naselja jer smatraju da se njihove komšije neće angažirati. Dok je za neke građane čišćenje snijega ispred ulaza bilo jedino iskustvo kolektivnog organiziranja, drugi su se žalili da su morali čistiti sami, jer im komšije nisu htjele pomoći. Iako su predstavnici mjesnih zajednica i općina spomenuli nekoliko inicijativa ili peticija koje su pokrenute i riješene, čini se da učesnici fokus grupa uglavnom nisu imali iskustvo korištenja mjesnih zajednica kao foruma za kolektivno organiziranje.

Kao što je prethodno objašnjeno, neki autori smatraju da je razlog za manjak kolektivnog djelovanja nedostatak kolektivne efektivnosti.²⁵⁴ U okviru ankete s učesnicima fokus grupa, nekoliko pitanja odnosilo se na aspekte kolektivne efektivnosti,²⁵⁵ odnosno na zajedničko očekivanje da će susjedi nešto poduzeti da bi spriječili onečišćenje ili uništavanje javnih prostora unutar naselja, te na povjerenje i društvenu koheziju općenito. Iako se zaista radi o malom broju ispitanika (36), te je za relevantnije podatke potrebno uraditi šire istraživanje primarno usmjereno na pitanje kolektivne efektivnosti, ovi rezultati daju naslutiti još jedan potencijalni faktor koji doprinosi trenutnom izgledu javnih prostora u urbanim susjedstvima Sarajeva. Većina ispitanika smatra da je vrlo malo ili uopće nije vjerovatno da će njihovi susjedi bilo što poduzeti da zaustave nepoželjna ponašanja poput onečišćenja ili vandalizma; s druge strane, iako se većina ispitanika donekle slaže da su ljudi u naselju spremni pomoći svojim susjedima, činjenica da većina ispitanika donekle

²⁵⁴ Vidjeti Sampson i Raudenbush, "Systematic Social Observation of Public Spaces."

²⁵⁵ Građanima su postavljena sljedeća pitanja za prvi aspekt koji se odnosi na očekivanje angažiranja susjeda u naselju: "Koliko smatrate vjerovatnim da će vaše komšije nešto poduzeti da zaustave nepoželjno ponašanje poput uništavanja klupa, korpi za otpatke i kontejnera u okruženju zgrada u naselju, ili šaranje po fasadama zgrada?" i "Koliko smatrate vjerovatnim da će vaše komšije nešto poduzeti da zaustave nepoželjno ponašanje poput bacanja otpadaka po javnim zelenim površinama u okruženju zgrada u naselju?" U odnosu na povjerenje i koheziju općenito, građani su upitani koliko bi se složili sa sljedećim tvrdnjama: "Ljudi u mom naselju spremni su pomoći svojim komšijama"; "U mom naselju ljudi su vrlo bliski"; "Ljudima koji žive u mom naselju može se vjerovati"; "Ljudi u mom naselju općenito se ne slažu dobro jedni s drugima"; "Ljudi u mom naselju ne dijele iste vrijednosti". Ponudeni su odgovori na Likertovoj skali.

ili u potpunosti dijeli mišljenje da ljudi u njihovom naselju ne dijele iste vrijednosti ukazuje na manjak kohezije među susjedima. Drugim riječima, zbog takvih odnosa unutar susjedstva moguće je da će se građani nerado angažirati, što su neki od njih i izrazili tokom diskusija u okviru fokus grupa. Ovakvi rezultati ankete i fokus grupa nisu iznenađujući. Istraživanje o društvenim vezama koje je 2008. godine proveo UNDP u Bosni i Hercegovini pokazalo je da je procenat onih koji vjeruju svim ili većini svojih komšija u urbanim područjima prilično nizak i iznosi samo 26,1 posto.²⁵⁶

Prethodno spomenuta iskustva iz Holandije ili Njemačke u uspostavljanju institucija na nivou susjedstva sa ciljem mobilizacije građana oko zajedničkih ciljeva ukazuju na to da vlasti kreativnim javnim politikama mogu riješiti problem kolektivnog djelovanja. Čak i u nekim dijelovima u Bosni i Hercegovini postoje inicijative, poput foruma sigurnosti, koje su uspostavile općine i koje, između ostalog, okupljaju predstavnike policije, lokalnih institucija i građana u svrhu suzbijanja kriminala, rješavanja komunalnih pitanja itd. Uspostavljanje foruma za sigurnost zajednice u skladu je sa strateškim ciljevima Strategije za rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini.²⁵⁷ Čini se da takve kreativne javne politike trenutno izostaju u slučaju Sarajeva.

Iako se možda čini da problem kolektivnog djelovanja nije povezan sa upravljanjem javnim i privatnim površinama unutar susjedstva, ovaj faktor itekako je bitan i iz perspektive postojećih zakonskih odredbi, koje kao da su osmišljene s pretpostavkom da građani *a priori* imaju kapacitet da kolektivno djeluju. Primjera radi, prethodno spomenute odredbe Zakona o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom potrebu za redovnim održavanjem površina koje pripadaju stambenim zgradama prepuštaju, između ostalog, i volji etažnih vlasnika kada ove aktivnosti dogovaraju s upraviteljem.²⁵⁸ Prema Zakonu o komunalnoj čistoći, uklanjanje snijega s pločnika i posipanje pločnika ispred stambenih zgrada u vlasništvu građana vrše vlasnici zgrada.²⁵⁹ U praksi se čišćenje snijega ispred zgrade smatra "građanskom dužnosti", ali nije jasno zašto bi sami građani, a ne preduzeća koja profesionalno vrše tu djelatnost i koja se mogu angažirati za te namjene (naprimjer, upravitelji ili tehničke službe koje angažiraju upravitelji), trebali čistiti snijeg ispred zgrada. Prema Odluci o kućnom redu u stambenim zgradama, stanari i izabrani upravitelj,

²⁵⁶ UNDP, *Izveštaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu 2009, Veze među nama: Društveni kapital u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: UNDP, 2009), str. 43.

²⁵⁷ Pogledati, naprimjer, strateške programe 3.1. ili 4.2. Strategije. Vijeće Ministara BiH, *Strategija za rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini*, 2007. Također pogledati Radni tim Vijeća ministara BiH za implementaciju Strategije rada policije u zajednici, *Operativni priručnik o partnerstvu policije i zajednice*, 2010, str. 21–27.

²⁵⁸ "Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom", čl. 24.

²⁵⁹ "Zakon o komunalnoj čistoći", čl. 42.

