

DEGRADACIJA GRADA: KA SPREČAVANJU PROPADANJA JAVNIH PROSTORA U SARAJEVSKIM NASELJIMA¹

Autorica: Mirna Jusić

Očigledno propadanje javnih prostora u urbanim naseljima u Sarajevu rezultat je niza faktora, uključujući neprecizan normativni okvir i nedostatak standarda za pojedine komunalne djelatnosti, te nedovoljne mehanizme kontrole isporuke i kvaliteta usluga u oblastima komunalne čistoće i održavanja javnih površina. Također, evidentan je i niz prepreka sankcioniranju prekršaja koji se odnose na onečišćenje i uništavanje urbanih prostora, kao i neadekvatni mehanizmi komunikacije između nadležnih institucija i stanovnika Sarajeva. Ovaj sažetak nudi preporuke usmjerene na unapređenje aktualne regulative i prakse kako ne bi došlo do daljnje fizičke deterioracije javnih prostora, a prvenstveno je namijenjen predstavnicima kantonalne i lokalne vlasti u Sarajevu.

SAŽETAK

Neodržavane, onečišćene i uništene javne površine primjetne su u urbanim stambenim područjima Sarajeva. Postojeća istraživanja ukazuju na generalno nezadovoljstvo građana Sarajeva stanjem čistoće svojih naselja, općim stanjem zelenih površina i njihovim održavanjem.² Narušenom izgledu javnih prostora u urbanim sarajevskim naseljima također doprinosi nepropisno odlaganje otpada, kao i svjesno uništavanje javne i privatne imovine, poput oštećenih fasada i polomljenog mobilijara u parkovima i na dječijim igralištima.³ Problem je utoliko veći jer degradacija javnih prostora narušava kvalitet života stanovnika i može dovesti do daljnjeg fizičkog nereda.⁴

Kako bismo ustanovili uzroke ovih problema i ponudili eventualna rješenja, Centar za

društvena istraživanja Analitika je tokom 2012. i 2013. godine proveo istraživanje o različitim aspektima upravljanja javnim urbanim prostorima u Sarajevu, poput nadležnosti za usluge u oblastima komunalne čistoće i održavanja javnih površina i pratećeg zakonskog okvira, načina planiranja usluga, mehanizama nadzora nad kvalitetom i isporukom usluga, mehanizama koordinacije i saradnje između pružatelja usluga, institucija na različitim nivoima vlasti, inspeksijskih tijela i mjesnih zajednica, te mehanizama sankcioniranja uništavanja i onečišćenja površina i objekata unutar naselja. Također su uzete u obzir "tačke pristupa" koje su stanovnicima Sarajeva na raspolaganju da komuniciraju sa vlastima, mjesnim zajednicama, pružateljima usluga i inspeksijskim tijelima.⁵ Poseban je fokus bio na



¹ Ovaj sažetak zasnovan je na izvještaju Centra za društvena istraživanja Analitika naslovljenom *Degradacija grada: Razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja*, koji je napisala Mirna Jusić i koji je objavljen 2013. godine.

² Pogledati CPCD, *Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novo Sarajevo; Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Novi Grad; Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Centar; Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u općini Stari Grad* (Sarajevo: CPCD, 2012). Stanovnici ovih općina iskazali su (djelimično) zadovoljstvo u pogledu usluga prikupljanja i odvoza otpada.

³ Primjera radi, pogledati Udruženje Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (CPRC), *Analiza kriminaliteta na području općine Novi Grad Sarajevo* (Sarajevo: CPRC, 2011), str. 40–41.

⁴ Kees Keizer, Siegwart Lindberg i Linda Steg, "The Spreading of Disorder", *Science*, Vol. 322 (12. 12. 2008), str. 1681.

⁵ U okviru istraživanja, urađeni su polustrukturirani intervjui sa predstavnicima nadležnih kantonalnih ministarstava, komunalnih inspeksijskih organa Kantona Sarajevo i Grada Sarajeva, službi/odsjeka gradskih općina i Grada Sarajeva u oblasti komunalnih poslova ili zaštite okoliša, kantonalnih javnih komunalnih preduzeća "Park" i "Rad", tri mjesne zajednice na području općina Centar, Novi Grad i Novo Sarajevo, preduzeća koja se bave upravljanjem stambenim zgradama na području Sarajeva, te nevladinih organizacija koje se bave zaštitom okoliša i javnim uslugama. Također su provedene četiri fokus grupe sa stanovnicima sarajevskih naselja. Za detalje, pogledati Mirna Jusić, *Degradacija grada: Razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013), str. 18–20.

najočiglednijim aspektima fizičke deterioracije javnih površina i objekata na njima, uključujući neodržavane javne površine i javne zelene površine unutar naselja; neodržavane vanjske površine koje pripadaju stambenim zgradama; nepropisno odlaganje otpada na javnim površinama i vanjskim površinama koje pripadaju stambenim zgradama, uništene fasade i druge vanjske dijelove stambenih zgrada, te uništen mobilijar na javnim i zelenim površinama.⁶

Ovaj sažetak daje pregled glavnih rezultata tog istraživanja, te nudi niz preporuka za unapređenje aktualne regulative i mehanizama upravljanja javnim prostorima u sarajevskim naseljima.

PROBLEM NADLEŽNOSTI

U Kantonu Sarajevo još uvijek nije riješeno pitanje raspodjele nadležnosti između Kantona, Grada Sarajeva i općina. U Kantonu Sarajevo se, u roku od 12 mjeseci od donošenja Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH (2006), 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.⁷ No, to do maja 2013. nije urađeno, zbog čega bi se prijedlog Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo trebao naći na dnevnom redu Skupštine Kantona Sarajevo u septembru 2013. godine.⁸

