

SARADNJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

Sažetak

Lokalna samouprava predstavlja pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima u okviru utvrđenih nadležnosti, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Uspostavljanje snažnih lokalnih vlasti obezbjeđuje disperziju moći u državi po vertikalnoj liniji. Jedinice lokalne samouprave postaju najvažniji segment u globalizaciji, a to zahtjeva jačanje pozicije lokalne samouprave.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sadržava standarde za uspostavu i razvoj lokalne samouprave u evropskom okruženju. Pravo na saradnju i udruživanje u interesu ostvarivanja zajedničkih potreba jedinica lokalne samouprave, jedan je od standarda Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U državama članicama Evropske unije, lokalna i regionalna samouprava zauzimaju naročito značajnu ulogu.

Lokalni ekonomski razvoj obuhvata svaku intervenciju kojom lokalni akteri i organi lokalne vlasti nastoje koristiti lokalne resurse u svrhu povećanja obima privrednih aktivnosti i kreiranja povoljnog privrednog ambijenta. Primarni cilj lokalnog ekonomskog razvoja je na najefikasniji način iskoristiti komparativne prednosti lokalne zajednice: lokaciju, prirodne resurse, preduzetničku sposobnost lokalne samouprave, sektorsku strukturu i konkurentne prednosti postojećih preduzeća, stepen izgrađenosti infrastrukture, stepen obrazovanosti radne snage, demografiju, poslovno okruženje, upravljanje lokalnom zajednicom i socijalno-kulturno stanje, itd.

Lokalni organi vlasti imaju na raspolaganju niz mogućnosti da preuzmu inicijativu u kreiranju privrednog ambijenta. Međunarodna saradnja je način za prikupljanje i primjenu dobrih praksi u kreiranju privrednog ambijenta. Odnosi sestrinskih gradova mogu biti međunarodni most i za aktivnosti ekonomskog razvoja, putem poslovnih partnerstava kojima se potiče razvoj i podiže profil svog grada kao međunarodne destinacije.

Ključne riječi: lokalna samouprava, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, lokalni ekonomski razvoj, privredni ambijent, sister cities.

¹ Magistar prava, Privredna komora Zeničko-dobojskog kantona Zenica, e-mail: njusufhodzic@pkzedo.ba njusufhodzic@gmail.com .

1. Uvod

Lokalna samouprava predstavlja pravo i osposobljenost jedinice lokalne samouprave da, na osnovu vlastite odgovornosti, u interesu lokalnog stanovništva, regulira i upravlja javnim poslovima za koje je nadležna. U demokratski uređenoj državi, građani neposredno biraju lokalnu vlast i u području nadležnosti lokalne vlasti ostvaruju većinu svojih prava i obaveza. Gradovi i općine, kao jedinice lokalne samouprave, su nivo vlasti sa kojim građani imaju najveći intenzitet komunikacije i saradnje.

Povezivanje ljudi na lokalnom nivou, sa ciljem lakšeg obavljanja poslova i zadovoljenja ličnih i javnih potreba, postoji još od davnih vremena. Historijski posmatrano, lokalna samouprava ima začetke u autonomiji srednjovjekovnih evropskih gradova.

Organizirana vlast i upravljanje na lokalnom nivou, sa ciljem rukovođenja poslovima od javnog interesa su pretpostavke kvalitetne lokalne samouprave. „Lokalna samouprava se najjednostavnije i najprihvatljivije definira kao razina vladavine najbližija građanima, s ulogom predstavljanja važnosti stajališta lokalnog.“² Ciljevi koji se žele ostvariti kvalitetnom lokalnom samoupravom su: smanjenje koncentracije državne moći, decentralizacija državne službe i njeno približavanje građanima, učinkovitost, autonomija i priznavanje legitimnih lokalnih interesa.

2. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

2.1. Općenito o Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi

Dokument Vijeća Evrope, pod nazivom Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sadržava standarde za uspostavu i razvoj lokalne samouprave u evropskom okruženju.³ „Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi multilateralni i međudržavni pravni instrument koji definiše i čuva principe lokalne samouprave kao jednog od stubova demokratije.“⁴ To je međunarodna konvencija, koja je otvorena za potpisivanje država članica VE 15.10.1985. godine, a stupila je na snagu 01.09.1988. godine.

„Evropska povelja o lokalnoj samoupravi pod samoupravom podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva i na

² I. Čulo/A. Marinac, *Mjesto i uloga lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Geno, Požega 2010, 13.

³ H. Masarić/S. Sikirić/Z. Donhan, *Upoznajte lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj*, Savez gradova i Udruga općina Republike Hrvatske, Zagreb 2008, 7.

⁴ N. Miličević *et al.*, *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo 2001, 30.

vlastitu odgovornost.“⁵ Usvajanjem ovog dokumenta, države članice su odredile „minimum osnovnih načela upravljanja koje bi svaki demokratski sustav lokalne samouprave trebao poštovati.“⁶ Svih 47 država članica VE su članice ove povelje. Dodatni protokol o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti, kao dopuna teksta Povelje, usvojen je 16.11.2009. godine, a stupio je na snagu 01.06.2012. godine.

2.2. Sadržaj i provođenje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Ustavnopravna uređenja tako velikog broja država članica VE su značajno različita, a velike su i razlike u organizaciji vršenja javnih poslova tih država, kao i konkretni uslovi za ostvarivanje lokalne samouprave. Zbog toga se donosilac Povelje našao pred obavezom i problemom, kako pronaći balans između očuvanja njenih osnovnih principa i fleksibilnosti koja je neophodna kod uzimanja u obzir pravnih, institucionalnih i faktičkih razlika koje postoje između evropskih država.⁷ Načinjen je kompromis, jer je potpisnicama EPLS dozvoljeno da isključe određene odredbe Povelje, iz onih, za koje smatraju da su obavezujuće. Uspostavljen je sistem tzv. obaveznog nukleusa. Svaka od potpisnica obavezuje se na poštivanje najmanje 20 stavova Dijela 1. Povelje, od kojih najmanje 10 mora biti među tačno navedenim stavovima.