“u skladu sa zajedničkim ugovorom”, dužni su osigurati da se, između ostalog, dvorišta održavaju čistim i urednim, da je očišćen snijeg sa prilaza do ulaza zgrade itd.²⁶⁰ Praksa pokazuje da to često ne čine, a da je teško sankcionirati i jedne i druge ako ne uspiju postići dogovor o ovim aktivnostima. Posebno je problematično očekivati da se sankcije mogu provesti kada su u pitanju sami stanari zbog broja ljudi koje je potrebno sankcionirati i zbog nemogućnosti alociranja odgovornosti. S druge strane, postavlja se pitanje zašto bi o određenim aktivnostima građani uopće trebali brinuti, odnosno postići dogovor s upraviteljem: odgovornosti za čišćenje snijega ispred zgrade ili održavanje površina koje pripadaju zgradi *a priori* bi morale biti alocirane samim upraviteljima, i ne bi trebale biti predmet naloga etažnih vlasnika upravitelju. Oslanjajući se na pretpostavku da se upravo pravilima može riješiti problem kolektivnog djelovanja, jasno je da postojeća pravila ne uzimaju u obzir niti prirodu kolektivnog djelovanja, niti kapacitet građana da zajednički djeluju, niti neophodne preduvjete za adekvatno sankcioniranje u slučaju nepoštivanja propisa.

Stoga je iluzorno očekivati da će se stanovnici sarajevskih susjedstava, bez ozbiljnog poticaja – ili kroz kreativne javne politike vlasti ili kroz aktivnosti lokalnih udruženja na održavanju javnih prostora – moći dobrovoljno organizirati kako bi spriječili onečišćenje, uništavanje ili neodržavanje ovih prostora. Takav dojam ostavljaju i diskusije s fokus grupama, ali i rezultati ankete, koji ukazuju na relativno nisku kolektivnu efektivnost unutar sarajevskih susjedstava. S druge strane, čini se da nadležne institucije u Sarajevu do sada nisu aktivno radile na tome da kroz konkretne javne politike podstiču angažman građana na pitanjima od javnog interesa poput komunalne čistoće ili održavanja javnog reda i mira.

²⁶⁰ “Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama”, čl. 17.

9.

Zaključna razmatranja

Ovo istraživanje pokazalo je da interakcija između različitih faktora doprinosi propadanju urbanih susjedstava u Sarajevu, uključujući neprecizan normativni okvir i nedostatak standarda za pojedine komunalne djelatnosti, nedovoljne mehanizme kontrole isporuke i kvaliteta usluga, niz prepreka sankcioniranju prekršaja koji se odnose na onečišćenje i uništavanje urbanih prostora, ali i neadekvatne tačke pristupa nadležnim institucijama koje su stanovnicima Sarajeva na raspolaganju kako bi komunicirali svoje individualne ili kolektivne potrebe.

U Kantonu Sarajevo još uvijek nije riješeno pitanje raspodjele nekih od ključnih nadležnosti između Kantona, Grada Sarajeva i općina, uključujući i komunalne djelatnosti. To znači da pružanje pojedinih usluga od interesa za ovo istraživanje zavisi od novog kantonalnog zakona o lokalnoj samoupravi i budućih sektorskih zakona. Bez obzira na krajnji model upravljanja javnim uslugama, pitanje nadležnosti trebalo bi što prije riješiti kako komunalni sistem ne bi funkcionirao na osporenim pravnim osnovama i kako bi se općenito ubrzao proces donošenja odluka. Otklanjanje osnovnih sumnji u to ko je zaista nadležan za šta, također bi trebalo doprinijeti i svijesti građana o tome kome se trebaju obraćati kada se suočavaju s problemima u lokalnoj zajednici. Pitanje raspodjele nadležnosti ne smije biti vezano za uske institucionalne i političke interese i svakako bi se trebalo postaviti u širokim konsultacijama svih nivoa vlasti i zainteresirane javnosti, uvažavajući pritom ustave, zakone i međunarodne standarde koji čine dio zakonodavstva u Bosni i Hercegovini. Pritom konačna odluka o raspodjeli nadležnosti, posebno za komunalne djelatnosti, mora prvenstveno uzeti u obzir interes stanovnika Sarajeva i zasnivati se na ozbiljnijim ekonomskim procjenama efikasnosti i efektivnosti različitih rješenja, kao i na procjenama jednakosti u isporuci različitih usluga.

Trenutno izostaju javne politike koje bi komunicirale viziju i Kantona i jedinica lokalne samouprave o tome kako bi urbana područja u Sarajevu trebala izgledati, te na koji način suzbijati fizički nered koji je trenutno na djelu. Veći napori u ovoj oblasti izostaju. Tako Zakon o komunalnoj čistoći, koji nije izmijenjen od 1997. godine, nije dovoljno precizno utvrdio standarde komunalne čistoće, niti adekvatno propisao nadzor nad izvršavanjem usluga komunalnih preduzeća, te mogućnosti sankcioniranja prekršaja utvrđenih zakonom. Trenutni Zakon o komunalnim djelatnostima, koji uređuje odgovornosti za isporuku različitih usluga i na vrlo generalnom nivou utvrđuje obaveze pružatelja komunalnih usluga, nema komplementarne podzakonske akte koji bi preciznije definirali standarde za usluge poput održavanja javnih površina.

Još uvijek nije uveden modalitet naplate pojedinih usluga poput održavanja čistoće na javnim površinama ili održavanja javnih površina, odnosno komunalna naknada. Kanton iz budžeta osigurava finansiranje jednog dijela komunalnih djelatnosti, ali u skladu s raspoloživim sredstvima, što u praksi znači da neke javne površine neće biti uvrštene u godišnje planove i programe komunalnih preduzeća. Takav model finansiranja dugoročno nije održiv, a manje neodržavane površine već postaju izvor značajnijih problema poput nelegalnih deponija smeća, koje će vlasti morati sanirati. Čini se da se komunalne djelatnosti održavanja javnih površina i održavanja čistoće na javnim površinama općenito ne nalaze visoko na dnevnom redu kantonalnih vlasti, što se svakako treba promijeniti imajući u vidu objektivno stanje javnih prostora u gradu.

Trenutni sistem nadzora nad isporukom komunalnih usluga u Sarajevu također je manjkav. Kapaciteti resornog ministarstva trebali bi biti značajno unaprijeđeni kako bi ono moglo garantirati da komunalna preduzeća zaista pružaju usluge u skladu s godišnjim programima i planovima rada; istovremeno je neophodno unaprijediti kapacitete kantonalne komunalne inspekcije da nadzire isporuku usluga, te da sankcionira pružatelje usluga za neadekvatno isporučene usluge. Takav inspeksijski nadzor trebao bi se preciznije utvrditi relevantnim zakonima i podzakonskim aktima. Čini se da je neophodan i snažniji vid internih kontrola unutar preduzeća koja su ovlaštena za pružanje pojedinih komunalnih usluga kako bi se stvorio snažniji vid garancije za isporuku ovih usluga.