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH, upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture, utvrđivanje i provođenje stambene politike, te analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine vlastite su nadlež-

nosti općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave, koje im federalne ili kantonalne vlasti ne mogu uskratiti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.⁹ Prema Ustavu Kantona Sarajevo, Kanton ima isključivu nadležnost za "utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi",¹⁰ a komunalne djelatnosti "obavljaju se kao javne službe" prema Zakonu o komunalnim djelatnostima (2004). No, Kanton je nadležan za osiguranje obavljanja većine komunalnih djelatnosti.¹¹ U isključive nadležnosti Kantona također ulazi utvrđivanje stambene politike, kao i uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga.¹² S druge strane, prema kantonalnom Zakonu o lokalnoj samoupravi, općina u okviru samoupravnog djelokruga, 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.¹³ Ipak, ni Grad ni općine u Kantonu Sarajevo, prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, nemaju naročite nadležnosti.¹⁴ S druge strane, pomalo je iznenađujuće to što u nadležnost općina spada osiguravanje javnog reda i mira, imajući u vidu da su policijske snage u nadležnosti Kantona. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH kao sopstvenu nadležnost jedinica lokalne samouprave navodi analizu stanja javnog reda i mira. Na osnovu Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, koji općinama daje mogućnost da svojim odlukama propišu dodatne prekršaje,¹⁵ i Zakona o lokalnoj samoupravi, gradske općine donijele su gotovo identične odluke o prekršajima protiv javnog reda i mira, kojima se utvrđuju prekršaji koji nisu propisani kantonalnim zakonom, a koji se odnose i na onečišćenje i uništavanje površina i objekata. U praksi, službenici uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova

⁶ S tim da postoji niz drugih problema koji su povezani sa generalno lošim stanjem u urbanim naseljima u Sarajevu, poput problema bespravne gradnje, devastiranih i napuštenih objekata, neadekvatnog zbrinjavanja pasa lualica itd. Tako širok spektar i kompleksnost problema prevazilazi ambiciju i metodološke postavke provedenog istraživanja.

⁷ "Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH", *Službene novine Federacije BiH* 49/06, član 60.

⁸ Skupština Kantona Sarajevo, "Program rada Skupštine Kantona Sarajevo za 2013. godinu", 2013.

⁹ "Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH", član 8.

¹⁰ "Ustav Kantona Sarajevo", *Službene novine Kantona Sarajevo* 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04, poglavlje III, član 12.e).

¹¹ "Zakon o komunalnim djelatnostima", *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/04 i 21/05 – ispravka, član 5 i član 7.

¹² "Ustav Kantona Sarajevo", poglavlje III, član 12.d), član 12.a).

¹³ "Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo", *Službene novine Kantona Sarajevo* 19/97, 13/99 i 22/00, član 9. Zakon ne navodi nadležnosti Grada Sarajeva, koji, u okviru svog samoupravnog djelokruga, treba obavljati poslove utvrđene statutom Grada i zakonom. *Ibid*, član 10.

¹⁴ Primjera radi, Grad i općine 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", član 9.

¹⁵ "Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira", *Službene novine Kantona Sarajevo* 18/07 i 07/08, član 13.

Kantona Sarajevo djeluju u skladu sa kantonalnim zakonom i općinskim odlukama o prekršajima protiv javnog reda i mira.

Budući da pitanje nadležnosti još uvijek nije riješeno, ne iznenađuju brojni zahtjevi za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, koje Ustavnom sudu FBiH već godinama podnose Grad Sarajevo i općine u Kantonu. Prema presudi koju je Sud donio 2010. godine, postupajući po zahtjevu načelnika općine Centar, utvrđeno je da je Kanton 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.¹⁶ U djelimičnoj presudi donesenoj 2010. godine, Sud je utvrdio da je nekoliko zakona i drugih akata donesenih na kantonalnom nivou povrijedilo pravo Grada na lokalnu samoupravu. Konkretno, u odnosu na osporene 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 do danas nije učinio.¹⁷ 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 to, čini se da sukob nadležnosti između Kantona, Grada i općina u određenoj mjeri usporava proces donošenja važnih zakona i podzakonskih akata. Naprimjer, prema obrazloženju Ministarstva 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 (zbog utvrđivanja i prijenosa

nadležnosti i finansijskih sredstava za njihovo izvršenje jedinicama lokalne samouprave), a istovremeno se čeka i donošenje prethodno spomenute dopunske presude Ustavnog suda FBiH u odnosu na komunalne djelatnosti i komunalnu čistoću.¹⁸ Prema izvještaju o radu Vlade Kantona Sarajevo za 2010. godinu, nadležno ministarstvo pripremljeni tekst Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom nije uputilo u daljnju proceduru jer se čekala spomenuta odluka Ustavnog suda FBiH.¹⁹ Nacrt ovog zakona 2011. godine ipak je upućen na razmatranje Skupštini, a Ured za zakonodavstvo Kantona Sarajevo u svom mišljenju na nacrt 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.²⁰ Ovaj zakon još uvijek nije donesen.

Čini se da općenito postoje različite koncepcije modela pružanja usluga u komunalnoj oblasti, što također može otežati razrješenje pitanja nadležnosti. Pri iznalaženju najboljih rješenja za raspodjelu nadležnosti svakako treba imati na umu specifičnost sadašnjeg administrativnog uređenja Sarajeva, u kojem postoje dva nivoa vlasti sa statusom jedinice lokalne samouprave na istoj teritoriji.²¹ Grad i općine u njegovom sastavu svakako ne bi trebali obnašati jednake nadležnosti, već bi nadležnosti trebale pripasti ili Gradu ili općinama.²² 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 ne uzimaju ozbiljno u obzir u raspravi o nadležnostima.



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 istraživanja 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.

¹⁶ Ustavni sud FBiH, Odluka U-14/09 (Presuda) i Rješenje Suda o neizvršenju presude, 12. 10. 2010; 24. 5. 2011.

¹⁷ Ustavni sud FBiH, Odluka U-21/09, Djelimična presuda i Rješenje Suda o neizvršenju presude, 27. 9. 2010; 6. 3. 2012.

¹⁸ Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo, odgovor na poslaničko pitanje zastupnika Ivana Brigića, 11. 7. 2010.

¹⁹ Vlada Kantona Sarajevo, "Izvještaj o radu Vlade za 2010. godinu", 2011, str. 11.

²⁰ 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.

²¹ Bodo Weber, "Između ustavno-pravnog haosa i EU integracija: Sarajevo kao ogledalo države", *Novi pogledi*, br. 20 (jesen 2012), ACIPS, str. 8.

²² Prema radnom materijalu prijedloga Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2011. godine, bilo je predviđeno da Grad Sarajevo, između ostalog, preuzme nadležnosti za brojne komunalne djelatnosti. Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo, Radni materijal prijedloga Zakona o lokalnoj samoupravi, mart 2011. godine, član 9 i član 10.

