

OSNOVE ZA IZRADU STRATEGIJA LOKALNOG RAZVOJA U FEDERACIJI BiH

Ključne riječi:

- *OECD-ov model lokalnog razvoja*
- *Strateško razmišljanje*
- *Održivi razvoj*
- *Participativno planiranje*
- *Faktori uspješne strategije*
- *Upravljanje razvojem*
- *Partnerstvo*
- *Odgovornost*
- *Mobilizacija resursa*
- *Finansijski resursi*
- *Primjeri dobre prakse*

Sarajevo, April 2008. godine

Sadržaj

I. UVODNE NAPOMENE

II. OPĆENITO O LOKALNOM RAZVOJU

III. LOKALNE ZAJEDNICE I LOKALNA SAMOUPRAVA

IV. KONCEPT I METODE LOKALNOG RAZVOJA

V. ODRŽIVI RAZVOJ

1. Faktori održivog razvoja

2. Integracija različitih aktera, instrumenti razvojne politike i priliv sredstava

3. Partnerstvo i saradnja

4. Decentralizacija i odgovornost

VI. STRATEGIJA I AKTIVNOSTI

1. Faktori uspješne strategije

2. Razvoj strategije

3. Identifikacija aktivnosti

VII. OPERATIVNE STRUKTURE I METODE

1. Partnerstvo

2. Profesionalno upravljanje i lokalni razvojni akteri

3. Vidljivost i autonomne strukture

4. Liderstvo

5. Mobilizacija lokalne populacije

VIII. PRIMJENA PRIMJERA DOBRE PRAKSE

IX. USLOVI ZA RAZMJENU I PRILAGOĐAVANJE

X. PLANOVI LOKALNOG RAZVOJA I NJIHOVA IMPLEMENTACIJA

a). Ključni faktori u planiranju lokalnog razvoja

b). Ključni izazovi u planiranju lokalnog razvoja

c). Priprema nacrta plana lokalnog razvoja u sistemu višeslojnih vlasti

d). Implementiranje plana lokalnog razvoja

XI. IDENTIFIKACIJA ZAINTERESOVANIH STRANA ZA LOKALNI RAZVOJ

a). Šta su to zainteresovane strane?

b). Šta su višeslojne vlade?

XII. PLANIRANJE FINANSIRANJA LOKALNOG RAZVOJA

XIII. PRIMJERI DOBRE PRAKSE U SVIJETU I REGIONU

1. Naučene lekcije kroz partnerstvo u nekim zemljama OECD-a

2. Albanija

3. Srbija

4. Slovenija

XIV. PRIMJERI PROJEKATA LOKALNOG RAZVOJA U BiH i FBiH

A. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

B. DOMAĆE RAZVOJNE AGENCIJE

C. VLADA FEDERACIJE BiH

XV. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

XVI. PRIJEDLOG MJERA I AKTIVNOSTI

XVII. LITERATURA

I. UVODNE NAPOMENE

Izrada ovog materijala bazira se na Programu rada Federalnog zavoda za programiranje razvoja za 2008. godinu, kao i na Operativnom planu Vlade Federacije BiH za 2008. godinu. Prvobitno je zamišljeno da materijal nosi naziv Strategija lokalnog razvoja u Federaciji BiH, ali je nakon snimanja situacije na terenu naziv promijenjen u Osnove za izradu strategija razvoja lokalnih zajednica u Federaciji BiH, a razlozi će biti objašnjeni u nastavku uvodnog dijela materijala.

Prije pristupanja izradi ovog materijala Zavod je poslao upit svim općinama u Federaciji BiH, s molbom da odgovore na nekoliko grupa pitanja: da li općina ima donesenu strategiju lokalnog razvoja, za koji period je donesena, kao i čiju pomoć i iskustva su koristili pri njihovoj izradi. Od ukupno 79 općina u Federaciji BiH, do momenta zaključenja ovog materijala, na upit su u relativni kratkom roku odgovorile 43 općine, a iz njihovih odgovora se može vidjeti očigledno zadovoljstvo što se federalne vladine institucije interesiraju za razvoj na lokalnom nivou¹. Na osnovu dostavljenih odgovora mogu se izvesti sljedeće ocjene:

- *Više od četvrtine općina u Federaciji BiH nema utvrđenu strategiju lokalnog razvoja;*
- *Preko polovine općina ima donesene strategije razvoja za najmanje petogodišnji period, a radile su ih uglavnom uz pomoć međunarodnih organizacija (OSCE, UNDP i dr.), kao i domaćih razvojnih agencija;*
- *Jednom broju općina strategije lokalnog razvoja radile su specijalizirane institucije (instituti), što može navesti na zaključak da su strategije rađene na komercijalnoj osnovi i, po pravilu, bez veće uključenosti lokalnih aktera najviše zainteresiranih za lokalni razvoj;*
- *Iskustva razvijenijih zemalja govore o tome da strategije razvoja, ako nisu donesene na bazi širokog konsensa i uključenosti cijele lokalne zajednice, nemaju karakter "vlasništva" nad sopstvenim razvojem, i najčešće ostaju samo mrtvo slovo na papiru;*
- *Strategije lokalnog razvoja, pripremljene "od drugih" obično su manjkave sa stanovišta monitoringa, evaluacije i dugoročne održivosti.*

Na osnovu naprijed navedenog, Zavod smatra da općine treba ohrabriti u smislu da svoj vlastiti razvoj uzmu u svoje ruke i da buduće strategije budu odraz njihovih vlastitih potreba, želja i mogućnosti. Stoga se u nastavku ovog materijala detaljno obrazlaže model OECD-ovog lokalnog razvoja, koji se zasniva na vlastitim kapacitetima lokalne zajednice da kreiraju, monitorišu i evaluiraju svoje strategije razvoja, uz uslov da su uključeni ključni akteri u zajednici u njihovom dizajniranju.

OECD-ov model se zasniva na razvoju "odozdo prema gore" i pokazao se uspješnim u nizu zemalja, o čemu će biti više riječi u nastavku materijala.

Federalni zavod za programiranje je spreman ovaj materijal pretočiti u jednu vrsti vodiča i staviti ih na raspolaganje općinama, ali i pružiti druge vrste pomoći općinama, ukoliko to bude potrebno.

Sastavni dio ovog materijala su Socio-ekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji BiH u 2007. godini, koji su ranije dostavljeni Vladi Federacije Bosne I Hercegovine.

¹ ...“Drago nam je da se Federalni zavod za programiranje razvitka interesira za ovu oblast, te koristimo priliku da izrazimo našu spremnost da pomognemo kako bi sve općine u Federaciji imale kvalitetne svoje dokumente strateškog razvitka, jer općine koje nemaju strategije razvitka usporavajući su faktor u razvojnim procesima cijele države...” (Načelnik Općine Posušje).

...“Želimo vam se zahvaliti u ime naše lokalne zajednice na interesovanju i namjeri da pomognete u kreiranju, donošenju i izradi planova i strategija razvoja, budući da se radi o vrlo važnim aktivnostima od čijih će pravilno odabranih koraka i pravaca zasigurno zavisiti i dalji ukupni ekonomski i društveni razvoj lokalnih zajednica ...” (Načelnik Općine Foča-Ustikolina).

II. OPĆENITO O LOKALNOM RAZVOJU

Lokalni ekonomski razvoj predstavlja proces putem kojeg lokalne vlasti, skupa sa lokalnim partnerima (drugim javnim organizacijama, preduzećima i nevladinim sektorom), razvijaju bolje poslovno okruženje, tj. stvaraju uslove za veći i brži ekonomski rast, otvaranje novih radnih mesta, podizanje životnog standarda ljudi i poboljšanje ukupnog kvaliteta života u zajednici. U ovom procesu vodeću ulogu igra privatni sektor od kojega sve grupe u zajednici imaju koristi.

Jedan od osnovnih principa na kojima se zasniva lokalni razvoj je da bogatstvo u lokalnim zajednicama ne stvara država nego privatna preduzeća, a ona -da bi stvarala prosperitet - zavise od povoljnih lokalnih poslovnih uslova, a u tome ključnu ulogu imaju lokalne vlasti.

