

SARAJEVO – DVA GRADA I DVA SISTEMA PLANIRANJA**SARAJEVO – TWO CITIES AND TWO SYSTEMS OF PLANNING**Elmir Hrvic, *Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad***Oblast – ARHITEKTURA**

Kratak sadržaj – U radu će se analizirati sistem planiranja u Bosni i Hercegovini (BiH) u cijelosti, ali i na nivou entiteta i opština. U slučaju Federacije BiH, pored entitetskog i opštinskog nivou, predmet analize sistema planiranja će biti i kantoni, shodno visokom stepenu autonomije kojeg uživaju. Zasebno će se analizirati sistem planiranja u Sarajevu pre i nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma (današnji Grad i Kanton Sarajevo i Istočno Sarajevo). Na osnovu izvedenih analiza, ali i drugih uticajnih faktora (političkih, historijskih, administrativnih, institucionalnih, itd), dati će se ocjena sistema planiranja i predložiti mjere za njegovo poboljšanje.

Ključne reči: Sarajevo, Bosna i Hercegovina, prostorno planiranja

Abstract – The paper will analyze the planning system in Bosnia and Herzegovina (BiH) as a whole, but also at the level of entities and municipalities. In the case of the Federation of BiH, in addition to the entity and municipal level, the subject of analysis of the planning system will be the cantons, according to the high degree of autonomy they enjoy. The planning system in Sarajevo before and after the signing of the Dayton Peace Agreement (today's City and Canton of Sarajevo and East Sarajevo) will be analyzed separately. Based on the performed analyzes, but also other influential factors (political, historical, administrative, institutional, etc.), an assessment of the planning system will be given and measures for its improvement will be proposed.

Keywords: Sarajevo, Bosna i Hercegovina, spatial planning

1. UVOD

Prostorno planiranje predstavlja skup metoda i postupaka kojima se koristi javni i privatni sektor da bi uticali na distribuciju ljudi i aktivnosti u prostoru, te je jedan od glavnih instrumenata koji se koristi kako bi se usmjeravao razvoj određenog područja, regije ili cele države.

U suvremenom svijetu, planiranje implicira razmatranje razvojnih potreba i prikladnosti specifičnih mjera, funkcija i namjena površina u odnosu na obilježja određenog područja.

Dakle ako društvo svjesno utječe na procese u prostoru, to se smatra planiranjem, dok prostorni plan predstavlja nacrt kojim se određuje kako prostor najbolje koristiti [1].

NAPOMENA:

Ovaj rad proistekao je iz master rada čiji mentor je bila dr Dejana Nedučin, vanr.prof.

BiH je država koja ima izuzetno kompleksnu administrativno-teritorijalnu strukturu, a samim time i složen sistem planiranja. Stoga, da bi se on kvalitetno ocijenio, potrebno je analizirati njegov historijski razvoj, ali i sve ostale relevantne političke, društveno-ekonomske i institucionalne faktore koji su ga oblikovali i profilisali. U radu će se analizirati sistem planiranja u Bosni i Hercegovini (BiH) u cijelosti, ali i na nivou entiteta i opština. U slučaju Federacije BiH, pored entitetskog i opštinskog nivou, predmet analize sistema planiranja će biti i kantoni, shodno visokom stepenu autonomije kojeg uživaju. Zasebno će se analizirati sistem planiranja u Sarajevu pre i nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma (današnji Grad i Kanton Sarajevo i Istočno Sarajevo). Na osnovu izvedenih analiza, ali i drugih uticajnih faktora (političkih, historijskih, administrativnih, institucionalnih, itd), dati će se ocjena sistema planiranja i predložiti mjere za njegovo poboljšanje.

Analiza sistema planiranja u BiH će biti podijeljena shodno različitim administrativno-teritorijalnim nivoima na koje je ova država podijeljena, počevši do državnog nivoa sve do nivoa opština, kako bi se dobio što bolji uvid u način na koji je sistem planiranja strukturiran. Sam sistem planiranja je uspostavljen kroz važeću zakonsku legislativu koja će biti prikazana i ocijenjena u radu.

2. PLANIRANJE U BOSNI I HERCEGOVINI

BiH je zemlja koja je prošla kroz različite procese koji su uticali na sistem planiranja. Sistem planiranja je oblikovan različitim faktorima. Burna historije ove države, ali i bliska prošlost su ostavili svoj trag. Sistem planiranja u BiH je rezultat složenih odnosa unutar same države i njene unutrašnje strukture.