NEDOSTACI SADAŠNJEG ZAKONSKOG OKVIRA

Prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, Kanton Sarajevo dužan je osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti poput održavanja čistoće na javnim površinama (uključujući zelene i rekreativne površine), održavanja javnih površina, prikupljanja i odvoza komunalnog otpada, kao i njegovo odlaganje na deponiju.²³ 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 komunalnih djelatnosti.²⁴ No, iako su neki podzakonski akti koji se odnose na druge komunalne djelatnosti doneseni ili su u proceduri donošenja, to nije slučaj i za spomenute komunalne djelatnosti.

Zakon o komunalnoj čistoći (1997) regulira oblast komunalne čistoće poput održavanja čistoće na javnim površinama i "drugim površinama" (dvorišta, zajedničke prostorije stambenih zgrada itd.), čišćenja komunalnih otpadaka sa javnih površina i njihovog prikupljanja, te odvoza i deponiranja komunalnih otpadaka.²⁵ Za održavanje čistoće na javnim površinama zadužena su preduzeća za obavljanje poslova komunalne čistoće,²⁶ a u praksi održavanje komunalne čistoće na javnim površinama u sarajevskim općinama obavljaju KJKP "Rad" i KJKP "Park", u skladu sa godišnjim programima održavanja čistoće koje priprema Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, te operativnim planovima koje na osnovu programa donose preduzeća.²⁷ Samo održavanje javnih površina, što podrazumijeva poslove uređivanja i redovnog održavanja zelenih i rekreativnih površina, javnih saobraćajnih površina i drugih javnih površina,²⁸ nije

predmet Zakona o komunalnoj čistoći niti je detaljnije propisano Zakonom o komunalnim djelatnostima. Održavanje zelenih površina trenutno je uređeno još uvijek važećom Odlukom o održavanju zelenih i rekreativnih površina (1987) bivšeg Grada Sarajeva.²⁹ Trenutno je u fazi nacрта novi Zakon o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom, koji se, između ostalog, donosi kako bi se oblast održavanja čistoće i komunalnog otpada uskladila sa obavezama koje proizlaze iz novih federalnih propisa, između ostalog, i iz Zakona o upravljanju otpadom FBiH.³⁰

U odnosu na vanjske površine koje pripadaju stambenim zgradama, Zakon o komunalnoj čistoći propisao je da održavanje čistoće na ovim površinama trebaju vršiti njihovi korisnici.³¹ Prema Zakonu o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom (2012), u okviru tekućeg održavanja za koje je zadužen upravitelj zgrade navode se i aktivnosti održavanja čistoće oko zgrade na površini koja nije javna, s tim da se redosljed radova u okviru tekućeg održavanja određuje zakonskim i tehničkim propisima, te ih određuju etažni vlasnici na osnovu potreba i stanja zgrade.³² 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 održavanje, a s druge strane da su etažni vlasnici dužni da sa upraviteljem dogovore principe i način održavanja čistoće na ovim površinama. U praksi, upravitelj neće održavati čistoću na ovim površinama ako to nije prethodno dogovoreno s etažnim vlasnicima. Zakonom nije propisana obaveza redovnog održavanja i uređivanja zelenih površina koje pripadaju zgradi, što bi, prema spomenutoj Odluci o održavanju zelenih i rekreativnih površina, trebali raditi "korisnici" ovih prostora.³³ Održavanje je

²³ "Zakon o komunalnim djelatnostima", član 7.

²⁴ *Ibid*, član 52 i član 4.

²⁵ "Zakon o komunalnoj čistoći", *Službene novine Kantona Sarajevo* 11/97, član 2 i član 4.

²⁶ *Ibid*, član 3 i član 6.

²⁷ *Ibid*, član 8.

²⁸ "Zakon o komunalnim djelatnostima", član 4. 13.

²⁹ "Odluka o održavanju zelenih i rekreativnih površina", *Službene novine Grada Sarajeva* 06/87. Održavanje ovih površina komunalno preduzeće vrši u skladu sa godišnjim programom održavanja. Godišnji program održavanja zelenih površina za područje šest općina, koji provodi KJKP "Park", odnosi se i na održavanje čistoće na ovim površinama i na njihovo održavanje.

³⁰ Vlada Kantona Sarajevo, Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom, 2011.

³¹ "Zakon o komunalnoj čistoći", član 3.

³² "Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom", *Službene novine Kantona Sarajevo* 03/12, član 24.

³³ "Odluka o održavanju zelenih i rekreativnih površina", član 4.

jednim dijelom propisano Odlukom o kućnom redu u stambenim zgradama Grada Sarajeva, koja utvrđuje dužnost stanara i izabranog upravitelja da, u skladu sa zajedničkim ugovorom, vanjske površine koje pripadaju zgradi čiste i održavaju.³⁴

PLANIRANJE I NADZOR USLUGA U KONTEKSTU UPRAVLJANJA JAVNIM PROSTORIMA

Kao što je prethodno rečeno, komunalna preduzeća djeluju u skladu sa godišnjim programima i operativnim planovima održavanja čistoće, odnosno održavanja zelenih površina, u kojima bi, osim nadležnog ministarstva i preduzeća, trebale učestvovati i lokalne vlasti.³⁵ Trenutno se ove usluge vrše prema prioritetima (kategorijama).³⁶ Ipak, 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, pa se ne održavaju i ne čiste. Obično su to površine koje ili ne predstavljaju prioritete u odnosu na raspoloživa budžetska sredstva ili se radi o neuređenim zelenim površinama kojima nije određena namjena. To nije iznenađujuće budući da održavanje i čišćenje ovih površina spada pod zajedničku komunalnu potrošnju,³⁷ koja bi se, prije svega, trebala finansirati iz komunalne naknade koja još uvijek nije uvedena, iako je predviđena Zakonom o komunalnim djelatnostima. Drugim riječima, ove usluge trenutno se finansiraju iz budžeta Kantona, a budžetska sredstva nisu dovoljna za sve javne površine. Takav model finansiranja dugoročno nije održiv, a neke zapuštene površine već postaju izvor značajnijih problema poput nelegalnih deponija smeća. 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, a preko projekta “Posao za sve” Grada Sarajeva, KJKP “Park” i “Rad” u prethodnim godinama angažirali su radnike sa Biroa za zapošljavanje da očiste, urede ili održavaju javne površine koje nisu obuhvaćene redovnim programima održavanja. Ove aktivnosti doprinose tome da se bar djelimično saniraju inače zapuštene površine.