U skladu sa odredbama EPLS, nužni elementi lokalne samouprave su, pored ostalog, i:

- pravo pokretanja vlastitih inicijativa o pitanjima iz vlastite nadležnosti;
- autonomija lokalnih tijela u obavljanju poslova iz svog djelokruga koja može biti oduzeta ili ograničena isključivo zakonom;
- pravo na vlastite prihode koji moraju biti srazmjerni ovlaštenjima, te samostalnost u određivanju stopa lokalnih poreza u zakonskim granicama;
- pravo na saradnju i udruživanje u interesu ostvarivanja zajedničkih potreba.⁸

⁵ M. Lukeš-Petrović/H. Masarić/J. Nikolov, *Vodič kroz hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave: program UN-a za razvoj*, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Zagreb 2005, 4.

⁶ N. Borovac, „Analiza lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj“, završni rad, Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću, 2016, 24.

⁷ N. Miličević *et al.*, *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, 2. izd., OSCE – Ured za demokratizaciju, Sarajevo 1999, 36.

⁸ T. Antić *et al.*, *Priručnik za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave*, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, Zagreb 2014, 18.

2.3. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i saradnja jedinica lokalne samouprave

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je ključni međunarodni ugovor za zaštitu prava lokalnih i regionalnih vlasti, od kojih je najvažnije pravo na samoupravu. EPLS ne sadrži odredbe koje izričito tretiraju pitanje privrednog ambijenta. Međutim, EPLS obuhvata pitanja koja indirektno utiču na kreiranje privrednog ambijenta. Ovlaštenja jedinica lokalne samouprave, finansijska samostalnost, pravo lokalnih tijela vlasti na saradnju i formiranja udruženja i sudskopravna zaštita samouprave su neka od njih. „Povelja obvezuje strane na primjenu osnovnih pravila kojim se jamči politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih tijela vlasti.“⁹

Član 10. EPLS uređuje pravo lokalnih vlasti na udruživanje. „Lokalni organi vlasti imaju pravo da, u vršenju svojih dužnosti, međusobno saraduju i da se, u skladu sa zakonom, udružuju s drugim lokalnim vlastima radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa.“¹⁰ Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na međusobnu saradnju na nivou funkcioniranja, u cilju veće učinkovitosti kroz zajedničke projekte ili za rješavanje zadataka koji prevazilaze njihove pojedinačne kapacitete. Države članice EPLS, moraju priznati pravo jedinicama lokalne samouprave da se udružuju radi zaštite i unapređenja njihovih zajedničkih interesa, ali i da pripadaju međunarodnom udruženju lokalnih vlasti.¹¹ „Lokalni organi vlasti imaju pravo da, pod uslovima koji mogu biti propisani zakonom, saraduju s odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja.“¹² Saradnja se mora odvijati u okviru ovlaštenja jedinica lokalne samouprave.

⁹ Publikacija Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi s objašnjenjem, 13, http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/osnovni/Europska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi%20s%20objasnjenjem.pdf (2. juni 2021.)

¹⁰ Čl. 10. st. 1., Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bosnian/168098bb4d> (2. juni 2021.)

¹¹ Publikacija Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi s objašnjenjem, 20, http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/osnovni/Europska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi%20s%20objasnjenjem.pdf (2. juni 2021.)

¹² Čl. 10. st. 3. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Council of Europe, 2017, <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bosnian/168098bb4d> (2. juni 2021.)

3. Lokalna samouprava i lokalni ekonomski razvoj

3.1. Lokalni ekonomski razvoj

Lokalni ekonomski razvoj ima važno mjesto u savremenom privrednom ambijentu. Svaka privredna aktivnost realizira se na određenom lokalitetu, tako da skup lokalnih ekonomija čini globalnu ekonomiju. Ne postoji univerzalna definicija pojma LER, a najšire poimanje je da obuhvata svaku intervenciju koja za cilj ima jačanje lokalne i regionalne privrede.¹³ LER je široka strategija putem koje lokalni akteri i institucije nastoje na najbolji način iskoristiti lokalne resurse u cilju očuvanja postojećih i otvaranja novih radnih mjesta, kao i povećanja obima privrednih aktivnosti.¹⁴

„Lokalni ekonomski razvoj se najčešće posmatra kao mogućnost lokalne ekonomije da unapređuje kvalitet života svojih građana kroz povećanje broja zaposlenih, njihovih realnih primanja, kvaliteta infrastrukture i lokalnih usluga, rasta imovine i životnog standarda i slično.“¹⁵ Svako razmatranje LER-a naglašava da je to proces koji se kontinuirano odvija i unapređuje. Na taj način se stavlja do znanja da nema zajednice koja je po ovom pitanju dostigla vrhunac. Zajednička karakteristika je i insistiranje na stalnim aktivnostima i saradnji lokalnih učesnika kao konstitutivnim elementima ovog koncepta. Ključni doprinos LER-u je stvaranje optimalnog infrastrukturnog i regulatornog okruženja za ekonomski razvoj, uz mogućnost selektivnog privlačenja pojedinih privrednih djelatnosti. Savremene tendencije su rezultat promjene strukture globalne ekonomije, u kojoj industrija sve više gubi primat, a njeno mjesto zauzimaju usluge i sektor visokih tehnologija.