2.1. Administrativno-teritorijalno uređenje BiH

Shodno Dejtonskim mirovnim sporazumom, BiH je država sa modificiranim unutrašnjim uređenjem, koja se sastoji od dva entiteta i Distrikta Brčko, entitet Federacije Bosne i Hercegovine koja čini 51% njenog teritorija, i entitet Republike Srpske koja čini 49% teritorija.

Pored Federacije BiH i Republike Srpske, kao rezultat arbitraže između ova dva entiteta nastao je i Brčko Distrikt, koje ne pripada ni Federaciji BiH ni RS, nego državi BiH. Dalje, Federacija BiH je podijeljena na 10 kantona i dalje na općine, pri čemu kantoni imaju veliki stepen autonomije i dijele nadležnosti sa Federacijom BiH, što dodatno usložnjava već specifičnu i složenu administrativno-teritorijalnu strukturu.

Sama Federacija BiH podijeljena je na 10 kantona:

1. Unsko-sanski kanton
2. Posavski kanton
3. Tuzlanski kanton
4. Zeničko-dobojski kanton
5. Bosansko-podrinjski kanton Goražde
6. Srednjobosanski kanton
7. Hercegovačko-neretvanski kanton
8. Zapadnohercegovački kanton
9. Kanton Sarajevo
10. Kanton 10



Slika 1. Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine [4].

Republika Srpska je podijeljena na regije i dalje na općine, ali za razliku od kantona, regije su formalnog karaktera, bez administrativno-upravnih funkcija.

Svaki od entiteta ima veliki stepen autonomije, te su nadležna za sva pitanja koja nisu data državi Dejtonskim mirovnim sporazumom. Ovlasti države su taksativno navedene i one su sljedeće:

- a) Spoljna politika.
- b) Spoljnotrgovinska politika.
- c) Carinska politika.
- d) Monetarna politika, kako je određena članom VII.
- e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH.
- f) Politika i regulativa za useljavanje, izbjeglice i azil.
- g) Sprovođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.
- h) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacija.
- i) Regulisanje saobraćaja između entiteta.
- j) Kontrola vazdušnog saobraćaja

Nadležnosti entiteta su značajne, a primjera neusklađenosti između njih je mnogo. U BiH su često paradoksalne situacije, što je posljedica činjenice da entiteti imaju široke nadležnosti, te zakoni u istim i sličnim oblastima često nisu usklađeni.

Iz Ustava BiH je jasno vidljivo da prostorno planiranje, a samim time i sve srodne oblasti nisu navedene kao ovlasti države, te je prostorno planiranje u nadležnosti entiteta.

2.2. ADMINISTRATIVNO-TERITORIJSKO UREĐENJE BiH

Obzirom na državno uređenje države BiH, prisutno je nekoliko nivoa planiranja prostora, shodno nadležnostima pojedinih nivoa unutar administrativno-teritorijalne podjele države na dva entiteta, kantona u Federaciji BiH, te opština. Upravo na osnovu podjele države i različitih nivoa je najbolji prikaz sistema planiranja ove države.

Državni nivo

BiH ima izuzetno složenu administrativno-teritorijalnu strukturu, te se njena složenost odražava na sve procese u državi, a prostorno i urbanističko planiranje je u velikoj mjeri pod uticajem ovog složenog aparata. Prostorno uređenje u BiH je do 1992. godine bilo regulisano zakonskom regulativom na osnovama socijalističkog razvoja. Tri posljednja zakona iz ovog perioda i ove oblasti kao i njihove dopunske odredbe, uz relevantnu metodologiju pripreme dokumentacije prostornog planiranja, usvojene su 1987. godine i danas su nevažeće [2].

Obzirom da Ustav BiH ne prepoznaje prostorno planiranje, a ni procese koje su vezani za to, na nivou države BiH ne postoji uspostavljen sistem prostornog planiranja, čak ni zakonski okvir, kao ni nadležno ministarstvo za ova pitanja. Ovakva nepreciznost je blokirala uspostavljanje resornog ministarstva ili druge organizacije nadležne za praćenje, planiranje i upravljanje prostorom, a koja bi predstavljala krovnu instituciju, putem kojeg bi država kontrolisala svoj razvoj. Posljedica ovog je činjenica da ne postoji zakonski okvir, ali ni dokumenti niti strategije razvoja na nivou države.

Prostorno planiranje i upravljanje razvojem je time svedeno na entitetske nivoe, koji su uspostavljeni na osnovu etničkog principa, te entiteti, Federacija BiH i Republika Srpska, kroz vlastite odvojene zakone tretiraju i regulišu ova pitanja u okviru svojih teritorijalnih nadležnosti.