Nadzor nad provedbom Zakona o komunalnim djelatnostima, Zakona o komunalnoj čistoći i programa i operativnih planova održavanja čistoće vrši Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša.³⁸ Javna komunalna preduzeća dužna su Ministarstvu dostavljati periodične izvještaje o svom radu. Pored toga, Ministarstvo ima uposlenike zadužene za nadzor, koji obilaze mjesne zajednice metodom slučajnog uzorka i provjeravaju da li se određene komunalne djelatnosti vrše. Prema predstavniku Ministarstva, stanje se podudara sa mjesečnim izvještajima koje dostavljaju komunalna preduzeća, a u Ministarstvu su načelno vrlo zadovoljni radom komunalnih preduzeća u ovim oblastima.³⁹ Osim Ministarstva, i nadzorni odbori preduzeća trebaju pratiti rad preduzeća i na osnovu izvještaja dati svoje prijedloge mjera za poboljšanje rada. 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”. Ured u tom momentu nije mogao potvrditi da li je praćenje izvršenja obima i količine izvršenih usluga uređeno u dovoljnoj mjeri budući da internim aktima preduzeća nisu bili u potpunosti uređeni i definirani svi normativi i procedure praćenja i nadzora za sve faze rada.⁴⁰ Uvažavajući mogućnost da se postojeći mehanizam nadzora u međuvremenu unaprijedio, čini se da nadzor

³⁴ “Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/06, član 17, a–h. Odluka sadrži relativno detaljne odredbe o tome kako održavati i čistiti ove prostore.

³⁵ “Zakon o komunalnoj čistoći”, član 7 i član 27.

³⁶ Naprimjer, broj učestalosti aktivnosti čišćenja i pranja javnoprometnih saobraćajnica određen je prema saobraćajnom opterećenju date saobraćajnice; učestalost prikupljanja otpada veća je u staroj gradskoj jezgri ili centralnom dijelu grada u odnosu na padinske dijelove grada itd.

³⁷ S druge strane, usluge prikupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada na deponiju finansiraju se iz individualne komunalne potrošnje, odnosno korisnici tih usluga njihovu uslugu direktno plaćaju izvršiocu usluge.

³⁸ “Zakon o komunalnoj čistoći”, član 58; “Zakon o komunalnim djelatnostima”, član 42.

³⁹ Intervju s predstavnikom Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša, 2. 10. 2012.

⁴⁰ 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.

nad radom komunalnih preduzeća općenito nije dovoljan kako bi se garantiralo da su sve obaveze tekućeg održavanja zaista izvršene. Prema analizi koju je pripremila Ministarstvo, “zbog neadekvatne kadrovske popunjenosti Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša, ova vrsta nadzora nije adekvatno provođena, što se djelimično reflektiralo na ukupno stanje u ovoj oblasti”.⁴¹

Postojeći regulatorni okvir također nije uspostavio dovoljno jasne standarde kvaliteta spomenutih usluga budući da relevantni podzakonski akti uz Zakon o komunalnim djelatnostima nisu doneseni.⁴² Prema ovom zakonu, “Vlada Kantona je obavezna utvrditi standarde i usklađivati kvalitet i nivo komunalnih usluga u skladu sa visinom cijene”.⁴³ Godišnjim programima i planovima utvrđuju se prioriteta, učestalost i vrsta aktivnosti čišćenja ili održavanja javnih površina. Na taj način programi i planovi, barem prema sagovornicima, predstavljaju i standard kvaliteta usluga za javna komunalna preduzeća. Preduzeća učestvuju u izradi programa sa sugestijama i informacijama o tehničkim uvjetima i mogućnostima rada. Ipak, pošto trenutni zakonski okvir ne daje precizne standarde, postavlja se pitanje da li se i na koji način uopće nadzire kvalitet isporučenih usluga.

Kantonalna komunalna inspekcija nadležna je za inspekcijski nadzor izvršavanja obaveza komunalnih preduzeća u skladu sa zakonima o komunalnim djelatnostima i komunalnoj čistoći. Prema predstavniku ove inspekcije, služba nadzire rad komunalnih preduzeća i trenutno ne postoje veći problemi sa redovnim održavanjem čistoće. No, redovni inspekcijski nadzor nad radom komunalnih preduzeća ne provodi se u potpunosti zbog nedovoljno preciznih odredbi postojećih propisa i nedostatka podzakonskih akata za ovu oblast. Inspekcijski se nadzor 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 preventivno djelovanje inspektora, što bi bilo omogućeno donošenjem potrebnih podzakonskih akata.⁴⁴ 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 preduzima mjere za očuvanje i zaštitu okoliša i ne osigurava javnost i transparentnost rada. Prema predstavniku komunalne inspekcije, ove odredbe nisu dovoljno precizne da bi se na osnovu njih moglo sankcionirati⁴⁵ jer ovaj konkretan član navodi opće principe pružanja usluga, a ne konkretne korake u njihovom ostvarivanju. S druge strane, redovni inspekcijski nadzor nad radom komunalnih preduzeća otežan je i širokim spektrom inspekcijskog nadzora u oblasti komunalnih djelatnosti u Kantonu Sarajevo, te nedovoljnim kapacitetima za nadzor, budući da u kantonalnom inspektoratu koji nadzire komunalne djelatnosti rade samo tri inspektora.

OTEŽANO SANKCIONIRANJE ONEČIŠĆENJA I UNIŠTAVANJA URBANIH PROSTORA

Istraživanje je pokazalo da se grad suočava sa problemom uništavanja i onečišćenja javnih prostora, dok istovremeno postoje značajne prepreke sankcioniranja tih prekršaja.

Nadekvatne politike sankcioniranja: Različiti vidovi onečišćenja i uništavanja javnih i drugih površina, koji predstavljaju prekršaje za koje se fizička i privatna lica kažnjavaju novčanom kaznom, propisani su Zakonom o komunalnoj čistoći.⁴⁶ Prekršaji koji se odnose na oštećenje, uništavanje ili onečišćenje javnih prostora također su propisani općinskim odlukama o prekršajima protiv javnog reda i mira,⁴⁷ za čije je sankcioniranje u nekim općinama nadležna

⁴¹ Vlada Kantona Sarajevo, *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*, 2009, str. 10.

⁴² S tim da Zakon o komunalnoj čistoći postavlja određene standarde u odnosu na komunalnu čistoću, a Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina sadrži tehničke uvjete za održavanje ovih površina.

⁴³ “Zakon o komunalnim djelatnostima”, član 14.

⁴⁴ Pisani komentar predstavnika kantonalne komunalne inspekcije na radnu verziju izvještaja, 26. 4. 2013.