Upravljanje kvalitetom komunalnih usluga od interesa za ovu studiju također se treba značajno poboljšati. Zakon o komunalnoj čistoći i Zakon o komunalnim djelatnostima, te njegovi podzakonski akti, morali bi jasnije (i detaljnije) precizirati standarde za isporuku usluga održavanja javnih površina i održavanja čistoće na javnim površinama. Trenutno izostaje stvarni nezavisni nadzor kvaliteta isporučenih usluga. Također, veliki problem predstavljaju neprecizne ili nepostojeće odredbe zakonskog okvira koje se odnose na sankcioniranje u slučaju neadekvatnog pružanja spomenutih usluga. Sumarno, kantonalne bi vlasti, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, javnim komunalnim preduzećima i kantonalnom komunalnom inspekcijom, morale strateški riješiti pitanje standarda i kvaliteta isporuke komunalnih usluga.

Neki aspekti upravljanja površinama unutar naselja trenutno su potpuno zapostavljeni. Primjera radi, Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom nije uveo eksplicitnu obavezu za upravitelja stambene zgrade da održava čistoću na površinama koje pripadaju zgradi, a uopće nije uveo obavezu upravitelja da održava i uređuje vanjske površine koje pripadaju stambenim zgradama. Iako je održavanje i održavanje čistoće na površinama koje pripadaju stambenim zgradama uređeno Odlukom o kućnom redu u stambenim zgradama Grada Sarajeva, gradski komunalni inspektorat nadležan za inspeksijski nadzor po Odluci u praksi ne može kazniti niti predstavnika etažnih vlasnika niti upravitelja ako ne održavaju ove površine u skladu sa Odlukom, budući da je njihovo sankcioniranje u ingerenciji stambene

inspekcije koja se ovim pitanjima ne bavi. Neophodno je eksplicitno alocirati obavezu za održavanje ovih površina na redovnoj osnovi, koja ne zavisi od toga da li će etažni vlasnici i upravitelji održavanje ovih površina utvrditi kao jedan od prioriteta tekućeg održavanja zgrade.

Propadanju javnih prostora unutar sarajevskih susjedstava također doprinosi i vrlo otežano sankcioniranje počinitelja prekršaja poput onečišćenja ili uništavanja ovih prostora. Pored određenih preklapanja između Zakona o komunalnoj čistoći i općinskih odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira, što rezultira nejasno alociranim odgovornostima za sankcioniranje pojedinih prekršaja, relevantne inspekcije na kantonalnom i gradskom nivou suočavaju se sa značajnim manjkom kapaciteta kako bi mogle vršiti inspekcijski nadzor kada su u pitanju različite vrste prekršaja, poput onečišćenja ili uništavanja javnih površina (i pripadajućih objekata) ili vanjskih površina koje pripadaju stambenim zgradama. Službe komunalnih redara unutar komunalnih preduzeća također se suočavaju s problemom kapaciteta i ovlaštenja: posebno ograničenje u njihovom radu predstavlja to što ne mogu direktno sankcionirati počinitelje prekršaja, što umanjuje njihovu sposobnost da zaista osiguraju neposrednu zaštitu komunalne čistoće. Kako bi zakonodavstvo u oblasti održavanja javnih površina i održavanja komunalne čistoće uopće imalo smisla, neophodno je osnažiti inspekcijske kapacitete i razmisliti o modalitetima drugačijeg organiziranja komunalnog redarstva, nezavisno od komunalnih preduzeća i sa značajnijim ovlaštenjima u pogledu sankcioniranja.

Istraživanje je također pokazalo da se postojeći odnosi između građana, pružatelja usluga i institucija nadležnih za upravljanje javnim prostorima zasnivaju na jednosmjernim kanalima komunikacije i interakcije, kroz koje građani mogu prijaviti problem, ali u mnogim slučajevima neće dobiti povratnu informaciju o tome da li je problem riješen ili u kojem će roku biti riješen. Građani također nisu konsultirani u procesu planiranja i unapređenja usluga održavanja i uređenja javnih površina. Oni općenito nerado prijavljuju probleme nadležnim institucijama jer imaju iskustvo da će ih one uputiti na druge adrese: iskustvo da institucije “prebacuju lopticu” odgovornosti rezultat je i neinformiranosti građana o kompleksnoj konstelaciji odnosa i nadležnosti između različitih nivoa vlasti i institucija. Kantonalne i lokalne vlasti moraju sistematski pristupiti informiranju građana o tome ko je nadležan za isporuku usluga, za nadzor nad uslugama, za sankcioniranje neisporučenih usluga ili, pak, za sankcioniranje za prekršaje koji se odnose na narušavanje komunalne čistoće ili uništavanje javnog dobra.

Građani koji su učestvovali na fokus grupama također su uglavnom razočarani sposobnošću mjesnih zajednica da riješe probleme u njihovim susjedstvima, da ih upute dalje nadležnim instancama ili da im daju povratne informacije o ishodu njihovih zahtjeva. Budući da članove savjeta mjesnih zajednica biraju građani, da su mjesne zajednice općenito upoznate sa problemima u susjedstvima, da se kroz njih svakako organiziraju zborovi građana o različitim pitanjima, te da su one i

fizički najbliže instance kojima građani mogu iskazati svoje probleme, mjesne bi zajednice mogle biti efikasan koordinator zahtjeva i prijava građana ka drugim instancama, posebno kada su u pitanju problemi od općeg interesa. Ipak, jačanje sposobnosti mjesnih zajednica da to čine zahtijevalo bi donošenje lokalnih akata koji bi operacionalizirali rad mjesnih zajednica u postupanju po prijavama i zahtjevima građana, značajnije učešće samih savjeta mjesnih zajednica u razmatranju zahtjeva i prijava građana, posebno kada se radi o dugoročnim problemima koji se trebaju iskazati prema nadležnim institucijama, kao i značajnu edukaciju osoblja mjesnih zajednica u postupanju s građanima. Također bi trebalo razmotriti potencijalnu ulogu mjesnih zajednica u pružanju prvih informacija građanima o tome ko je nadležan za rješavanje njihovih problema.