Entitetski nivo

Država BiH je uređena na način po kojem ona ne učestvuje u procesima prostornog i urbanističkog planiranja, nosioci procesa planiranja su entiteti Federacija BiH i Republika Srpska, obzirom da država BiH ne reguliše ovu oblast, niti su u njenoj nadležnosti planiranje, a posljedica toga je činjenica da ne postoji državna strategija, a ni planski dokument na nivou države.

Svaki od ova dva entiteta neovisno od drugog entiteta kreira strategije razvoja, plansku dokumentaciju i ostale dokumente koji za cilj imaju upravljanjem i razvojem prostora, te nisu u obavezi da međusobno usaglašavaju i koordiniraju strategije razvoja i dokumente prostornog uređenja. Shodno svojim nadležnostima, entiteti donose zakone, strategije, pravilnike i uredbu kao krovno tijelo čiji je zadatak da usmjerava prostorni razvoj, a što se posebno odnosi na Federaciju BiH, obzirom da je Federacija dalje podijeljena na kantone.

Kantonalni nivo

Kantoni su administrativno-teritorijalne jedinice u Federaciji BiH, čime je Federacija podijeljena na 10 dijelova. Republika Srpska nije uređena na ovaj način, te između republičkog i opštinskog nivoa ne postoji „srednji“ nivo. Svaki od kantona uživa u velikom stepenu autonomije, a posebno kada govorimo o procesima planiranja. Svaki od kantona pojedinačno donosi svoje planske dokumente, to jest kantonalne prostorne planove. Kantoni donose odluke o izradi ili izmjeni planskih dokumenata, te svaki ima zakone i propise koji regulišu ovu oblast.

Opštinski nivo

Opštinski nivo planiranja je zajednički i za Federaciju BiH i za Republiku Srpsku. Lokalne samouprave su odgovorne za donošenje opštinskih prostornih planova i planova nižeg reda na teritoriji opština, što je slučaj u oba entiteta. Razlika u sistemu planiranja na opštinskom nivou je posljedica podjele države na entitete, i samim time, u zavisnosti od toga kojem entitetu pripada, sistem planiranja pripadajućeg entiteta se primjenjuje. Ukoliko je opština u Federaciji BiH, dokumenti prostornog uređenja moraju biti usaglašeni i sa kantonalnim, ali i dokumentima prostornog uređenja Federacije BiH, dok prostorni planovi opština u Republici Srpskoj moraju biti usaglašeni sa republičkim prostornim planom.

3. DVA SISTEMA PLANIRANJA (Sarajevo i Istočno Sarajevo)

BiH je država kompleksne unutrašnje strukture. Samim time, u njoj su stvorena dva sistema planiranja, a jedan od primjera najboljih primjera razlika u njima su Sarajevo i Istočno Sarajevo. Dva grada koja su do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma bili jedan grad.

3.1. Posljedice podjele sarajeva

Obzirom na ratna dešavanja u BiH u periodu od 1992. – 1995. godine, prostor prijeratnog grada Sarajeva je doživio značajne promjene. Najveća promjena je uslijedila potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime su formirane nove administrativno-teritorijalne jedinice na

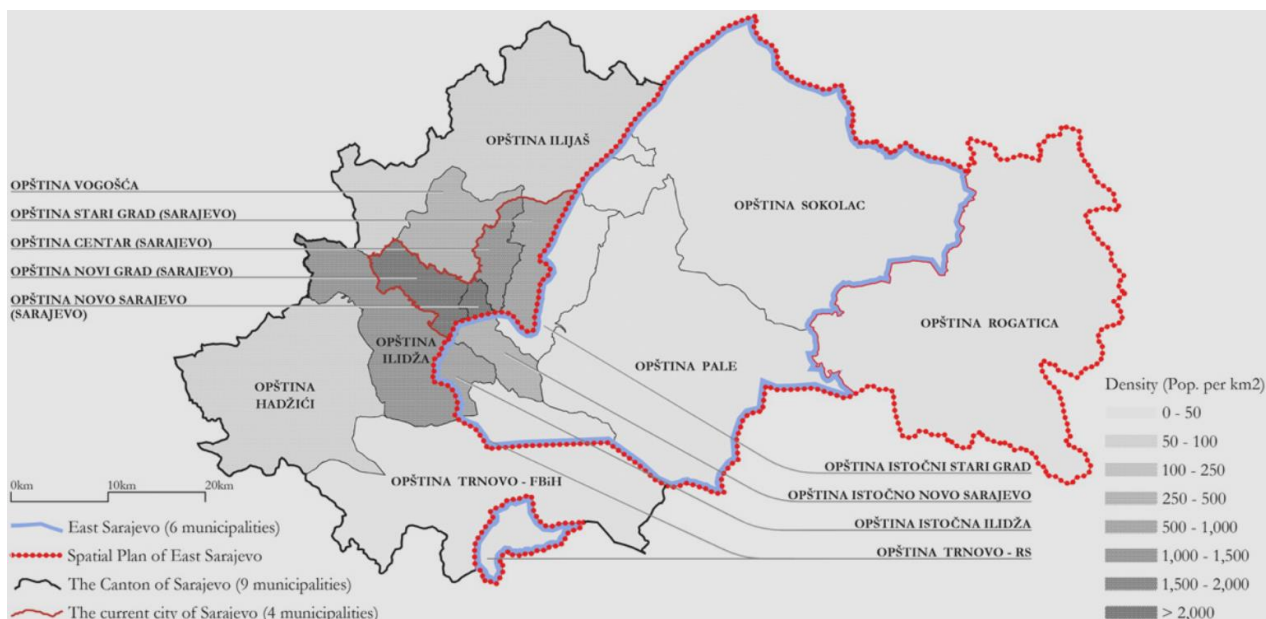
prostoru cijele države, Federacija BiH i Republike Srpske, a koje su razgraničene međuentitetskom linijom, a naknadno i Distrikt Brčko.