⁴⁵ “Zakon o komunalnim djelatnostima”, član 5 i član 48.

⁴⁶ “Zakon o komunalnoj čistoći”, čl. 67–69.

⁴⁷ “Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Novo Sarajevo), *Službene novine Kantona Sarajevo* 35/07, član 5(2); “Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Stari Grad), *Službene novine Kantona Sarajevo* 39/07, član 5(2); “Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Centar Sarajevo), *Službene novine Kantona Sarajevo* 38/07, član 5(2); “Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira” (općina Novi Grad), *Službene novine Kantona Sarajevo* 04/08, član 5(2).

policijska uprava, a u drugim i policijska uprava i inspekcijски organi.⁴⁸ Drugim riječima, općinske odluke odnose se na iste ili slične prekršaje propisane Zakonom o komunalnoj čistoći, koje sankcionira kantonalna komunalna inspekcija. Osim što je repliciranje potpuno nepotrebno, čini se da je teško alocirati odgovornost na jedan organ sankcioniranja za prekršaje poput uništavanja sadnica, šaranja zgrada ili neovlaštenog odlaganja otpada. Ipak, kako su potvrdili neki sagovornici u okviru istraživanja, u praksi policija obično reagira u slučaju prekršaja koji se odnose na uništavanje imovine, a komunalna inspekcija u slučaju prekršaja koji se odnose na komunalnu čistoću. U slučaju grafita na fasadama stambenih zgrada poseban apsurd predstavlja odredba Odluke o kućnom redu u stambenim zgradama, prema kojoj su stanari obavezni “spriječiti pisanje grafita, prljanje i oštećivanje fasada i ulaza u zgradu, a oštećenja popraviti”.⁴⁹ Drugim riječima, stanari ne samo da moraju financirati sanaciju uništene imovine, već bi mogli biti i kažnjeni što uništavanje nisu spriječili iako nije jasno kako to uopće mogu učiniti. Upitno je i kako gradska komunalna inspekcija, zadužena za vršenje nadzora nad provođenjem 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?⁵⁰

Problem ovlaštenja komunalnih redara: Za neposredni nadzor nad stanjem komunalne čistoće zaduženi su komunalni redari, uposlenici KJKP “Park” i “Rad”. U skladu sa Zakonom o komunalnoj čistoći i posebnim pravilnikom, redari utvrđuju identitet lica zatečenih u vršenju radnji u suprotnosti s odredbama zakona i drugih pratećih propisa, sačinjavaju zapisnik ili službenu zabilješku te podnose prijavu kanto-

nalnom inspektoratu nadležnom za komunalnu inspekciju.⁵¹ Nekoliko sagovornika iz KJKP “Rad” i “Park” opisalo je komunalne redare kao “produženu ruku inspekcije”. Uvažavajući značaj rada komunalnih redara, koji se ogleda i u broju zapisnika i službenih zabilješki koje godišnje prosljede komunalnoj inspekciji,⁵² a posebno imajući u vidu da ih je vrlo malo,⁵³ činjenica da redari nemaju ovlaštenje kažnjavanja počinitelja prekršaja na licu mjesta može utjecati na percepciju građana da su komunalni redari bespomoćni i da će prekršitelji proći nekažnjeni. S takvim konstatacijama ne slažu se predstavnici KJKP “Rad”, koji smatraju da je zapisnik redara osnov za sankcioniranje i da oni direktno utječu na zaštitu komunalne čistoće.⁵⁴

U drugim zemljama u regionu, poput Crne Gore⁵⁵, pa i u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine, poput Republike Srpske,⁵⁶ djeluje komunalna policija koja ima značajnija ovlaštenja za sankcioniranje počinitelja prekršaja u odnosu na komunalne redare; ovlaštenja komunalnih redara u gradu Zagrebu⁵⁷ mogu se porediti sa kantonalnom komunalnom inspekcijom. Vlada Kantona Sarajevo zadužila je Kantonalnu upravu za inspekcijske poslove da u saradnji sa relevantnim kantonalnim ministarstvima inicira formiranje komunalne policije.⁵⁸ Ipak, čini se da do danas nisu napravljeni značajniji pomaci u tom pravcu.

Prema analizi koju je pripremila resorno ministarstvo, organizacija komunalnih redara nije adekvatna, te se javlja potreba “preispitivanja njihove nadležnosti i organizacije”.⁵⁹ Nacrtom Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom bilo je predviđeno da se službe komunalnih redara iz preduzeća “Park” i “Rad” izmjestu u Kantonalnu upravu za inspekcijske poslove, što bi imalo smisla i iz perspektive osiguranja nezavisnosti njihovog

⁴⁸ *Ibid*, član 8 (za sve odluke).

⁴⁹ “Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama”, član 11.b).

⁵⁰ Ovo je potvrđeno i u intervjuu s predstavnikom Komunalne inspekcije Grada Sarajeva, 9. 10. 2012.

⁵¹ “Zakon o komunalnoj čistoći”, čl. 60–64. 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”, broj: 05-023-191/97, 24. 10. 1997, član 2.

⁵² Primjera radi, pogledati T.C., “Nemaran odnos prema zelenilu: Ekoredari u 2012. imali skoro 5.000 intervencija u Sarajevu”, Portal 24sata.info, 09. 02. 2013.

⁵³ U “Radu” je trenutno 35 komunalnih redara, a u “Parku” 20.

⁵⁴ Pisani komentari predstavnika KJKP “Rad” na radnu verziju izvještaja, 29. 4. 2013.

⁵⁵ Pogledati Zajednicu opština Crne Gore, “Komunalna policija u mojoj opštini”, 2009.

⁵⁶ Pogledati “Zakon o komunalnoj policiji”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 85/03.

⁵⁷ “Odluka o komunalnom redu”, član 142.

⁵⁸ Pogledati Vlada Kantona Sarajevo, Zaključak br. 02-05-15818-5.1/11, 4. 5. 2011.