Sve do sedamdesetih godina prošlog vijeka u većini evropskih država lokalni razvoj se realizirao putem državne politike koja je direktno intervenirala u ekonomiji putem preduzeća kojima je upravljala država, ili putem masovnih dotacija, poreskih olakšica i subvencioniranih kredita za industrijske investitore. Posljednjih decenija razvojne politike su značajno evoluirale i postepeno prestaju biti intervenicionističke i sve više se fokusiraju na stvaranje povoljnog poslovnog okruženja za ulaganja i razvoj.

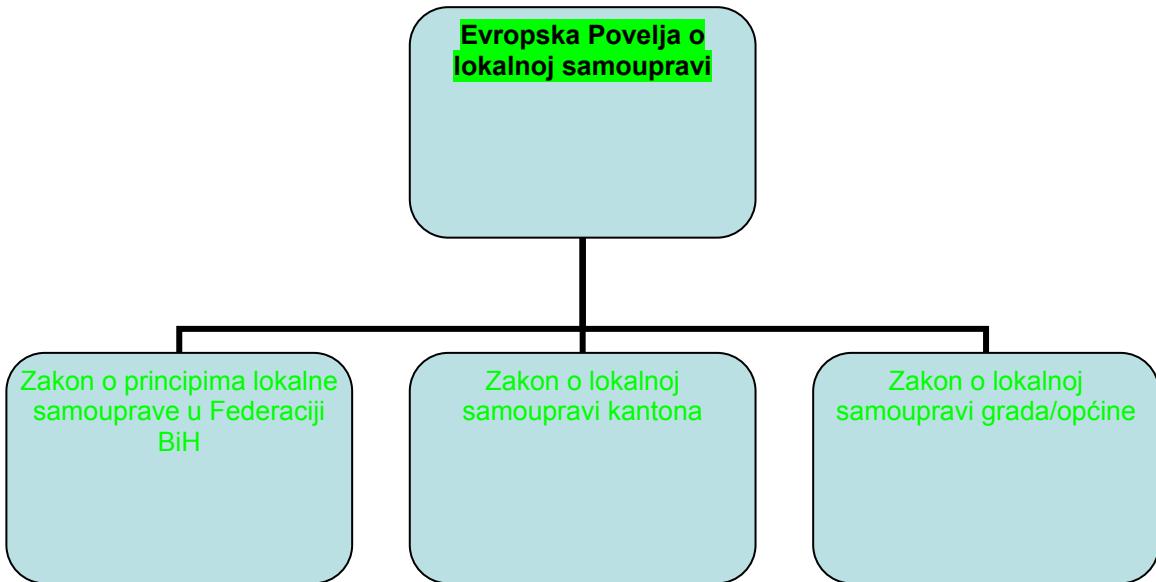
Moderne politike lokalnog ekonomskog razvoja preuzimaju sve više ravnopravniju i facilitatorsku ulogu sa privatnim sektorom, olakšavajući mu razvoj i vođenje poslova. Ovakve se politike često razvijaju u obliku partnerstva između javnog i privatnog sektora, čiji je cilj podupiranje privatnih investicija u korist cijele društvene zajednice. Tako je u mnogim područjima Evrope tokom proteklih 20-30 godina ekonomski razvoj postao veoma važnom ulogom i odgovornošću lokalnih struktura vlasti, ali i oslonac programskim platformama političkim partijama, posebno u periodima izbornih kampanja.

Slična situacija u pogledu lokalnog razvoja bila je i u predratnoj Bosni i Hercegovini. Privatno poduzetništvo, u većini općina jedini generator lokalnog razvoja, nije bilo razvijeno i afirmisano, niti stimulisano od strane države. Može se reći da se nakon ratnih razaranja većine velikih preduzeća, koja su zapošljavala na hiljade i desetine hiljada radnika, silom prilika počelo javljati malo poduzetništvo kako bi se apsorbovala ogromna nezaposlenost. U prvim post-dejtonskim godinama međunarodna zajednica je obilato podupirala mali biznis, kako kroz grantove i povoljne kreditne linije, tako i kroz obuku i druge vidove tehničke assistencije. Uporedo s tim, međunarodne organizacije su na određen način lobirale i za donošenje nove ili izmjenu postojeće zakonske regulative koja olakšava i stimuluše malo poduzetništvo.