Zbog same njene prirode, međuentitetska (granična) linija bila je krajnje strana fizičkom i društvenom okruženju. U Sarajevu ona nije potekla iz historijskih granica, već je dizajniran tokom pregovora hiljadama kilometara daleko od BiH.

Međuentitetska linija je zapravo predstavljala čisto pragmatično rješenje koje je prihvatilo postojeće crte fronta nakon hrvatsko-muslimanskih ofanziva u jesen 1995. godine. Kako je Klemenčić (2000-2001), bez Dejtonskog mirovnog sporazuma, Republika Srpska ne bi imala smisla.

Rezultat je bio da je međuentitetska linija secirala dio perifernog urbanog područja umanjujući zonu utjecaja središnjeg grada na okolna predgrađa. Nakon potpisivanja mirovnog sporazuma, u Federaciji BiH je Kanton Sarajevo zamijenio nekadašnji Grad Sarajevo, pri čemu je izgubio 39% svog prvobitnog teritorija, dok se u Republici Srpskoj pojavio se novi grad - Istočno Sarajevo, sastavljen od teritorije koju su izgubili Kanton i opština Sokolac. Slično onome što se dogodilo u samoj državi, teritorij bivšeg grada Sarajeva podijeljen je na dvije polovice: Kanton Sarajevo i Istočno Sarajevo. Ova podjela grada dovela je do promjena u etničkoj distribuciji. Regija sastavljena od tri glavne etničke grupe (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) postali su dvije teritorije - Kanton sa bošnjačkom većinom i Istočno Sarajevo sa srpskom većinom. Preraspodjela ovih etnički podijeljenih i samozatvorenih sektora smatraju se procesom „grupiranja“ pri čemu se etničke grupe osjećaju zaštićenima samozatvaranjem [3].

Usljed ovih procesa, Sarajevo postaje dva različita grada: Sarajevo i Istočno Sarajevo, u kojima su prisutni različiti procesi urbanog razvoja, shodno prostoru na kojima su locirana ova dva grada, ali i novonastalih uslova i posljedica nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma.



Slika 2. Sarajevo i Istočno Sarajevo nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma [3].

4. OCJENA SISTEMA PLANIRANJA I MJERE POBOLJŠANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

BiH je najblaže rečeno složena država, što se odražava na sve procese u njoj. Sam sistem prostornog planiranja možemo ocijeniti kroz institucionalni okvir, shodno administrativno-teritorijalnom uređenju BiH, ali i na osnovu faktora i procesa koji utiču na procese izrade, donošenje i implementiranja planske dokumentacije.

4.1. Ocjena sistema planiranja

Državni nivo

Država BiH ima unutrašnju administrativno-teritorijalnu strukturu definisanu Ustavom. U Ustavu, prostorno planiranje i uređenje nije tretirano kao eksplicitna državna nadležnost. Ovakva nepreciznost je blokirala uspostavljanje resornog ministarstva ili druge organizacije nadležne za praćenje, planiranje i upravljanje prostorom. Posljedica ovakve situacije je da ne postoji ni državni zakon ni državna strategija prostornog razvoja, što produbljuje probleme kreiranja i implementacije velikih projekata razvoja i izgradnje.