⁵⁹ Vlada Kantona Sarajevo, *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*, str. 10–11.

nadzora.⁶⁰ 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.⁶¹

Ograničenja inspeksijskog nadzora: Prema analizi resornog ministarstva, inspeksijski nadzor nad Zakonom o komunalnim djelatnostima suočava se s problemima ograničenog broja komunalnih inspektora.⁶² Naime, u kantonalnoj inspekciji djeluju samo tri komunalna inspektora, a trenutno gradsku komunalnu inspekciju čini jedan inspektor, zadužen za nadzor oko 5.500 zgrada. Inspektori rade po službenoj dužnosti i na osnovu prijave koje im upućuju komunalni redari i građani, te na osnovu zabilješki i dokumentiranih kršenja izdaju rješenja o otklanjanju nedostataka, prekršajne naloge ili, kada ne postoje uvjeti za izdavanje prekršajnog naloga,⁶³ oni podnose zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka sudu koji je za to nadležan, u ovom slučaju prekršajnom odjeljenju općinskog suda (tzv. "suda za prekršaje"). S druge strane, inspeksijski postupci mogu biti dugi i složeni. Kao što je prethodno spomenuto, i samih komunalnih redara, kao „produžene ruke“ inspekcije, vrlo je malo.

Praktični problemi u sankcioniranju počinitelja: Postoji nekoliko praktičnih prepreka samom sankcioniranju počinitelja prekršaja koji se odnose na onečišćenje ili uništavanje javnih prostora. Prema predstavnicima oba komunalna preduzeća, nije jednostavno identificirati počinitelja prekršaja; predstavnici KJKP "Rad" rekli su da je to posebno teško zbog malog broja komunalnih redara, koji ili lično treba da vide i identificiraju počinitelja ili rade uz pomoć građana svjedoka. Nekada preduzeće organizira dežure na određenim lokacijama, gdje je stalnim obilaskom uočen problem poput nelegalnog odlaganja otpada, kako bi na licu mjesta utvrdili i vidjeli prekršitelja i na temelju toga mogli napraviti zapisnik za daljnji postupak.⁶⁴ Nekoliko je sagovornika 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.

S druge strane, čak i kada prekršitelj dobije prekršajni nalog od nadležnog organa, to ne mora značiti da će kaznu i platiti. Prema Zakonu o prekršajima FBiH, ukoliko ne plati novčanu kaznu, prekršitelju se neće 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.⁶⁵ No, 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.⁶⁶ U slučaju kada se prekršajni postupak vodi pred sudom, nekoliko sagovornika istaklo je i problem nedostatka kapaciteta suda za prekršaje u odnosu na broj prijave koje ovaj sud trenutno obrađuje, te to što postupci pred sudom obično dugo traju. Prema Zakonu o prekršajima FBiH, prekršajni postupak ne može se pokrenuti niti voditi kada prođe jedna godina od dana izvršenja prekršaja za one prekršaje za koje je propisana kazna u iznosu do 3.000 KM,⁶⁷ što je slučaj za većinu prekršaja obuhvaćenih Zakonom o komunalnoj čistoći ili odlukama o prekršajima protiv javnog reda i mira. Tako se može dogoditi da u praksi počinitelji prekršaja ostanu nekažnjeni. Drugim riječima, stvara se dodatni dojam suštinske nekažnjivosti za prekršaje u ovoj oblasti.

Ničija zemlja: stambeni objekti i njima pripadajući prostor: Kao što je prethodno objašnjeno, Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom nije jasno alocirao odgovornosti i obaveze za održavanje vanjskih površina koje pripadaju stambenim zgradama i za održavanje čistoće na njima. S druge strane, Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama propisuje dužnosti stanara i izabranog upravitelja u odnosu na održavanje dvorišta, prilaza do ulaza zgrade, održavanje ograda kao i dijelova

⁶⁰ Vlada Kantona Sarajevo, Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom.

⁶¹ Intervju s predstavnikom kantonalne komunalne inspekcije, Kantonalna komunalna inspekcija, 28. 9. 2012.

⁶² Vlada Kantona Sarajevo, *Analiza provođenja Zakona o komunalnim djelatnostima*, str. 10–11.

⁶³ U skladu sa Zakonom o prekršajima FBiH.

⁶⁴ Intervju s predstavnicima KJKP "Rad", 8. 10. 2012.

⁶⁵ "Zakon o prekršajima Federacije BiH", *Službene novine Federacije BiH* 31/06 i 37/10, član 80. 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.

⁶⁶ Intervju s predstavnikom komunalne inspekcije Grada Sarajeva, 9. 10. 2012.

⁶⁷ "Zakon o prekršajima Federacije BiH", član 29 (1).

dvorišta koji čine zelenu površinu, ali je trenutno vrlo teško kazniti odgovorna lica koja to ne čine. Gradski komunalni inspektor, koji vrši nadzor nad ovom odlukom, samo može izdati prekršajni nalog ili podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka za stanare koji su počinitelji prekršaja. Drugim riječima, ako starnari svoja dvorišta drže u zapuštenom stanju, inspektor se može žaliti na rad predstavnika etažnih vlasnika ili upravitelja, ali ih ne može kazniti, budući da je to u ingerenciji stambene inspekcije, koja djeluje u skladu sa spomenutim zakonom. Zakon o komunalnoj čistoći također predviđa novčane kazne za prekršaj za “građanina” koji ne održava čistoću na vanjskim površinama koje pripadaju zgradama,⁶⁸ ali se ponovo javlja dilema kako građanin može biti kažnjen za nešto što je, u praksi, kolektivna dužnost svih stanara zgrade, posebno ako za to nije jasno alocirana odgovornost. Prema Odluci o održavanju zelenih i rekreacionih površina, ukoliko pravna lica ili građani ne održavaju zelene i rekreacione površine prema tehničkim uvjetima Odluke, a komunalni inspektor rješenjem naloži da pristupe radovima u roku od 24 sata, predviđeno je da će komunalno preduzeće izvršiti radove održavanja površina na račun korisnika površina.⁶⁹ Koliko se moglo zaključiti iz razgovora sa različitim akterima, ovo se u praksi ne dešava.

Određbe spomenutih akata kao da su osmišljene s pretpostavkom da građani *a priori* imaju kapacitet da kolektivno djeluju. Posebno je problematično očekivati da se sankcije mogu provesti zbog broja ljudi koje je potrebno sankcionirati i zbog nemogućnosti alociranja odgovornosti. Postavlja se pitanje zašto bi o određenim aktivnostima građani uopće morali postići dogovor s upraviteljem: odgovornost održavanja i čišćenja površina koje pripadaju zgradi morala bi biti alocirana samim upraviteljima. Čini se da površine koje pripadaju stambenim zgradama postaju “ničija zemlja” upravo zato što postojeći mehanizmi sankcioniranja u praksi nisu efikasni.