Primarni cilj je na najefikasniji način iskoristiti komparativne prednosti lokalne zajednice: lokaciju, prirodne resurse, preduzetničku sposobnost lokalne samouprave, sektorsku strukturu i konkurentske prednosti postojećih preduzeća, stepen izgrađenosti infrastrukture, stepen obrazovanosti radne snage, demografiju, poslovno okruženje, upravljanje lokalnom zajednicom i socijalno-kulturno stanje, itd. To su nesporni faktori LER-a.¹⁶

„Savremeni međunarodni investicioni ambijent bitno je promijenjen, tako da ni smisao razlikovanja „stranih“ i „domaćih“ investicija više nije isti.“¹⁷

¹³ A. Coulson, *Local Economic Development: A Guide to Practice*, Birmingham University, Birmingham 1997, 6. (28. maj 2021.)

¹⁴ S. Čapkova, *Local Government and Economic Development*, OSI/LGI, Budapest 2005, 3. (28. maj 2021.)

¹⁵ D. J. Aničić, „Uloga lokalne samouprave u privrednom razvoju Republike Srbije – mogućnosti i ograničenja“, doktorska disertacija, Univerzitet “Union - Nikola Tesla” Fakultet za graditeljski menadžment Beograd 2018, 11.

¹⁶ *Ibid.*, 26.

¹⁷ A. Mulalić, „Međunarodni kontekst i specifičnosti investicionopravnih odnosa“, *Anali*

Konkurencija, kao osnovni pokretač razvoja, proširuje se sa nivoa privrednih subjekata i nivoa država na globalnom tržištu, na nivo lokalnih samouprava unutar jedne zemlje. Zdrava konkurencija između lokalnih zajednica ima brojne pozitivne efekte. Naročito se ističe poređenje sa ostvarenim rezultatima drugih lokalnih samouprava, jer na taj način građani mjere uspješnost vlasti u vlastitoj samoupravi. Međusobna borba lokalnih samouprava za što bolju poziciju, ne znači da su one i međusobno suprotstavljene. Razni projekti koji se odvijaju na regionalnom ili lokalnom nivou zasnovani su na saradnji i učešću više susjednih lokalnih samouprava, kako bi mogli uspješno da se realiziraju.

Osim finansijskih i mjerljivih efekata, koncept LER-a utiče da manji broj građana prima socijalnu pomoć, manje su migracije obrazovanih mladih ljudi. Veći broj građana redovno izmiruje komunalne usluge i povećavajući lokalni prihod, stvara se bolja opća privredna slika lokalne zajednice, lokalni dobavljači sirovina i usluga imaju sigurnog kupca, zaposleni u lokalnim pravnim subjektima kupuju robu i usluge u lokalnoj zajednici i sve to doprinosi razvoju lokalne infrastrukture, kulture, obrazovanja i dr.¹⁸

Pred lokalnom samoupravom je izbor načina i metoda LER-a: privlačenje novih investicija, poticaj za mala i srednja preduzeća, programi samozapošljavanja, itd. Dvije glavne strategije poticanja LER-a su:

- privlačenje „stranih“ preduzeća da investiraju u lokalnoj zajednici, kroz poticaje koje im pruža lokalna vlast (jeftino zemljište, poreske olakšice i dr.) i
- poticanje lokalnih subjekata od strane lokalne vlasti da razviju poslove i tako ubrzaju ekonomski razvoj zajednice. U ovom slučaju, podrška je uglavnom jednokratna, jer lokalni privrednici sami u narednom periodu šire i razvijaju svoje poslovanje.

Poznavanje lokalnih resursa je osnova na kojoj se mogu odrediti prioriteti razvoja i utvrditi mehanizmi čijom primjenom će doći do ostvarenja željenih ciljeva. Obaveza lokalnih vlasti prema pitanju LER-a je sve očiglednija, jer ekonomija postaje ključna briga građana. Oni pri tome ne mare da li je ovo pitanje u nadležnosti lokalne samouprave. Realizacija određenih lokalnih projekata ima potencijal povećati prihode lokalne samouprave.

Privreda ima vlastite interese za učešće u poslovima LER-a. Privrednici generalno nisu pretjerano zainteresovani za učestvovanje u konsultacijama sa lokalnim vlastima, ali to se mijenja iz nekoliko razloga. Od aktivnosti jedinica lokalne samouprave zavisi i konkurentnost same lokalne privrede. Tu se izdvajaju pitanja: infrastrukture, brzina izdavanja dozvola i druge administrativne usluge, lokalni porezi i druge dažbine. Pozitivna iskustva poduzetnika u drugim sredinama, koji su zahvaljujući saradnji sa lokalnim partnerima podigli svoje poslovne performanse, veliki su motiv da i drugi privrednici krenu njihovim

Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Zenica 21/2018, 97.

¹⁸ *Ibid.*, 17-18.

stopama. Saradnjom sa lokalnom samoupravom privrednici povećavaju svoje šanse pri apliciranju za sredstva kod razvojnih fondova na nacionalnom i regionalnom nivou.¹⁹

3.2. Koncept LER-a u razvijenim državama

Koncept LER-a je jedan od važnih zadataka lokalne uprave u zemljama tranzicije i zemljama u razvoju. Najvažniji cilj u okviru ovog koncepta je povećanje broja zaposlenih na lokalnom nivou. Ovaj koncept se koristi iz slijedećih razloga:

- Lokalni donosioci odluka pokušavaju promovirati ekonomski razvoj kako bi podigli svoj legitimitet kod lokalnog biračkog tijela i poboljšali prihode za lokalnu upravu;
- Državne i regionalne vlade potiču lokalne inicijative, jer nemaju informacije, vještine i sredstva za promociju inicijativa aktivnog ekonomskog razvoja na lokalnom nivou;
- U pojedinim državama, ovaj koncept je postao obavezan zadatak lokalne uprave, kao dio opsežnih napora za decentralizaciju.²⁰