Trenutno izostaju bilo kakve politike koje bi ohrabrile stanovnike Sarajeva da se kolektivno angažiraju u prevenciji propadanja njihovog susjedstva i za rješavanje dugoročnijih problema unutar njih. Kanton Sarajevo i jedinice lokalne samouprave u ovoj oblasti mogle bi učiti iz iskustava drugih zemalja koje su usvojile kreativna rješenja poput komisija unutar susjedstva koje okupljaju predstavnike građana i predstavljaju tačke pristupa građanima za rješavanje pitanja unutar susjedstva. Iako su potrebna daljnja istraživanja u ovoj oblasti, indicije manjka kapaciteta i iskustva kolektivnog djelovanja unutar urbanih susjedstava u Sarajevu daju za pretpostaviti da su posljedica takvog ukupnog stanja pasivni, demoralizirani, nezainteresirani građani koji nisu u mogućnosti da doprinesu unapređenju uvjetima života u svojim susjedstvima.

Posljedica interakcije svih ovih faktora jeste daljnja deterioracija javnih prostora u gradu Sarajevu. Općenito se čini da pored samih stanovnika, ni različiti nivoi vlasti unutar Sarajeva nemaju sposobnost kolektivnog djelovanja uslijed sukoba oko nadležnosti, te uslijed općenitog nedostatka zajedničke vizije za unapređenje komunalnih djelatnosti.

U pokušaju da adresiramo identificirane probleme, u narednom poglavlju dajemo osnovne preporuke koje su proizašle iz ovog istraživanja, upućene kantonalnim i lokalnim vlastima u Sarajevu. Neke od preporuka ukazuju na očigledna rješenja koja proizlaze iz analize samog sistema upravljanja gradskim javnim prostorima. Druge preporuke, pak, upućuju na potrebu za daljnjim sektorskim analizama koje bi ponudile rješenja za specifične probleme u ovoj oblasti i poslužile kao osnova za javne politike kojima bi se prekinuo začarani krug degradacije gradskih područja u Sarajevu.

10.

Preporuke

Preporuke za kantonalni nivo vlasti u oblasti upravljanja javnim prostorima:

- Što prije donijeti Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo kako bi se konačno utvrdile jasne nadležnosti Kantona, Grada i općina unutar Kantona, posebno u pogledu pružanja komunalnih djelatnosti, ali i u pogledu osiguranja javnog reda i mira.
- Izraditi jasnije javne politike u oblasti upravljanja javnim prostorima (uključujući strateške dokumente) koje bi predstavile viziju Kantona i jedinica lokalne samouprave o tome kako bi gradska naselja trebala izgledati. Takve bi politike trebale postaviti jasne ciljeve za sprečavanje daljnjeg propadanja urbanih gradskih područja.
- Donijeti podzakonske akte, uz Zakon o komunalnim djelatnostima, koji bi preciznije definirali standarde u održavanju javnih površina. Također, donijeti Zakon o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom.
- Donijeti podzakonske akte i izmjene Zakona o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom kako bi se jasno utvrdila obaveza i odgovornost upravitelja stambenih zgrada, a skinula odgovornost sa stanara, u pogledu održavanja komunalne čistoće i održavanja vanjskih površina koje pripadaju stambenim zgradama. Utvrditi nadležnost inspeksijskog nadzora za ove konkretne djelatnosti.
- Unaprijediti kapacitete i mehanizme nadzora resornog ministarstva nad radom komunalnih preduzeća, te unaprijediti mehanizme internih kontrola unutar samih preduzeća kako bi se osigurala isporuka planiranih usluga.
- Uspostaviti nezavisno ekspertno tijelo koje bi postavljalo standarde za komunalne usluge, poput odvoza otpada, čišćenja javnih površina i održavanja zelenih površina, te nadziralo kvalitet isporučenih usluga u ovim oblastima.
- Razmotriti modalitet uvođenja što većeg broja trenutno neuređenih i neodržanih javnih površina u godišnje programe i planove tekućeg održavanja kako bi se izbjeglo daljnje onečišćenje i uništavanje takvih površina i kreiranje nelegalnih deponija. U skladu s tim, neophodno je istražiti realistične modalitete finansiranja pružanja ovih usluga – što može biti i komunalna naknada – tako da se svim građanima omogući jednak kvalitet isporuke usluga.
- Garantirati obavezno objavljivanje godišnjih planskih dokumenata, te obavljati konsultacije sa građanima o uslugama održavanja komunalne čistoće i održavanja javnih površina, barem na godišnjem nivou.

Preporuke za kantonalni i gradski nivo vlasti u oblasti sankcioniranja počinitelja prekršaja na javnim prostorima, kao i sankcioniranja za nepružanje usluga održavanja javnih prostora:

- U novom Zakonu o komunalnoj čistoći i upravljanju komunalnim otpadom i podzakonskim aktima Zakona o komunalnim djelatnostima preciznije definirati standarde u obavljanju usluga, kao i kaznene odredbe koje bi omogućile da se pružatelji usluga mogu sankcionirati ne samo zbog eventualne obustave isporuke usluga već i zbog neadekvatnih usluga.
- Povećati kapacitete gradskih i kantonalnih komunalnih inspektorata. U okviru Zakona o komunalnoj čistoći i upravljanju komunalnim otpadom, eventualnih podzakonskih akata ili sasvim novih zakona u ovoj oblasti, jačati nadležnosti komunalnih redara u pogledu sposobnosti sankcioniranja i predvidjeti drugačiji oblik organiziranja komunalnih redara, nezavisno od javnih komunalnih preduzeća (potencijalno u okviru kantonalnog komunalnog inspektorata). Dugoročno razmotriti opciju uvođenja komunalne policije. Na taj bi način sankcioniranje prekršaja postalo efikasnije, rasteretile bi se komunalne inspekcije, a njihov bi se rad mogao usmjeriti na redovan nadzor pružatelja komunalnih usluga. Dodatni prihodi od sankcioniranja mogli bi se usmjeriti u posebne projekte održavanja javnih površina.
- Odrediti sankcije za neodržavanje površina koje pripadaju stambenim zgradama, u skladu s podzakonskim aktima koji preciziraju standarde u ovoj oblasti, i utvrditi modalitet sankcioniranja upravitelja zgrade u slučaju neodržavanja površina.
- U relevantne zakone i podzakonske akte, uključujući i Zakon o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom, uključiti odredbu da će fizička ili pravna lica, ako ne postupe po nalogu nadležnih inspeksijskih organa, snositi trošak za potrebne radnje koje umjesto njih obavi za to ovlašteno lice. Takva odredba neophodna je u slučaju da korisnici odnosno vlasnici prljaju, ne održavaju ili nanose štetu javnim površinama, odnosno vanjskim površinama stambenih zgrada.
- Definirati sve prekršaje protiv javnog reda i mira kantonalnim Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira, budući da je Kanton, a ne općina, nadležan u ovoj oblasti. U pogledu specifičnih prekršaja izbjeći preklapanja s novim Zakonom o komunalnoj čistoći i upravljanju komunalnim otpadom, koji bi svakako trebao utvrditi prekršaje koji se odnose na komunalnu čistoću. Preciznije razgraničiti nadležnost za sankcioniranje pojedinih prekršaja.