III. LOKALNE ZAJEDNICE I LOKALNA SAMOUPRAVA

Iako je težište ovog materijala na razvoju lokalnih zajednica, odnosno njihovoj sposobljenosti da kreiraju svoj sopstveni ekonomski razvoj, potrebno je, u najkraćim crtama, poći od administrativno - pravnog položaja lokalne zajednice "kao temelja svakog demokratskog društva u kojem građani ostvaruju svoje ustavno pravo da budu aktivni učesnici, kako u donošenju odluka na lokalnom nivou, tako i da imaju pravo i odgovornost da učestvuju u svim drugim aktivnostima koje imaju za cilj dobrobit zajednice"². Sistem lokalne samouprave svoje polazište ima i u Evropskoj Povelji o lokalnoj samoupravi, a regulisan je i zakonima na svim nivoima vlasti - od federalnog, do nivoa grada i općine kao najniže administrativne jedinice:

²1 European Charter of Local Selfgovernment (www.coe.int)



Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode značajnim dijelom javnih poslova, i to na osnovu vlastite odgovornosti i interesu lokalnog stanovništva. Djelokrug lokalne samouprave utvrđuju se zakonom i statutom općine, s tim da se određene nadležnosti mogu prenijeti i na viši nivo vlasti. Javni poslovi se, u pravilu, vrše od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neki drugi nivo vlasti (grad, kanton, Federacija) vodi se računa o specifičnim poslovima i zahtjevima u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti. U slučajevima prenosa ovlaštenja sa viših nivoa vlasti, lokalnim vlastima se dozvoljava da njihovo provođenje prilagođavaju lokalnim uslovima. Lokalne vlasti, u skladu sa utvrđenom politikom i materijalnim mogućnostima, imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja kojima raspolažu slobodno u okviru svojih ovlaštenja.

U Federaciji Bosne i Hercegovine općina je jedinica lokalne samouprave koja je, na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija, uspostavljena zakonom, njene nadležnosti i djelokrug definisani su Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH³, a među širokom lepezom nadležnosti, definiše se posebno:

³ Zakon o principima lokalne samouprave, Službene novine Federacije BiH, broj 49/06;

- 1. Osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;**
- 2. Donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;**
- 3. Donošenje programa i planova razvoja jedinica lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje;**
- 4. Utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, donošenje prostornih, urbanističkih i drugih planova, kao utvrđivanje stambene politike i naknada za korištenje javnih dobara;**
- 5. Utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima;**
- 6. Upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture,**
- 7. Osnivanje i upravljanje ustanovama osnovnog, predškolskog obrazovanja, kulture i sporta;**
- 8. Ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, kulturi i sportu**
- 9. Utvrđivanje politike upravljanja i raspolažanja imovinom lokalne samouprave;**
- 10. Donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti lokalne samouprave;**
- 11. Raspisivanje referendumu i javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinice lokalne samouprave;**
- 12. Obezbeđenje uslova rada lokalnih radio i TV stanica, u skladu sa zakonom;**
- 13. Obezbeđenje javnog reda i mira, zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda;**
- 14. Organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prevoza;**
- 15. Uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora iz svoje nadležnosti i dr.**

Podrazumijeva se da su ovo samo osnovna polja djelovanja lokalne zajednice, s tim da svaki kanton, grad i općina imaju svoje zakone o lokalnoj samoupravi, a njihov djelokrug rada, prava i odgovornosti detaljno su razrađeni statutima i drugim aktima.

ZAKLJUČAK: Neosporno je da su općinama u formalno-pravnom pogledu data solidna ovlaštenja, prava i odgovornosti. Međutim, općine u Federaciji Bosne i Hercegovine, izuzev većih gradskih centara i pojedinačnih pozitivnih primjera, još uvijek nisu postale nosioci i kreatori vlastitog razvoja. Razlozi tome, između ostalih, leže u njihovoj slaboj materijalnoj osnovi, oslanjanju na više nivoa vlasti, djelovanju zakona tržišta, nedovoljnom jačanju privatnog poduzetništva, nedostatku inicijativa i resursa da svoj razvoj uzmu u svoje ruke, neosposobljenosti ljudi, slaboj uvezanosti svih aktera u zajednici odgovornih za razvoj, kao i mnogobrojnim drugim razlozima. U razvijenim zemljama, a u posljednje vrijeme i u zemljama u tranziciji, među kojima je i Bosna i Hercegovina, sve više se osjeća potreba i afirmaše lokalna zajednica kao nosilac razvoja u zajednici. U tome su učinjeni i veliki pomaci i u našoj zemlji, s tim da se mora priznati neosporna pomoć međunarodne zajednice. Posebno je važna uloga OECD-a, najveće i najmjerodavnije organizacije za ekonomski razvoj u svijetu sa svojih 30 zemalja članica⁴. Stoga će se u daljem radu na ovom materijalu težište dati na koncept i metodologiju lokalnog razvoja upravo OECD-a koji su se u mnogim zemljama pokazale veoma uspješnim.