Najrazvijenije zemlje svijeta također smatraju LER kao prioritet za svoje lokalne samouprave. Pojam „lokalni“ treba da istakne potrebu saradnje na lokalnom nivou i nastojanje da se u najvećoj mjeri iskoriste lokalne komparativne prednosti: geografski položaj, infrastruktura, postojeći privredni potencijali, prirodni resursi, kvalitet radne snage, itd. Čak i u najrazvijenijim državama, vlade su pružale subvencionirane usluge putem državnih organizacija, poput Scottish Enterprise u Škotskoj ili Manufacturing Extension Programme u SAD-u.²¹ Ipak, princip pružanja direktnih finansijskih usluga kompanijama je vrlo diskutabilan. U novije vrijeme, fokus je na rješavanju uzroka, a ne simptoma nerazvijenosti. Cilj je dati odgovor na pitanje: koje probleme imaju preduzeća i zašto tržišno okruženje ne pruža rješenja za njih?²² U zemljama OECD-a, uspješan teritorijalni razvoj zasnovan je na mrežama politika koje se sastoje od različitih vladinih agencija, privatnog sektora, sindikata, nevladinih organizacija i drugih aktera.

U razvijenim evropskim zemljama, za jedinice lokalne samouprave koje su ušle u proces LER-a početkom 60-tih godina prošlog stoljeća, jedan od prvih ekonomskih aksioma bio je ulaganje u tzv. osnovnu infrastrukturu. To je izazvalo ekspanziju ulaganja u putnu, vodovodnu i željezničku mrežu, kao osnovne

¹⁹ *Ibid.*, 19.

²⁰ S. Cunningham/J. Meyer-Stamer, „Planning or Doing Local Economic Development? Problems with the Ortodox Approach to LED“, *Africa Insight Vol. 35 4/2005*, 4.

²¹ *Ibid.*, 10.

²² *Ibid.*, 11.

predispozicije ekonomskog razvoja.²³

U razvijenim zemljama težište ulaganja pomjereno ka sekundarnoj infrastrukturi i općem poboljšanju kvaliteta života. Povećanje broja zaposlenih na lokalnom nivou u tim zemljama više nije isključivi cilj LER-a. Ovaj cilj mora biti u sinergiji sa unapređenjem kvaliteta života na određenom području. Naročito je važno jačati vezu između naučno-istraživačkih centara i privrede. Svaka regija bi trebala imati naučno-istraživački centar, koji podržava privrednu djelatnost koja sa najvećim razvojnim potencijalom tog regiona.

U razvijenim zemljama fokus je na projektima:

- društveno odgovornih preduzeća,
- energetske efikasnosti,
- obnovljivih izvora energije,
- IT sektora,
- naprednih tehnologija,
- zaštite okoliša i
- turizma.

3.3. Savremeni trendovi lokalne samouprave

Lokalna samouprava i politička decentralizacija su demokratski politički standard u savremenim razvijenim zemljama, ali i nesporno civilizacijsko dostignuće. Reforme javne uprave odvijaju se bez prestanka, a razlozi su u nezadovoljstvu političara, javnih službenika i građana prethodnim reformama i njihovim rezultatima.

„Kraj XX. stoljeća u anglosaksonskom je svijetu bio obilježen izrazitom popularnošću reformi menadžerskog tipa, kroz koje se u javnoj upravi nastojalo reafirmirati ekonomske vrijednosti, naročito ekonomičnost i efikasnost, ali sve dalje sve više, pod pritiskom javnosti, i efektivnost i kvalitetu javnih službi.“²⁴ Menadžerske reforme, koje naglašavaju ekonomske vrijednosti u javnoj upravi, nazivaju se pokret „novog javnog menadžmenta“ (eng. new public management). Teži se ka uvođenju vrijednosti i tehnika privatnog sektora u javni sektor, kako bi se i država na neki način podvrgla tržišnim kriterijima. Najznačajniji pritisak prema reformama javne uprave menadžerskog tipa vrše globalne međunarodne organizacije, kao što su: Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond.

Kontinentalne zemlje zapadne Europe uglavnom se pridržavaju srednje linije modernizacije svoje uprave, a time i lokalne samouprave. Kombiniraju

²³ D. J. Aničić, „Uloga lokalne samouprave u privrednom razvoju Republike Srbije – mogućnosti i ograničenja“, doktorska disertacija, Univerzitet “Union - Nikola Tesla” Fakultet za graditeljski menadžment Beograd 2018, 25.

²⁴ I. Koprić, „Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, 3-4/2001, 414.

se elementi javnog poduzetništva sa učvršćivanjem lokalne samouprave. Uloga države je i dalje naglašena, ali se insistira da ta uloga bude ograničena pravom.

Bivše socijalističke zemlje u procesu tranzicije, radikalno su pomijenile političke i upravne strukture, ekonomski i društveni sistem. Ove zemlje su nedovoljno razvijene, sa lošom privrednom strukturom, koja je dodatno devastirana najčešće lošim modelima privatizacije prijašnjeg državnog vlasništva. Njihovi upravni aparati su glomazni, skupi i neracionalni. „Tranzicijske su zemlje u takvim okolnostima vrlo ranjive: to ranjivije što su centraliziranije. Visokocentralizirane zemlje nisu u stanju brzo odgovoriti na izazove, nisu kadre adaptirati se okolnostima koje se stalno mijenjaju, nisu vične ni dorasle globaliziranim svjetskim ekonomskim procesima.“²⁵

3.4. Savremene trendencije razvoja privrednog ambijenta na lokalnom nivou

Partnerstvo centralne i lokalnih vlasti je od izuzetnog značaja zbog neophodnosti njihove saradnje u cilju uspješnog lokalnog razvoja. Bolje korištenje komparativnih prednosti donosi konkurentsku prednost lokalnim zajednicama, a građanima bolje usluge i veći životni standard. Država i lokalna vlast potiču privrednike da se uključuju u pitanja razvojnih potreba lokalne zajednice i društveno odgovornog poslovanja. Lokalna vlast kreira ambijent za dolazak i razvoj biznisa na svom području kroz mjere i instrumente, koji joj stoje na raspolaganju: privlačan poreski ambijent, kvalitetna infrastruktura, privlačni uslovi života u zajednici (urbanizam, školstvo, zdravstvo, čista životna sredina, sport i kultura). U takvoj sredini će se i biznis razvijati na principima društveno odgovornog ponašanja.²⁶ U razvijenim zemljama, to je put LER-a i kreiranja privrednog ambijenta na lokalnom nivou.