Preporuke za unapređenje odnosa između građana, pružatelja usluga i institucija nadležnih za upravljanje javnim prostorima unutar grada

Za kantonalni nivo vlasti:

- Sistematski informirati građane o nadležnostima za isporuku različitih usluga, za nadzor usluga i sankcioniranje neisporučenih usluga u oblasti održavanja javnih površina i održavanja komunalne čistoće, za sankcioniranje prekršaja koji se odnose na narušavanje komunalne čistoće i narušavanje javnog reda i mira. U saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, sistematski informirati građane o tome kome se mogu obratiti za rješavanje pojedinih problema.
- Insistirati na obavezi pružatelja usluga i mjesnih zajednica da građanima pruže povratne informacije o ishodu njihovih zahtjeva ili prijava.

Za lokalni nivo vlasti:

- Jačati ulogu sekretara mjesnih zajednica da efikasno postupaju po zahtjevima i prijavama građana, da ih dalje predstave savjetu mjesnih zajednica, te nadležnim instancama ukoliko je to neophodno; razmotriti donošenje lokalnih akata kojima bi se operacionalizirala interakcija s građanima u rješavanju problema unutar susjedstva. Razmotriti uspostavljanje mjesne zajednice kao prve instance informiranja građana o komunalnim, stambenim i drugim pitanjima.
- Insistirati na obavezi mjesnih zajednica da građanima pružaju povratne informacije o ishodu zahtjeva ili prijava.
- Razmotriti uspostavljanje volonterskih komunalnih komisija unutar mjesnih zajednica sa predstavnicima građana iz različitih naselja na području mjesne zajednice, koje bi služile kao adresa za prijavljivanje tekućih problema u isporuci pojedinih komunalnih usluga i za rješavanje dugoročnijih problema unutar mjesnih zajednica.
- Razmotriti mogućnost uspostavljanja foruma za sigurnost zajednice, u okviru kojih bi se organizirali redovni sastanci između građana i predstavnika policije u svrhu rješavanja komunalnih problema koji predstavljaju opasnost za zajednicu, suzbijanja prekršaja protiv javnog reda i mira, kao i kriminala unutar zajednice. Članovi foruma mogu biti predstavnici policije koji su zaduženi za redovne patrole unutar lokalne zajednice, predstavnici građana i nevladinih organizacija, lokalnih ustanova poput škola, kao i drugih lokalnih organizacija, te lokalne uprave. Ovi forumi mogli bi se organizirati u okviru jedne ili više mjesnih zajednica.
- Pokrenuti kontinuirane programe edukacije i podizanja svijesti građana o komunalnoj čistoći.

Bibliografija

1. Monografije, članci i izvještaji

Centar za promociju civilnog društva (CPCD). *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novo Sarajevo*. CPCD: Sarajevo, 2012.

Centar za promociju civilnog društva (CPCD). *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novi Grad*. CPCD: Sarajevo, 2012.

Centar za promociju civilnog društva (CPCD). *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Centar*. CPCD: Sarajevo, 2012.

Centar za promociju civilnog društva (CPCD). *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Stari Grad*. CPCD: Sarajevo, 2012.

Chaskin, Robert J. "Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature". *The Social Service Review* 71, br. 4 (decembar 1997), str. 521–547.

Dowding, Keith i Richard Feiock. "Intralocal Competition and Cooperation". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John, str. 29–50. New York: Oxford University Press, 2012.

Ejersbo, Niels i James H. Svara. "Bureaucracy and Democracy in Local Government". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John, str. 152–178. New York: Oxford University Press, 2012.

Davies, Jonathan S. i Jessica Trounstone. "Urban Politics and the New Institutionalism". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John, str. 51–70. New York: Oxford University Press, 2012.

Horak, Martin i Talja Blokland. "Neighborhoods and Civic Practice". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John, str. 254–272. New York: Oxford University Press, 2012.

Keizer, Kees, Siegwart Lindenberg i Linda Steg. "The Spreading of Disorder". *Science* 322 (12. 12. 2008), str. 1681–1685.

Kübler, Daniel i Michael A. Pagano. "Urban Politics as Multilevel Analysis". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John, str. 114–129. New York: Oxford University Press, 2012.

Pierre, Jon i B. Guy Peters. "Urban Governance". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John, str. 71–86. New York: Oxford University Press, 2012.

Pratchett, Lawrence i Vivien Lowndes. *Developing democracy in Europe - An analytical summary of the Council of Europe's acquis*. Strasbourg: Council of Europe, 2004.

Projekat upravne odgovornosti. 2012. *Okvirne norme pri pružanju komunalnih usluga*. <http://www.sogfbih.ba/uploaded/DOKUMENTI/Usluge%20gradjanima/3.1.%20Okvirne%20norme.pdf> (stranica posjećena 3. 3. 2013).

Sampson, Robert J. "Neighborhood and community: Collective efficacy and community safety". *New Economy* 11, br. 2 (juni 2004), str. 106–113.

Sampson, Robert J. i Stephen W. Raudenbush. "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods". *American Journal of Sociology* 105, br. 3 (1999), str. 603–651.

Svjetska banka. *Od stabilnosti do uspješnosti: Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Svjetska banka, 2009.

Udruženje Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC). *Analiza kriminaliteta na području općine Novi Grad Sarajevo*. Sarajevo: CPRC, 2011. <http://cprc.ba/DNN/LinkClick.aspx?fileticket=Ydl3DoRUV9c%3D&tabid=69&mid=389> (stranica posjećena 25. 2. 2013).

UNDP. *Izveštaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu 2009, Veze među nama: Društveni kapital u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: UNDP, 2009. Dostupno na: <http://www.undp.ba/upload/publications/Veze%20medju%20nama.pdf> (stranica posjećena 20. 2. 2013).

Weber, Bodo. "Između ustavno-pravnog haosa i EU integracija: Sarajevo kao ogledalo države". *Novi pogledi*, br. 20 (jesen 2012), ACIPS. http://www.acips.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=541:novi-pogledi-broj-20&catid=11:novi-pogledi&Itemid=19 (stranica posjećena 20. 2. 2013).