SLABA SPONA IZMEĐU VLASTI I GRAĐANA

Da bi građani mogli komunicirati sa nadležnim institucijama, potrebni su određeni institucio-

nalni preduvjeti, odnosno odgovarajući kanali komunikacije. Javne institucije, uključujući preduzeća koja obavljaju javna ovlaštenja, imaju obavezu postupiti po podnescima građana u skladu sa Zakonom o upravnom postupku FBiH,⁷⁰ a građani, prema Zakonu o postupanju sa predstavkama i prijedlozima Kantona Sarajevo, imaju pravo podnijeti prijedloge kojima mogu ukazati na stanje, probleme ili pojave u određenoj oblasti, te predložiti preduzimanje određenih mjera; s druge strane, mogu tražiti da se ispita stanje u određenoj oblasti, dostave informacije, obavijesti ili izvještaji itd.⁷¹ Ovi zakoni reguliraju, između ostalog, način na koji nadležne institucije trebaju postupati s podnescima i kada nisu nadležne za njih, te obavezu odgovaranja na njih. Iako su po svojoj prirodi jednosmjerni i ne omogućavaju značajniju interakciju, osnovni formalni kanali obraćanja nadležnim organima i preduzećima postoje, a predstavnici institucija na različitim nivoima vlasti ukazali su na to da djeluju u okviru spomenutih zakona, te da im se građani mogu, na različite načine, obraćati sa svojim zahtjevima i prijavama.

S druge strane, većina učesnika fokus grupa izrazila je stav da ako prijave probleme, ne očekuju da će oni biti i riješeni. Postojeće mehanizme prijavljivanja problema nadležnim institucijama vide kao neefikasne zbog dojma 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. Razlog za to često je i njihova neinformiranost o nadležnostima u kompleksnoj konstelaciji odgovornosti različitih nivoa vlasti, inspekcija i pružatelja usluga, te mnogi zbog toga ne žele ni prijaviti probleme. Predstavnici različitih institucija također potvrđuju da im se građani obraćaju sa zahtjevima i prijavama za koje nisu nadležni.

Istovremeno, do sada nisu činjeni napor da se građani sistematski educiraju o tome ko je u Kantonu Sarajevo nadležan za koje aspekte komunalne čistoće, održavanja javnih površina ili sankcioniranja različitih prekršaja na ovim površinama. Učesnici fokus grupa nisu dobili niti vidjeli edukativne materijale koji bi pojašnjali nadležnosti za različita pitanja od interesa za ovo istraživanje. Građani nužno i ne znaju šta

⁶⁸ “Zakon o komunalnoj čistoći”, član 70.

⁶⁹ “Odluka o održavanju zelenih i rekreacionih površina”, član 17.

⁷⁰ “Zakon o upravnom postupku”, *Službene novine Federacije BiH* 02/98 i 48/99, član 1.

⁷¹ “Zakon o postupanju s predstavkama i prijedlozima”, *Službene novine Kantona Sarajevo* 04/02, član 1.

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 javna komunalna preduzeća nemaju praksu, u svrhu identificiranja prioriteta i ukupnog poboljšanja usluga, direktno konsultirati građane mjesnih zajednica o njihovim potrebama tokom izrade svojih godišnjih planova. 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.

Mnogi učesnici fokus grupa imali su negativna iskustva u obraćanju mjesnim zajednicama,⁷² djelimično zato što one nisu mogle riješiti njihov problem, što njeni predstavnici uopće nisu prepoznali zahtjeve kao osnovane ili ih uopće nisu htjeli dalje proslijediti nadležnim instancama, te zato što građanima nisu uputili povratnu informaciju o tome da li će problem biti riješen. Očekivanja od mjesnih zajednica mogu biti i odraz nejasne slike o njihovim kapacitetima: činjenica je da mjesne zajednice nemaju sopstvene nadležnosti i nisu u poziciji da rješavaju probleme građana, već jedino i mogu biti kanal komunikacije prema općinama, Kantonu ili komunalnim preduzećima.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Provedeno 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 nadzora 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 iskazali svoje potrebe. Posljedica interakcije ovih faktora jeste daljnja deterioracija javnih prostora u gradu Sarajevu.

U pokušaju da adresiramo identificirane probleme, u nastavku dajemo nekoliko preporuka

upućenih kantonalnim i lokalnim vlastima u Sarajevu kako bi se prekinuo začarani krug degradacije gradskih područja u Sarajevu.

Preporuke za kantonalni nivo vlasti u odnosu na zakonski okvir, planiranje i nadzor

- Što prije donijeti Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo kako bi se utvrdile jasne nadležnosti Kantona, Grada i općina unutar Kantona, posebno u pogledu pružanja komunalnih djelatnosti, ali i u pogledu osiguranja javnog reda i mira. Izvjesno je da se pitanje o nadležnostima svakako treba što prije riješiti, budući da sistem pružanja komunalnih djelatnosti trenutno funkcioniše na osporenim pravnim osnovama, a usporeni su procesi donošenja važnih javnih politika.

- Donijeti podzakonske akte, uz Zakon o komunalnim djelatnostima, koji bi preciznije definirali standarde u održavanju javnih površina. Također, donijeti novi Zakon o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom.

- Donijeti podzakonske akte i izmjene Zakona o održavanju zajedničkih dijelova zgrada i upravljanju zgradama kako bi se jasno utvrdila obaveza i odgovornost upravitelja stambenih zgrada u pogledu održavanja komunalne čistoće i održavanja vanjskih površina koje pripadaju stambenim zgradama. Utvrditi nadležnost inspekcijaskog nadzora za ove konkretne djelatnosti.

- Unaprijediti kapacitete i mehanizme nadzora Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša nad radom komunalnih preduzeća, te unaprijediti mehanizme internih kontrola unutar samih preduzeća kako bi se osigurala isporuka planiranih usluga.

- Razmotriti mogućnost uspostavljanja nezavisnog ekspertnog tijela koje bi postavljalo standarde za komunalne usluge, poput odvoza otpada, čišćenja i održavanja javnih i zelenih površina, te nadziralo kvalitet isporučenih usluga u ovim oblastima.

- Razmotriti modalitet uvođenja što većeg broja trenutno neuređenih i neodržavanih 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 tako da se svim građanima omogućući jednak kvalitet isporuke usluga.

⁷² Iskustva građana odnosila su se na različite probleme unutar lokalne zajednice, ne nužno samo na pružanje usluga u oblasti održavanja javnih površina ili komunalne čistoće.