Međutim, bez obzira koliki su prihodi lokalne samouprave, oni nisu dovoljan izvor za poticanje LER-a, naročito za finansiranje kapitalnih infrastrukturnih i drugih finansijski zahtjevnih projekata. Transferi sa viših nivoa vlasti, kao i kreditno zaduženje jedinica lokalne samouprave kod komercijalnih banaka su dva izvora finansiranja koji se primjenjuju i u našoj državi. Na raspolaganju je i nekoliko alternativnih načina finansiranja značajnih projekata: emisija obveznica lokalnih vlasti i javno-privatna partnerstva.

²⁵ *Ibid.*, 417.

²⁶ D. J. Aničić, „Uloga lokalne samouprave u privrednom razvoju Republike Srbije – mogućnosti i ograničenja“, doktorska disertacija, Univerzitet “Union - Nikola Tesla” Fakultet za graditeljski menadžment Beograd 2018, 43.

4. Saradnja jedinica lokalne samouprave – domaća i komparativna iskustva

4.1. Mogućnosti saradnje jedinica lokalne samouprave u kreiranju privrednog ambijenta u Bosni i Hercegovini

Saradnja lokalnih vlasti moguća je unutar države i na međunarodnom planu. U Bosni i Hercegovini, moguća je direktna saradnja dvije ili više jedinica lokalne samouprave, neformalno ili formalno - potpisivanjem ugovora ili memoranduma o saradnji. Postoje primjeri saradnje geografski povezanih jedinica lokalne samouprave, u vezi sa komunalnim uslugama (čišćenje snijega, odvoz smeća, itd.), ali i po pitanju kreiranja privrednog ambijenta (Tešanj, Teslić, Žepče)²⁷.

U našoj zemlji postoje dva entitetska udruženja gradova i općina. Njihovi kapaciteti se mogu koristiti za kreiranje privrednog ambijenta, odnosno razmjenu dobrih praksi. Savez općina i gradova u Federaciji BiH je formiran u skladu sa Zakonom o principima lokalne samouprave FBiH. Cilj formiranja je zaštita zajedničkog interesa, promoviranje i unapređenje lokalne samouprave na nivou BiH i FBiH.²⁸

Prava Saveza općina i gradova u FBiH mogu se koristiti samo ako Savez okuplja više od dvije trećine gradova i općina u FBiH. Savez ima slijedeće obaveze:

- djelovati kao zakonski zastupnik svojih članica pred vlastima u FBiH;
- pripremati prijedloge zakona i amandmane na prijedloge zakona u cilju poboljšanja zakona i propisa koji reguliraju rad jedinica lokalne samouprave;
- davati mišljenja i prijedloge u vezi s raspodjelom javnih prihoda u dijelu koji se odnosi na finansiranje jedinica lokalne samouprave;
- uspostavljati kontakte i saradnju sa sličnim organizacijama u zemlji i inostranstvu, te postati član međunarodnih asocijacija;
- obavljati druge funkcije u skladu sa statutom Saveza.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske pruža mogućnost organiziranja u Savez opština i gradova RS-a. Rad ovog Saveza uređen je Statutom koji je donesen na osnovu Zakona o udruženjima i fondacijama²⁹. Djelokrug rada Saveza opština i gradova RS-a je uređen na sličan način, kao i Savez općina i gradova u FBiH.

²⁷ <http://www.opcina-zepce.com/zepce-tesanj-i-teslic-dobitnici-nagrade-stvaratelji-za-stoljeca> (10. juni 2021.)

²⁸ Čl. 51. st. 1. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, Sl. novine FBiH, br. 49/06 i 51/09.

²⁹ Zakon o udruženjima i fondacijama RS, Sl. glasnik RS, 52/01 i 42/05.

4.2. Bratski gradovi

Postoji nekoliko sinonima za partnerske gradove: pobratimi/bratski gradovi, sestrinski gradovi/sister cities, gradsko prijateljstvo, itd. Odnosi bratskih gradova predstavljaju put za razmjenu umjetnosti, kulturnog obrazovanja i stručnosti, te pomažu u stvaranju trajnih prijateljskih veza između ljudi iz različitih dijelova svijeta. U posljednje vrijeme, programi sestrinskih gradova pokazuju zanimanje za uključivanje ekonomskog razvoja u svoje programe. Odnosi sestrinskih gradova predstavljaju međunarodni most kojim se preduzeća mogu proširiti, poticati rast i podići profil svog grada kao međunarodne destinacije. Uključivanje u aktivnosti ekonomskog razvoja, putem trgovinskih delegacija, uvoznih i izvoznih inicijativa ili poslovnih partnerstava, ne znači kraj kulturne, obrazovne i društvene aktivnosti na kojoj su ti odnosi izgrađeni. Širenje opsega saradnje u odnosima sa sestrinskim gradom, znači aktivniju ulogu u privrednim kretanjima vlastitog, ali i bratskog grada.³⁰

Izazovi socijalne, ekološke i ekonomske održivosti mogu se činiti nepremostivim na globalnom nivou. Međutim, napredak ka održivom razvoju može se dogoditi grad po grad, kroz lokalne inicijative i pojedinačne akcije.³¹