Wollmann, Hellmut i Kurt Thurmaier. "Reforming Local Government Institutions and the New Public Management". U *The Oxford Handbook of Urban Politics*, ur. Karen Mossberger, Susan E. Clarke i Peter John, str. 179–209. New York: Oxford University Press, 2012.

2. Međunarodni dokumenti

Vijeće Europe. Europska povelja o lokalnoj samoupravi. 15. 10. 1985, CETS br. 122. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf> (stranica posjećena 3. 4. 2013).

Council of Europe. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. 16. 11. 2009, No. 207. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm> (stranica posjećena 3. 4. 2013).

Committee of Ministers. Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. 6. 12. 2001. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=871858&SecMode=1&DocId=234770&Usage=2> (stranica posjećena 3. 4. 2013).

3. Propisi Bosne i Hercegovine

“Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine”. *Službene novine FBiH* 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10.

Ministarstvo prostornog uređenja, stambenih i komunalnih poslova Kantona Sarajevo. “Pravilnik o zadacima i načinu obavljanja dužnosti komunalnih redara, načinu odijevanja i oznakama, te obliku i sadržaju legitimacije komunalnog redara.” Br. 05-023-191/97, 24. 10. 1997.

“Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/06.

“Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina”. *Službene novine Grada Sarajeva* 06/87.

“Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Centar Sarajevo). *Službene novine Kantona Sarajevo* 38/07.

“Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Novo Sarajevo). *Službene novine Kantona Sarajevo* 35/07.

“Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Stari Grad). *Službene novine Kantona Sarajevo* 39/07.

“Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Novi Grad). *Službene novine Kantona Sarajevo* 04/08.

“Odluka o provođenju Urbanističkog plana Grada Sarajeva za urbano područje Sarajevo (Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža i Vogošća) za period 1986–2015. godine”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 05/99, 14/00 i 04/02.

“Statut grada Sarajeva”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 12/98, 14/98, 25/05, 23/08, 32/08 i 34/08.

“Statut općine Centar Sarajevo” (prečišćeni tekst). *Službene novine Kantona Sarajevo* 23/04.

“Statut općine Novi Grad Sarajevo” (novi prečišćeni tekst). *Službene novine Kantona Sarajevo* 30/09.

“Statut općine Novo Sarajevo”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 35/10.

“Statut općine Stari Grad Sarajevo” (prečišćeni tekst). *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/08.

“Uputstvo o sadržaju obrasca ‘Godišnji izvještaj o radu upravitelja’”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 15/12.

“Ustav Bosne i Hercegovine”. 1995. http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (stranica posjećena 20. 3. 2013).

“Ustav Federacije Bosne i Hercegovine”. *Službene novine Federacije BiH* 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08.

“Ustav Kantona Sarajevo”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01 i 28/04.

- “Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 19/97, 14/99 i 22/00.
- “Zakon o komunalnim djelatnostima”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/04 i 21/05 – ispravka.
- “Zakon o komunalnoj čistoći”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 11/97.
- “Zakon o komunalnoj policiji”. *Službeni glasnik Republike Srpske* 85/03.
- “Zakon o krivičnom postupku”. *Službene novine Federacije BiH* 35/03, 37/03 i 57/03.
- “Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 03/12.
- “Zakon o postupanju s predstavkama i prijedlozima”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 04/02.
- “Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH”. *Službene novine Federacije BiH* 49/06.
- “Zakon o prekršajima Federacije BiH”. *Službene novine Federacije BiH* 31/06 i 37/10.
- “Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira”. *Službene novine Kantona Sarajevo* 18/07 i 07/8.
- “Zakon o upravljanju otpadom”. *Službene novine Federacije BiH* 33/03 i 72/09.
- “Zakon o upravnom postupku”. *Službene novine Federacije BiH* 02/98 i 48/99.

4. Sudska praksa

Ustavni sud Federacije BiH. Odluka U-14/09 (Presuda) i Rješenje o neizvršenju Presude, 12. 10. 2010. i 24. 5. 2011.

Ustavni sud Federacije BiH. Odluka U-18/09 (Presuda) i Rješenje o neizvršenju presude, 26. 1. 2010. i 22. 2. 2011.

Ustavni sud Federacije BiH. Odluka U-21/09 (Djelimična presuda) i Rješenje o neizvršenju presude, 27. 9. 2010. i 6. 3. 2012.

5. Službeni izvještaji, planski dokumenti i drugi službeni izvori

KJKP “Rad”. “Operativni program i plan mašinskog čišćenja javnoprometnih saobraćajnica Kantona Sarajevo 2012. godine”. Decembar 2011.

KJKP “Rad”. “Operativni program i plan ručnog čišćenja javnoprometnih saobraćajnica Kantona Sarajevo 2012. godine”. Decembar 2011.

KJKP “Rad”. “Operativni program i plan transporta kućnog otpada Kantona Sarajevo 2012. godine”. Decembar 2011.

KJKP "Rad". "Operativni program i plan pranja javnoprometnih saobraćajnica Kantona Sarajevo 2012. godine". Decembar 2011.

KJKP "Park". "Program održavanja javnih i zelenih površina Kantona Sarajevo za 2012. godinu". Mart 2012.

Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo. Radni materijal Prijedloga Zakona o lokalnoj samoupravi. Mart 2011. <http://mpu.ks.gov.ba/sites/mpu.ks.gov.ba/files/Prijedlog%20%20ZAKONA%20%20LOKALNOJ%20SAMOUPRAVI%20-SA%20DJELOKRUGOM.pdf> (stranica posjećena 20. 12. 2012).

Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo. Odgovor na poslaničko pitanje zastupnika Ivana Brigića. 11. 7. 2010. godine.

Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo. *Informacija o upravljanju otpadom u Kantonu Sarajevo*. 2009. <http://mpz.ks.gov.ba/sites/mpz.ks.gov.ba/files/Informacija%20o%20upravljanju%20otpdom%20u%20Kantonu%20Sarajevo.pdf> (stranica posjećena 20. 12. 2012).

Vlada Kantona Sarajevo. *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*. 2009. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Analiza%20%20kom.djelat.pdf> (stranica posjećena 20. 12. 2012)

Privredna komora Kantona Sarajevo. "Primjedbe, prijedlozi i mišljenja na Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom". 8. 12. 2011. http://www.pksa.com.ba/poslovni_ambijent/2011/Primjedbe_Nacrt_zakona_o_odrzavanju_cistoce.pdf (stranica posjećena 2. 2. 2013).