Entitetski nivo

Entiteti su nosioci prostornog razvoja u Bosni i Hercegovini, te oni donose krovne zakone i propise koje tretiraju ovu oblast.

Federacija BiH je jedan od dva entiteta unutar BiH, i samim time, jedan od nosioca sistema prostornog planiranja u Bosni i Hercegovini. Sistem prostornog planiranja u Federaciji BiH je složen, obzirom da se ona sastoji od 10 kantona sa kojim velikim dijelom dijeli nadležnosti u domenu prostornog planiranja.

Opštinski nivo

Razvoj gradova zakonskom regulativom je odgovornost lokalne uprave. No na području oba entiteta, prostorno planiranje nije pod utjecajem zakona, već političkih interesa i investitorskih zahtjeva. Važnu ulogu u cijelom sustavu imaju gradske službe i njihova stručnost, koje upravljaju pripremom i usvajanjem planske dokumentacije.

Mogućnosti opštinskih službi nadležnih za provođenje planskih dokumenata se može ocijeniti upitnom jer postoje problemi u njihovoj organizaciji, kao i u nivou stručnosti u okviru odjeljenja koje su uključene u procese planiranja.

5. ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina je država koja ima izuzetno složenu administrativno-teritorijalnu strukturu, što za rezultat ima zanimljiv, ali ipak kompleksan sistem planiranja, na čiji razvoj su uticali mnogobrojni faktori, prvenstveno politički i historijski.

Grad Sarajevo je kroz historiju bio glavni grad BiH, bez obzira u sastavu koje države ili carstva je ona bila, neprestano šireći se i razvijajući se.

BiH je 1992. godine po prvi puta od 1462. godine postala nezavisna država, a Grad Sarajevo njena prestonica.

Ratna dešavanja iz prve polovine 1990-ih godina su ostavila duboke rane, kako u državi, tako i u Sarajevu. Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine, unutrašnja struktura BiH je modificirana i od tada se sastoji od dva entiteta - Federacije BiH i Republike Srpske, kao i Distrikta Brčko. Sporazumom je takođe uspostavljena i međuentitetska linija između Federacije i Republike Srpske, koja je, de facto, podijelila BiH na dvije administrativno-teritorijalne jedinice, uspostavljajući dva sistema planiranja na njenom teritoriju. Upravo je ova linija podijelila grad Sarajevo na dva grada: Sarajevo i Istočno Sarajevo.

Država ne učestvuje u procesima prostornog i urbanističkog planiranja na svojoj teritoriji, a njegovi nosioci su entiteti.

BiH ne posjeduje institucije, a ni mehanizme kojima bi usmjeravala prostorni razvoj na nivou cele države. Ne postoji čak ni uloga države kao koordinacionog tijela između entiteta. Da bi došlo do približavanja entitetskih sistema planiranja, država mora provesti određene mjere. Ona treba da preuzme ulogu koordinacionog tijela između entiteta, te da donese strateške dokumente, poput strategije razvoja države i smjernica za izradu planske dokumentacije na nižim nivoima. Također, potrebno je usaglasiti zakonske propise između entiteta, ali i raditi na usaglašavanju svih relevantnih dokumenata prostornog uređenja.

Jasno je da su razlike u samim sistemima planiranja u Bosni i Hercegovini značajne, ali ih je implementacijom dobro osmišljenih mjera moguće premostiti.

6. LITERTURA

- [1] Marinović – Uzelac, A., 2001: Prostorno planiranje., Dom Svijet, Zagreb. Uzelac Đ. , Kolovozne konstrukcije, FTN Izdavaštvo
- [2] Korjenić, A., 2015: Prostorno planiranje u Bosni i Hercegovini – Legislativni okvir., Acta geographica Bosniae et Herzegovinae, 3, 63–74.
- [3] Aquilue I., Roca E., 2016: Urban Development after the Bosnian War: The division of Sarajevo's territory and construction of East Sarajevo. Cities, 58(2016), 152-163., Department of Urban and Regional Planning, Universitat Politècnica de Catalunya, Av. Diagonal, 649, 08029, Barcelona, Spain
- [4] Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine, preuzeto sa: <http://fzs.ba/index.php/2017/07/30/karta-bosne-i-hercegovine/>, datum pristupa 10.12.2021. Kratka biografija:

Kratka biografija:



Elmir Hrvic rođen je u Tešnju, Bosna i Hercegovina 1992. godine. Master rad na Fakultetu tehničkih nauka odbranio je 2021. godine.

kontakt: hrvicelmir@gmail.com