Sestrinski gradovi mogu okupiti članove zajednice (predstavnike lokalnih vlasti, biznisa, obrazovanja i industrijskog sektora), u cilju izgradnje veza, od obostrane korisne za sve sudionike, kao i za oba grada. Predstavници lokalne samouprave ne moraju biti stručnjaci za međunarodnu trgovinu ili ekonomsku razmjenu. Dovoljno je samo, omogućiti sastanke, započeti razgovor na konstruktivan i svrsishodan način, te uključiti stručnjake iz različitih oblasti. Osnovnim istraživanjem interneta i telefonskim pozivima moguće je početi graditi mrežu i osnovna znanja. U cilju pronalaženja pravih ljudi u vlastitoj zajednici i njihovom okupljanju, neophodno je identificirati partnere, kontaktirati partnere i zakazati sastanak. Mnoge aktivnosti koje organizacije bratskih gradova već obavljaju, bilo da su kulturni festivali ili posjete delegacija, već donose ekonomsku korist zajednicama.

Saradnja sestrinskih gradova u ekonomskom smislu, pretpostavlja analizu vlastite jedinice lokalne samouprave kroz: resurse, organizacije, projekte, planove i događaje. Tek nakon toga, moguće je razmatrati ekonomsku saradnju sa organizacijom svog sestrinskog grada, kao i njihove privredne potencijale. Najbolji način za prikupljanje podataka o komparativnim prednostima i nedostacima vlastite jedinice lokalne samouprave je saradnja sa predstavnicima sestrinskog grada, te njihovim organizacijama, kompanijama, naučnim i

³⁰ <https://sistercities.org/wp-content/uploads/2018/02/Econ-Dev-Toolkit.pdf> (10. juni 2021.)

³¹ D. McLarty *et al.*, „Sisters in sustainability: municipal partnerships for social, environmental, and economic growth“, *Sustain Sci* 9/2014, 277. <https://doi.org/10.1007/s11625-014-0248-6> (10. juni 2021.)

obrazovnim institucijama. Lokalne/regionalne privredne komore, razvojne agencije, turistički uredi su prave adrese za to, uz ured gradonačelnika i općinski ured za ekonomski razvoj.³²

Područja za moguće kontaktne tačke inicijativa za bratimljenje gradova najčešće su:

- Razmjena tehničkog znanja (djelotvornost u javnim službama, finansijsko upravljanje, vođstvo, ljudski resursi, itd.)
- Dobro upravljanje (transparentnost, odgovornost, vladavina zakona, itd.)
- LER (poljoprivreda, turizam, trgovinu, transport, infrastrukturu, itd.)
- Socijalni razvoj (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, socijalne usluge, itd.)
- Zaštita okoliša (energija, klima, održivost, prirodni resursi, itd.)
- Transfer tehnologije (inovacije, informacije i tehnologije upravljanja, itd.)
- Istraživanje i razvoj (naučna saradnja, laboratorije za upravljanje i usluge, itd.).³³

a) Iskustva iz Sjedinjenih Američkih Država

Za vrijeme predsjednika Eisenhowera, započinje kreiranje odnosa sestrinskih gradova, kao sredstva za poticanje mira i prosperiteta stvaranjem veza između ljudi iz različitih gradova širom svijeta. Programi Sister City uključuju tri sektora u zajednici: lokalnu upravu, preduzeća i organizacije civilnog društva.³⁴ Programi svake godine direktno doprinose ekonomiji SAD-a sa preko 525 miliona dolara.³⁵ Ovi programi imaju za cilj poticanje i promociju simboličkih oblika ekonomske razmjene koje se mogu koristiti za unapređenje lokalnih kulturnih identiteta, kao i značajniju razmjenu politike, znanja i stručnosti. Ovaj model nudi uvid kako različite zajednice mogu ostvariti uzajamne koristi dijeljenjem, ne samo određene robe i usluga, već i institucionalnog znanja i stručnosti.

a) Iskustva sa Evropskog kontinenta

Evropska komisija je posljednjih decenija finansirala bratimljenje gradova s dvostrukim ciljem: poticanja veza između gradova unutar članica EU i

³² <https://sistercities.org/wp-content/uploads/2018/02/Econ-Dev-Toolkit.pdf> (10. juni 2021.)

³³ *The Handbook of Town twinning - The Turkish Perspective*, Union of Municipalities of Turkey, Ankara 2019, 7. (10. juni 2021.)

³⁴ <https://oewd.org/sister-city-program> (10. juni 2021.)

³⁵ <https://cityofeastlansing.civicweb.net/document/4376/Presentation%20on%20Sister%20Cities.pdf?handle=FE9BCF5AD1194DD9B763428968539144> (10. juni 2021.)

osnaživanja autoriteta lokalnih samouprava, a ne samo nacionalnih tijela.³⁶ Pored direktne individualne saradnje između bratskih gradova, postoje različite evropske asocijacije saradnje između gradova i općina.

Eurocities je mreža koja okuplja više od 190 gradova u 38 zemalja i ukupno 130 miliona ljudi. Mreža je fokusirana na zajednički rad, razmjenu znanja i koordinirane evropske aktivnosti, gradova i njihovih ljudi u Evropi. Samo dva grada iz BiH su dio ove mreže, Sarajevo i Banja Luka. Mreža implementira različite projekte uvezujući svoje gradove-članove, na različitim poljima saradnje. Specifične fokus oblasti, kompatibilne sa temom ovog rada, su:

- Lokalizacija globalnih izazova: Klimatske promjene i energetska tranzicija; Pametni gradovi i digitalna transformacija;
- Napredni gradovi: Poslovi i vještine; Finansije i investicije; Cirkularna ekonomija; Novi poslovni modeli i trendovi;
- Inovativne gradske vlasti: Upravljanje gradskim područjima; Angažovanje građana; Upravljanje na više nivoa.³⁷

Vijeće evropskih općina i regija (CEMR) zastupa interese evropskih regionalnih i lokalnih vlada i njihovih udruženja u više od 40 zemalja. Kroz 70 godina rada i prakse, okupljeno je 60 članova-udruženja i oko 100.000 lokalnih samouprava.³⁸ CEMR promovira izgradnju ujedinjene, mirne i demokratske Evrope zasnovane na lokalnoj samoupravi, poštujući princip supsidijarnosti i učešća građana. CEMR je evropski odjel svjetske organizacije Ujedinjeni gradovi i lokalne samouprave (UCLG), kroz koji se predstavljaju evropske lokalne i regionalne vlade na međunarodnoj sceni.