- Uvesti obavezu objavljivanja godišnjih plan-skih dokumenta u skladu sa kojima rade komunalna preduzeća, 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

- U novom Zakonu o održavanju čistoće 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 kako bi se stvorili preduvjeti za redovni nadzor rada komunalnih preduzeća.

- U okviru Zakona o odražavanju čistoće 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 njihovog organiziranja, nezavisno od javnih komunalnih preduzeća (potencijalno u okviru kantonalnog komunalnog inspektorata).

- Razmotriti opciju uvođenja komunalne policije. Na taj bi način sankcioniranje prekršaja postalo efikasnije, rasteretile bi se komunalne inspekcije, koje bi se tada mogle fokusirati na redovan nadzor pružatelja komunalnih usluga.

- Odrediti sankcije za neodržavanje čistoće na površinama koje pripadaju stambenim zgradama i za neodržavanje ovih površina, u skladu s podzakonskim aktima koji preciziraju standarde u ovoj oblasti, i utvrditi modalitet sankcioniranja upravitelja zgrade u tom slučaju.

- U relevantne zakone i podzakonske akte, uključujući Zakon o odražavanju 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.

- Definirati prekršaje protiv javnog reda i mira kantonalnim Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira i izbjeći preklapanja s novim Zakonom o održavanju komunalne čistoće 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 i nadležnih institucija i preduzeća

Za kantonalni nivo vlasti

- Sistematski informirati građane o nadležnostima za pružanje i nadzor usluga, te za prekršaje narušavanja čistoće i javnog reda i mira. U saradnji sa lokalnim vlastima informirati građane o tome kome se mogu obratiti za rješavanje pojedinih problema.

- Insistirati na obavezi pružatelja usluga da građanima pruže povratne informacije o ishodu njihovih zahtjeva ili prijava.

Za lokalni nivo vlasti

- Kao fizički najbliže instance građanima, sa već ustaljenom praksom organiziranja zborova građana o različitim pitanjima, mjesne bi zajednice mogle biti efikasna prva instanca informiranja građana, te koordinator zahtjeva i prijava građana ka drugim instancama, posebno kada su u pitanju problemi od općeg interesa. Ipak, jačanje njihove sposobnosti da to čine zahtijevalo bi značajniju edukaciju njihovog osoblja i bolju operacionalizaciju načina postupanja po prijavama i zahtjevima građana. Stoga je potrebno jačati ulogu mjesnih zajednica da efikasno postupaju po zahtjevima i prijavama građana i insistirati na obavezi mjesnih zajednica da građanima pruže povratne informacije o ishodu njihovih zahtjeva ili prijava. Potrebno je razmotriti donošenje lokalnih akata kojima bi se operacionalizirala interakcija s građanima u rješavanju problema unutar naselja, te njihova uloga u informiranju građana o komunalnim, stambenim i drugim pitanjima.

- 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. Također razmotriti mogućnost uspostavljanja foruma za sigurnost zajednice, u okviru kojih bi se organizirali redovni sastanci između građana i predstavnika policije i lokalnih vlasti u svrhu rješavanja komunalnih problema koji predstavljaju opasnost za zajednicu, suzbijanja prekršaja protiv javnog reda i mira, kao i kriminala unutar zajednice.

IZBOR IZ BIBLIOGRAFIJE

1. CPRC. Analiza kriminaliteta 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).
2. Jusić, Mirna. *Degradacija grada: Razlozi za propadanje javnih prostora u sarajevskim naseljima i prijedlozi rješenja*. Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2013.
3. Keizer, Kees, Siegwart Lindberg i Linda Steg, 2008. "The Spreading of Disorder". *Science*, Vol. 322 (12. 12. 2008).
4. Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo. Radni materijal Prijedloga Zakona o lokalnoj samoupravi. 2011. <http://mpu.ks.gov.ba/sites/mpu.ks.gov.ba/files/Prijedlog%20%20ZAKONA%20O%20LOKALNOJ%20SAMOUPRAVI%20-SA%20DJELOKRUGOM.pdf> (stranica posjećena 20. 12. 2012).
5. 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.
6. Skupština Kantona Sarajevo. Program rada Skupštine Kantona Sarajevo za 2013. godinu. 2013. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Program%20rada%202013.pdf> (stranica posjećena 20. 3. 2013).
7. 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).
8. Ured za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo. Stručno mišljenje na Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom. 15. 7. 2011.
9. "Ustav Kantona Sarajevo". *Službene novine Kantona Sarajevo* 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01 i 28/04.
10. Ustavni sud FBiH. Odluka U-14/09 (Presuda) i Rješenje o neizvršenju presude, 12. 10. 2010. i 24. 5. 2011.
11. Ustavni sud FBiH. Odluka U-21/09 (Djelimična presuda) i Rješenje o neizvršenju presude, 27. 9. 2010. i 6. 3. 2012.
12. 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).
13. Vlada Kantona Sarajevo. "Izvještaj o radu Vlade za 2010. godinu". 2011. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Izvjestaj%20Vlada.pdf> (stranica posjećena 3. 2. 2013).
14. Vlada Kantona Sarajevo. Nacrt Zakona o održavanju čistoće i upravljanju komunalnim otpadom. 2011. <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Nacrt%20zakona%20kom%20otpad.pdf> (stranica posjećena 3. 2. 2013).
15. 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).
16. "Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo". *Službene novine Kantona Sarajevo* 19/97, 14/99 i 22/00.
17. "Zakon o komunalnim djelatnostima". *Službene novine Kantona Sarajevo* 31/04 i 21/05 – ispravka.
18. "Zakon o komunalnoj čistoći". *Službene novine Kantona Sarajevo* 11/97.
19. "Zakon o održavanju zajedničkih dijelova zgrade i upravljanju zgradom". *Službene novine Kantona Sarajevo* 03/12.
20. "Zakon o postupanju s predstavkama i prijedlozima". *Službene novine Kantona Sarajevo* 04/02.
21. "Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH". *Službene novine Federacije BiH* 49/06.
22. "Zakon o prekršajima Federacije BiH". *Službene novine Federacije BiH* 31/06 i 37/10.
23. "Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira". *Službene novine Kantona Sarajevo* 18/07 i 07/8.
24. "Zakon o upravnom postupku". *Službene novine Federacije BiH* 02/98 i 48/99.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja
www.analitika.ba
info@analitika.ba

Copyright © 2013
 Analitika – Centar za društvena istraživanja