IV. KONCEPT I METODE LOKALNOG RAZVOJA

Pojam lokalnog razvoja može se veoma široko posmatrati, tako da postoji niz definicija i načina kako se on može poimati. Lokalni razvoj se generalno može posmatrati kao proces u kojem određen broj aktera mobiliziraju svoje kapacitete u cilju kreiranja, jačanja i upotrebe raspoloživih resursa koje zajednici obezbjeđuju stabilan ekonomski i društveni razvoj. Isto tako, lokalni razvoj je

⁴ Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Češka, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Japan, Koreja, Luksemburg, Meksiko, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Španija, Švedska, Švicarska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD (www.oecd.org/member countries)

pokušaj lokalnih aktera da povećaju prihode, mogućnosti zapošljavanja i poboljšaju kvalitet života, kako bi „neutralizirali“ smetnje koje dolaze od zakona tržišta ili neadekvatnih vladinih politika sa viših nivoa. S druge strane, lokalni razvoj doprinosi sveukupnom boljitu društva u cjelini i razvoju demokratije.

Postoji širok krug javnih i društvenih aktera uključenih u politiku lokalnog razvoja u poređenju sa regionalnim i centralnim vladama. Socijalni akteri uključuju poslodavce, dobrovoljne udruge, sindikate, zadruge, razvojne agencije, univerzitete itd. Broj uključenih aktera i priroda njihovog uticaja varira od zemlje do zemlje i od područja do područja. Međutim, uključivanje mreže aktera i razvojnih agencija je ključno u pristupu lokalnom razvoju svake zajednice, a ono podrazumijeva visok stepen motivacije, samopomoći, liderstva, učešća, saradnje i povjerenja.

*OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) identificira sljedeći broj centralnih karakteristika u pristupu lokalnom razvoju:*⁵

- *Naglasak na pojmu „razvoj“ (opći, strukturalni i kvalitativni) i njegova sposobnost da generira nove aktivnosti (suprotno od prostog kvantitativnog rasta);*
- *Pristup se bazira na visokodiferenciranim procesima i putanjama u različitim lokalnim područjima zbog raznolikosti ekonomskih i historijskih uslova;*
- *Lokalno područje obezbjeđuje fokus na razvojni proces i sadrži prostor za potencijalne izvore koji će biti uvezani. Inicijative imaju jasan lokalni sadržaj, odgovaraju na lokalne probleme i ciljeve i iniciraju se i realiziraju od strane lokalnih ljudi;*
- *Uključen je čitav niz lokalnih aktera koji kreiraju, razvijaju i implementiraju šeme i strategije uz pomoć ljudi i institucija koje su u prošlosti uglavnom bile marginalizirane i ignorirane od političkih struktura;*
- *Lokalni pristup pokušava da nadograđi razvojni proces u dugoročnom smislu, naglašavajući ekonomsku i socijalnu dinamiku i ponašanje aktera i unapređujući lokalne kapacitete kako bi oni preuzeli inicijativu i odgovorili na potrebe.*

Dio ovakve razvojne logike zasniva se i na preuzimanju nekih razvojnih vrijednosti i strateških opredjeljenja koje dolaze od vlada na višim nivoima. Prvo, mobilizacija lokalnih aktera kroz lokalne razvojne inicijative pomaže da se generiraju dodatni prijedlozi za akciju, resursi i kompetencije u cilju dostizanja razvojnih ciljeva. Lokalne razvojne politike omogućuju lokalnim akterima da djeluju kao katalizatori razvoja kroz kreiranje ideja, energiju i predanost lokalnih ljudi. Drugo, lokalna svjesnost o potrebama i mogućnostima, kao i lokalna uključenost u razvojne strategije pomaže da se dizajniraju različite solucije za razdvajanje zahtjeva pojedinih lokalnih područja i obezbjeđuje povratnu informaciju o efektivnosti preduzetih aktivnosti. Na taj se način lokalne razvojne politike prilagođavaju lokalnim potrebama. Treće, lokalne razvojne strukture obezbjeđuju forum za jedan integrativan pristup za realizaciju politike u kojoj su kombinovani različiti instrumenti i izvori i koji vode ka maksimumu efektivnosti. To može i voditi i boljoj koordinaciji politika za razrješenje različitih uzroka nezaposlenosti, siromaštva i socijalne marginalizacije.