U fokusu rada CEMR-a je pet tematskih područja važnih za sve aspekte života evropskih građana, kao i za lokalne i regionalne vlade koje ih predstavljaju:

- Upravljanje, demokratija i građanstvo;
- Okoliš, klima i energija;
- Međunarodni angažman i saradnja;
- Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija;
- Lokalno i regionalno upravljanje javnim službama.³⁹

³⁶ D. McLarty *et al.*, „Sisters in sustainability: municipal partnerships for social, environmental, and economic growth“, *Sustain Sci* 9/2014, 278. <https://doi.org/10.1007/s11625-014-0248-6> (10. juni 2021.)

³⁷ <https://eurocities.eu/> (10. juni 2021.)

³⁸ <https://www.ccre.org/> (10. juni 2021.)

³⁹ https://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr (10. juni 2021.)

The Covenant of Mayors / Sporazum gradonačelnika predstavlja saradnju jedinica lokalne samouprave na specijaliziranim i specifičnim pitanjima. To je najveći svjetski pokret za lokalne klimatske i energetske akcije. Obzirom da sve zemlje u tranziciji, uključujući i našu državu, imaju neuređena pitanja energetske efikasnosti i zaštite okoliša, pristupanje ovakvom pokretu pruža, ne samo administrativne, već i ekonomske benefite. Inicijativa je pokrenuta 2008. godine s ambicijom da okupi lokalne samouprave koje su zainteresirane da se postignu i premaše klimatski i energetske ciljevi EU. Inicijativa je prva uvela pristup odozdo prema gore u energetskom i klimatskom djelovanju i trenutno je uključeno više od 9.000 lokalnih i regionalnih vlasti u 57 zemalja. U radu se oslanjaju na snage i saradnju različitih stakeholdera, kao i tehničku i metodološku podršku koju pružaju namjenski uredi.⁴⁰

Gradovi potpisnici obvezuju se da će podržati provedbu EU cilja smanjenja stakleničkih plinova za 40% do 2030. godine i usvajanje zajedničkog pristupa u borbi protiv ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene. Kroz akcijske planove, izvještaje o napretku i dobre prakse, moguće je ostvariti napredak u različitim oblastima koje uključuju: poljoprivredu, daljinsko zagrijavanje, električnu energiju, gradsku rasvjetu, javne objekte, stambene objekte, industriju, otpad, itd.⁴¹

b) Primjer Poljske

Na prelazu dva milenijuma, međunarodna saradnja lokalnih samouprava u Poljskoj generirala je u najvećoj mjeri razmjenu informacija, robe i ljudi sa zapadnom Evropom i skandinavskim zemljama. Radilo se o 64% svih veza u toku 2001. godine. Glavni pravci kretanja roba i informacija bili su iz visokorazvijenih zemalja prema Poljskoj. Jedino su ljudska odnosno kulturna razmjena bile zaista bilateralne. U povezivanju partnera, privatni kontakti s lokalnim liderima imali su najveći značaj.⁴² Planovi poljskih općina za međunarodnu saradnju u narednom periodu uključuju značajan fokus na pokretanju međunarodne saradnje lokalnih preduzeća, promociju turizma, obuku osoblja i građana, te saradnju institucija javnih službi, rješavanje ekoloških ili socijalnih problema i dobijanje sredstava. Ohrabrujuća je spremnost za iniciranje međunarodnih poslovnih kontakata poljskih općina i gradova, jer se o tome prije rijetko izvještavalo.⁴³

⁴⁰ <https://www.covenantofmayors.eu/> (10. juni 2021.)

⁴¹ <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html> (10. juni 2021.)

⁴² M. Furmankiewicz, „Town-twinning as a factor generating international flows of goods and people – the example of Poland“, *Belgeo*, 1-2/2005, 145-162, <https://doi.org/10.4000/belgeo.12466> (10. juni 2021.)

⁴³ *Ibid.*

c) Primjer Novog Zelanda

Ekonomski razvoj je široko postavljeni cilj gradova pobratima, ugrađen u većinu sporazuma čiji su potpisnici lokalne vlasti Novog Zelanda. Promjene, sa naglaskom na ekonomski razvoj, su relativna novost. Zato su poslovne veze nastale kao rezultat odnosa gradova pobratima relativno mlade. Ranije uspostavljena partnerstva gradova pobratima i dalje zadržavaju izvorne ciljeve mira, dobre volje i razumijevanja koje je podržavao predsjednik SAD-a Eisenhower i promovirao ih kroz agencije poput Sister Cities International, koja značajna sredstva dobija od američkog State Departmenta, kao i vlade Japana.