Radni tim Vijeća ministara BiH za implementaciju Strategije rada policije u zajednici. *Operativni priručnik o partnerstvu policije i zajednice*. 2010. http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/operativ.priruc.rpz_.pdf (stranica posjećena 3. 2. 2013).

Skupština Kantona Sarajevo. 2013. Program rada Skupština Kantona Sarajevo za 2013. godinu. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Program%20rada%202013.pdf> (stranica posjećena 20. 3. 2013).

Uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo. Godišnji izvještaji o radu. 2013. <http://mup.ks.gov.ba/organizacija/izvjestajoradu> (stranica posjećena 20. 2. 2013).

Ured za reviziju institucija u FBiH. Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja KJKP "Rad" d.o.o. za 2008. godinu, br. 060/09, 2009. http://www.saifbih.ba/javni-izvj/j-pred/pdf/Izvj_KJKP_Rad_d.o.o_Sarajevo_2008.pdf (stranica posjećena 20. 2. 2013).

Ured za reviziju institucija u FBiH. Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja KJKP "Park" d.o.o. za 2008. godinu, br. 061/09, 2009. http://www.saifbih.ba/javni-izvj/j-pred/pdf/Izvj_KJKP_Park_d.o.o_Sarajevo_za_2008_godinu.pdf (stranica posjećena 20. 2. 2013).

Ured za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo. Stručno mišljenje na Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanje komunalnim otpadom, br. 09-02-20005/11, 15. 7. 2011. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Nacrt%20zakona%20kom%20otpad.pdf> (stranica posjećena 3. 2. 2013).

Vijeće ministara BiH. *Strategija za rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini*. 2007. <http://www.msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=3441> (stranica posjećena 3. 2. 2013).

Vlada Kantona Sarajevo. "Izveštaj o radu Vlade za 2010. godinu". <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Izvjestaj%20Vlada.pdf> (stranica posjećena 3. 2. 2013).

Vlada Kantona Sarajevo. Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom. Oktobar 2011. <http://mpz.ks.gov.ba/sites/mpz.ks.gov.ba/files/nacrt%20zakona%20o%20odrzavanju%20cistoce%20i%20upravljanju%20komunalnim%20otpadom.pdf> (stranica posjećena 2. 2. 2013).

Vlada Kantona Sarajevo. Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom. August 2011. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Nacrt%20zakona%20kom%20otpad.pdf> (stranica posjećena 3. 2. 2013).

Vlada Kantona Sarajevo. Zaključak br. 02-05-15818-5.1/11, 04. 05. 2011. <http://www.ks.gov.ba/node/4641> (stranica posjećena 3. 2. 2013).

Vlada Kantona Sarajevo. Zaključak br. 02-05-24964-2/11, 15. 9. 2011. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Nacrt%20zakona%20kom%20otpad.pdf> (stranica posjećena 3. 2. 2013).

6. Drugi izvori

"Beo-kom servis", Komunalni vodič. Službena web stranica Grada Beograda. <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=3623> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

Jamaković, A. "Uništeno više od pola dječijih igrališta u Kantonu Sarajevo". *Dnevni avaz*, 26. 3. 2012. <http://www.avaz.ba/vijesti/sarajevo/86873-unisteno-vise-od-pola-djecijih-igralista-u-ks-tobogani-zapaljani-a-ljuljacke-i-klupe-pokidane.html> (stranica posjećena 20. 2. 2013).

"Načelnik općine Novo Sarajevo Nedžad Koldžo potpisao sporazume sa direktorima KJKP 'Park' i KJKP 'Rad'". Službena web stranica općine Novo Sarajevo, 13. 5. 2011. <http://www.novosarajevo.ba/stream/press/index.php?sta=3&pid=2754> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

"Nemaran odnos prema zelenilu: Ekoredari u 2012. imali skoro 5.000 intervencija u Sarajevu". *Portal 24sata.info*, 9. 2. 2013. <http://www.24sata.info/vijesti/bosna-i-hercegovina/sarajevo/134804-Nemaran-odnos-prema-zelenilu-Ekoredari-2012-imali-skoro-5000-intervencija-Sarajevu.html> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

"Odluka o komunalnom redu". *Službeni glasnik Grada Zagreba* 04/08, 05/08, 08/09, 17/09, 16/10 – Odluka Ustavnog suda RH, 17/10, 05/11, 08/11 i 05/12.

"Održan treći sastanak načelnika sarajevskih općina". Službena web stranica općine Stari Grad Sarajevo, 6. 3. 2013. <http://www.starigrad.ba/bs2/vijest.php?id=3030> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

"Održana sjednica Komisije za razvoj i unapređenje lokalne samouprave". Službena web stranica općine Stari Grad Sarajevo, 12. 3. 2013. <http://www.starigrad.ba/bs2/vijest.php?id=3044> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

"Općinama prenijeti nadležnosti utvrđene federalnim propisima". Službena web stranica općine Stari Grad Sarajevo, 7. 2. 2013. <http://starigrad.ba/bs2/vijest.php?id=2982> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

“Posao za sve: ‘Park’ čisti zapuštene površine na Zmajevcu”. Web stranica Televizije Sarajevo, 4. 10. 2012. http://tvsa.ba/ba/vijesti/posao_za_sve__park__cisti__zapustene_povrsine_na_zmajevcu (stranica posjećena 25. 3. 2013).

“‘Park’ očistio obale Miljacke i zapuštene površine”. *Portal Klix.ba*, 15. 7. 2011. <http://www.klix.ba/vijesti/bih/park-ocistio-obale-miljacke-i-zapustene-povrsine/110715055> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

“Potpisan Sporazum o nastavku projekta ‘Posao za sve u 2010. godini’”. Službena web stranica Grada Sarajeva, 22. 3. 2010. <http://www.sarajevo.ba/ba/stream.php?sta=3&pid=6284&kat=2> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

“U općini Centar održan sastanak načelnika gradskih općina”. Službena web stranica općine Centar Sarajevo, 4. 2. 2013. <http://www.centar.ba/novost/9726/u-opcini-centar-odrzan-sastanak-nacelnika-gradskih-opcina> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

“Uređenje manjih javnih površina”. *Informativni bilten Općine Centar Sarajevo* 144, 31. 8. 2012. http://www.centar.ba/upload/documents/bilteni/2012_08.pdf (stranica posjećena 25. 3. 2013).

“Uređenje zelenih površina u općini Centar”. Službena web stranica općine Centar, 8. 5. 2012. Dostupno na: <http://www.centar.ba/novost/9541/uredenje-zelenih-povrsina-u-opcini-centar> (stranica posjećena 25. 3. 2013).