Lokalne razvojne inicijative obično polaze od ispitivanja lokalnih potreba, a na raspolaganju su različite skale, operativne strukture i akcije koje idu u susret lokalnim potrebama. U potrazi za kreiranjem efektivnog pristupa lokalnom razvoju potrebno je polaziti od sljedećih aspekata:

- **Strategije:** Lokalne razvojne strategije obezbjeđuju logički okvir za realizaciju programa i aktivnosti. One su obično zasnovane na procjeni prirode ekonomskih i socijalnih problema koji se tiču jednog područja i načina na koji politika može pomoći da se ti problemi riješe;
- **Operativne strukture:** Skala operativnih struktura može biti zadužena za kreiranje politike, uključujući intervencije lokalne i regionalne vlade, za određene mjere centralne vlade koje tangiraju lokalnu zajednicu, kao i za partnerske strukture koje kombiniraju svoju ulogu u zajedničkim akcijama;
- **Aktivnosti:** Veoma široka lepeza akcija može biti poduzeta pomoću lokalne politike. One tipično uključuju poboljšanje konkurentnosti i izvoza domaćih kompanija, stimuliranje poduzetništva i kreiranja novih radnih mesta, privlačenje stranih ulaganja, razvoj turizma, unapređenje znanja i vještina, poboljšanje fizičke poslovne infrastrukture, kao i jačanje institucionalnog okvira za razvoj lokalne zajednice.

⁵ „Local Development and Local Governance“ Background materials, OECD (www.oecd.org)

Preciznije odabrani razvojni pristup zavisi od karakteristika lokalnog područja, prednosti područja, ciljeva i raspoloživih resursa. Međutim, jedan od najpresudnijih faktora u kreiranju lokalne razvojne strategije je kreiranje novih radnih mesta. S jedne strane, lokalne inicijative za kreiranje radnih mesta uključuju šeme za samozapošljavanje i kreiranje novih mikropreduzeća, posebno među grupacijama koje su imale malo prethodnog iskustva u ovoj oblasti, kao što su nezaposlena lica, žene, mladi i manjiinske skupine. S druge strane, postoje šeme za jačanje konkurentne sposobnosti postojećih firmi kroz umrežavanje, razvoj i širenje tehnoloških inovacija, finansiranje i podršku marketingu. Nadalje, mnoga lokalna područja imaju i programe za privlačenje unutrašnjeg kapitala.

Kao jedan od primjera vrste područja gdje lokalne inicijative mogu kreirati radna mjesta, Evropska Komisija je u periodu 1995-1998. je utvrdila 19 područja sa izuzetnim potencijalima za kreiranje radnih mesta gdje postoje nezadovoljene socijalne potrebe. Tih 19 područja su:

- **Usluge za dobrobit zajednice:** bolji smještaj, sigurnost, usluge lokalnog javnog prevoza, dotjerivanje javnih objekata u urbanim sredinama, lokalne prodavnice, upravljanje otpadom, upravljanje vodom, zaštita i održavanje prirode, upravljanje energijom;
- **Kulture i rekreativne usluge:** turizam, audio-vizuelne usluge, kulturno nasljeđe, lokalni razvoj kulture, sport.
- **Lične usluge:** dječja zaštita, pomoć u kući, pomoć mladim osobama sa teškoćama.