Međutim, novija kineska politika sestrinskih gradova, ekonomsku korist predstavlja kao primarni cilj. Opasnost je što, gradeći veze s Kinom zasnovane isključivo na viziji budućeg stvaranja bogatstva, zanemaruju se ostale važni aspekti partnerstva gradova, kako s drugim partnerskim zemljama, tako i sa zajednicama iz Kine.⁴⁴

Namećući komponentu ekonomskog razvoja aktivnostima gradskih pobratima, lokalne samouprave suočavaju se s opasnošću stvaranja nepovezanosti sa planiranim korisnicima - širom javnošću. Preveliki fokus na ekonomskoj saradnji bratskih lokalnih uprava ima opasnost da isključi mnogo širi dio društva, što u konačnici sužava polje za ostvarivanje indirektnih ekonomskih koristi i za otkrivanje novih direktnih prilika. Konkretno, japanska obrazovna politika je, pružajući studentima inostrano iskustvo u „sigurnoj“ naciji koja govori engleski jezik, bila je vrlo dobra za ekonomiju Novog Zelanda.⁴⁵

Mjesto lokalne samouprave i dalje je ključno u ulozi podrške, ali uz promjenu fokusa, sa ceremonijalnog na praktično. Lokalne vlasti su uspostavile veze, ali nedostaje njihova spremnost da na tržište plasiraju mogućnosti koje su pomogli stvoriti, udružujući se s lokalnom zajednicom. Dijeleći znanje o sestrinskim gradovima i drugim međunarodnim vezama i proaktivno radeći na olakšavanju poslovnih i drugih veza, u direktne, privatne poduzetničke svrhe, lokalne vlasti bi imale konkretne rezultate svojih aktivnosti.⁴⁶ Ključ za ostvarivanje tih mogućnosti nije samo u organiziranju službenih putovanja. Da bi osigurale posvećenost privatnog preduzeća odnosima s bratskim gradovima, lokalne samouprave trebaju bolje razmjenjivati informacije i pružati profesionalne smjernice o prednostima njihovih međunarodnih veza. Mjerljivi finansijski benefiti, predviđeni i korišteni kao opravdanje za veliki broj međunarodnih partnerstava gradova, očito dolaze jako sporo. U prvom planu su sektori turizma i obrazovanja. Ne smije se zanemariti saradnja partnerskih gradova i u drugim sektorima: trgovina, direktne strane investicije i zajedničko istraživanje.

⁴⁴ B. Cross, „Sister Cities and Economic Development: A New Zealand Perspective“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 30E/2010., 108.

⁴⁵ *Ibid.*, 109.

⁴⁶ *Ibid.*, 110.

ZAKLJUČAK

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi ima ogromnu vrijednost i predstavlja evropski standard koji se mora implementirati, te je važan instrument na putu ka evropskim integracijama. U cilju potpune primjene načela iz EPLS, mogu se utvrditi slijedeći prijedlozi:

- Jedinice lokalne samouprave postaju najvažniji segment u globalizaciji, a to zahtjeva jačanje pozicije lokalne samouprave;
- Intenzivirati međuopćinsku saradnju, uz apostrofiranje na transfer znanja, radi uspostave efikasnijih struktura samoupravljanja;
- Jedinica lokalne samouprave trebaju vršiti aktivnu koordinaciju u radu s građanima, uz neposredno sudjelovanje građana u radu lokalnih organa.⁴⁷

Pravo jedinica lokalne samouprave na saradnju i udruživanje u interesu ostvarivanja zajedničkih potreba, unutar države, ali i na međunarodnom nivou, nedovoljno se koristi. U najrazvijenijim državama, kod lokalnih vlasti su izrazito popularne reforme menadžerskog tipa. Prihodi lokalne samouprave uglavnom nisu dovoljan izvor za poticanje LER-a, naročito za finansiranje kapitalnih infrastrukturnih i drugih, finansijski zahtjevnih projekata.

Saradnja sestrinskih gradova u ekonomskom smislu ne zahtjeva da predstavnici lokalne samouprave budu stručnjaci za međunarodnu trgovinu ili ekonomsku razmjenu. Dovoljno je omogućiti sastanke, započeti razgovor i uključiti stručnjake iz različitih oblasti. Privredne komore, razvojne agencije, turistički uredi su prave adrese za to. Na primjeru Poljske, može se zaključiti da je partnerstvo između jedinica lokalne samouprave iz najrazvijenih država članica EU i država koje su u procesu tranzicije, interesantno za obje strane.

⁴⁷ M. Čaušević/M. Sajević, „Pozicija i perspektive lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini“, 13, https://www.researchgate.net/publication/344388726_POZICIJA_I_PERSPEKTIVE_LOKALNE_SAMOUPRAVE_U_BOSNI_I_HERCEGOVINI (1. juni 2021.)

COOPERATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS AND LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract

Local self-government represents the right and ability of local self-government units to regulate and manage certain public affairs within the established competencies, based on their own responsibility and in the interest of the local population. The establishment of strong local authorities ensures the dispersion of power in the state along a vertical line. Local self-government units are becoming the most important segment in globalization, and this requires strengthening the position of local self-government.

The European Charter of Local Self-Government contains standards for the establishment and development of local self-government in the European environment. The right to cooperation and association in the interest of the common needs of local self-government units is one of the standards of the European Charter of Local Self-Government. In the Member States of the European Union, local and regional self-government has a particularly important role.

Local economic development includes any intervention by which local actors and local authorities seek to use local resources in order to increase the volume of economic activities and create a favorable business environment. The primary goal of local economic development is to use the comparative advantages of the local community in the most efficient way: location, natural resources, the entrepreneurial ability of local self-government, sectoral structure and competitive advantages of existing companies, level of infrastructure, level of education, demography, business environment and socio-cultural situation, etc.

Local authorities have a number of opportunities at their disposal to take the initiative in creating the business environment. International cooperation is a way to collect and apply good practices in creating the business environment. The relations of sister cities can also be an international bridge for economic development activities, through business partnerships that encourage development and raise the profile of their city as an international destination.

Keywords: local self-government, European Charter of Local Self-Government, local economic development, business environment, sister cities