Zajednica opština Crne Gore. *Komunalna policija u mojoj opštini*. 2009. Dostupno na: <http://www.uom.co.me/?p=228> (stranica posjećena 22. 2. 2013).

Aneks 1

Tabela 1. Zadovoljstvo korisnika javnih usluga u gradskim općinama u Sarajevu²⁶¹

Usluga / općina	Centar	Novi Grad	Novo Sarajevo	Stari Grad	Prosjeck općina
	Prosječna ocjena				
Komunalna higijena					
Čistoća naselja	2,59	2,53	2,53	2,55	2,55
Raspoloživost i pristupačnost kontejnera i kanti za smeće	3,38	3,49	3,72	3,31	3,48
Blagovremenost u odlaganju smeća	3,89	3,82	4,16	3,75	3,91
Kultura stanovnika u odlaganju smeća	2,33	2,07	2,37	2,38	2,28
Cijena usluga prikupljanja i odvoza smeća	3,58	3,56	3,57	3,89	3,65
Zelene površine i parkovi					
Opće stanje zelenih površina i parkova	2,57	2,85	2,57	2,20	2,55
Održavanje zelenih površina i parkova	2,75	3,01	2,70	2,11	2,64
Raspoloživost i lokacija sportskih terena	1,90	2,62	1,89	1,62	2,01
Raspoloživost i lokacija dječijih terena	1,88	2,56	2,01	1,69	2,04
Volonterstvo u održavanju zelenih površina i parkova	1,58	2,10	1,48	1,16	1,58

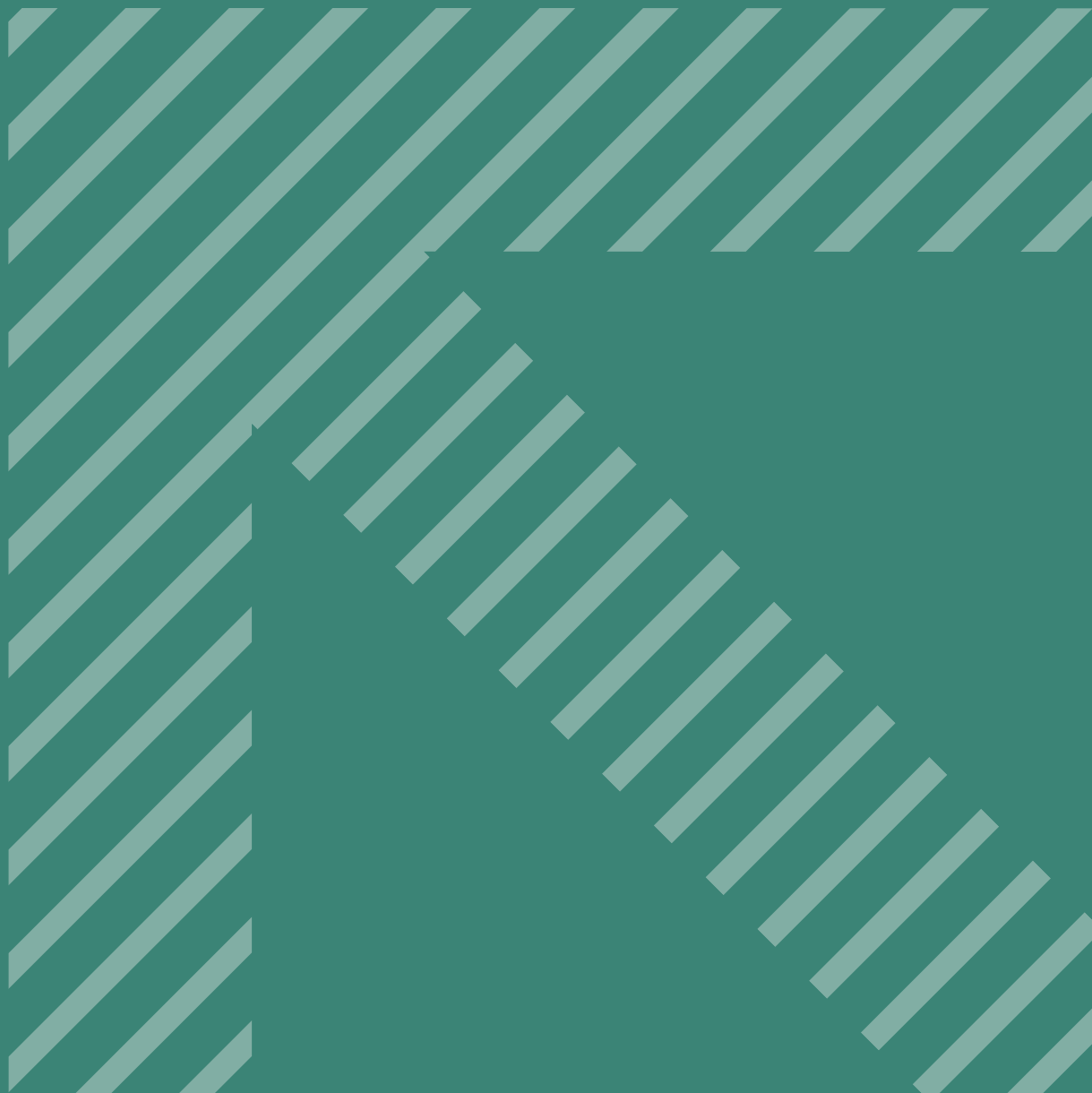
Skala ocjena:

1 – uopće ne zadovoljava; 2 – ne zadovoljava; 3 – djelimično zadovoljava; 4 – zadovoljava; 5 – u potpunosti zadovoljava; 0 – ne znam

²⁶¹ Tabela je konstruirana na osnovu podataka istraživanja CPCD-a, odnosno sljedećih izvještaja: CPCD, *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novo Sarajevo*, 2012, str. 9 i 13; CPCD, *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novi Grad*, 2012, str. 9 i 13; CPCD, *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Centar*, 2012, str. 9 i 13; i CPCD, *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Stari Grad*, 2012, str. 9 i 13.

O autorici

Mirna Jusić magistrirala je na Odsjeku za javne politike na Central European University, Budimpešta, Mađarska. Također je magistrirala na programu Upravljanje državom i humanitarni poslovi Univerziteta Sapienza u Rimu, Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Beogradu. Jedan je od osnivača Analitike – Centra za društvena istraživanje i u Analitici radi na istraživanjima. Napisala je više istraživačkih izvještaja i članaka u oblastima javne i lokalne uprave, lokalne fiskalne transparentnosti, javnih usluga i lokalne demokratije.



ANALITIKA - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.