Međutim, aktivnosti lokalnog razvoja nisu samo ograničene na ekonomski razvoj i kreiranje radnih mesta. Postoje mnogi primjeri inicijativa za suzbijanje socijalne zapostavljenosti i integracije nezaposlenih i marginaliziranih grupa na tržištu rada, npr. kroz društvena preduzeća i ustanove za posredovanje na tržištu rada, programi obuke, traženje i nalaženje posla i dr. Isto tako, mnoge inicijative na poboljšanju kvaliteta života u zajednici uključuju i poboljšanje socijalnih usluga (dječja zaštita, kućna njega, prevoz), obezbjeđenje kulturnih i rekreativnih aktivnosti, kao i unapređenje prirodнog okoliša (npr. kroz zaštitu prirode), ili infrastrukture (kao što je smještaj, prevoz, komunikacije, društveni objekti).

Ključna karakteristika lokalnih razvojnih inicijativa je njihova sposobnost da uvezuju i razvijaju sve ove aktivnosti na jedan koherentan način kroz uspostavljanje prigodnih organizacionih struktura, veoma često baziranih na lokalnim mrežama agencija za pomoć i nadogradnju širih općeprihvaćenih lokalnih strategija razvoja. Na taj način, lokalni razvoj ne samo da promovira nove inicijative, nego i pomaže da se identificiraju i najbolje upotrijebe raspoloživi resursi i koordiniraju ranije „razbacane“ inicijative.

V. ODRŽIVI RAZVOJ

*Pitanje održivog razvoja privuklo je posebnu pažnju devedesetih godina . Njegov temeljni cilj može se definisati kao **maksimalizacija čovjekove dobrobiti** i obezbjeđenje jasne ekonomске i socijalne osnove -kako za sadašnje, tako i za buduće generacije. Lokalne razvojne politike mogu mnogo doprinijeti da se ostvare ti ciljevi zato što se one temelje na prilagodljivijim prostornim strukturama i omogućuju ekonomijama i društвima da se lakše adaptiraju na promjenljive uslove, suzbijaju društvenu marginalizaciju i održavaju socijalnu jednakost, a isto tako i da se na najbolji mogući način iskoriste društveni, ekonomski i prirodni potencijali u lokalnoj zajednici. Kroz proces planiranja lokalna razvojna politika može identificirati i primijeniti mјere za održiviji model razvoja. Danas se mnoge lokalne razvojne strategije baziraju na eksplicitnim dugoročnim ciljevima i nastoje izbjеći projekte koji odgovaraju trenutnim prioritetima. U mnogim sredinama ekonomski i socijalni problemi su i geografski koncentrirani. Stoga lokalne razvojne politike imaju poseban značaj u adresiranju problema u određenoj lokalnoj zajednici.*

1. **Faktori održivog razvoja**

*Prvi ključni elemenat održivog razvoja je postizanje **široke i fleksibilne ekonomске baze**. Tako mala preduzeća koja imaju šansu da prežive mogu biti osnova za investiranje od strane većih firmi.*

Poboljšanje kvaliteta života, odnosno društvenog razvoja, drugi je važan faktor održivog razvoja, posebno zbog njegovog narastajućeg značaja u posljednje vrijeme, kao što je npr. poboljšanje usluga u lokalnoj zajednici. Takođe, važne su i mјere koje se preduzimaju na planu ublažavanja socijalne nejednakosti i marginalizacije. Mnoge lokalne zajednice nastoje sačuvati svoje kulturno nasljeđe kao jedno od važnijih elemenata u postizanju kvaliteta života u društvenom pogledu. Dok su nekada društveni i ekonomski ciljevi bili centralni dio lokalnih planova razvoja, ono što je sada

novina je da oni nisu najvažniji sami po sebi, nego kao jedan od uslova za budući lokalni ekonomski razvoj.

Poboljšanje kvaliteta okoliša i izbjegavanje štetnih uticaja od aktivnosti (koji su takođe dio politike lokalnog razvoja) je treći važan faktor održivog razvoja. On podrazumijeva sprečavanje uništavanje i zagađivanje okoliša kao jedne od mjer poboljšanja kvaliteta života i očuvanja prirode. Zaštita prirode i poboljšanje lokalne ekonomije i socijalne situacije mogu često ići ruku pod ruku, odnosno inicijative usmjerene na zaštitu okoline mogu takođe biti važan faktor generiranja novih proizvoda, usluga i biznisa.

Nadalje, kao krajnji krucijalni faktor održivog razvoja je dobra uprava. Mjere koje imaju ambiciju i cilj da budu trajne grade se na konsensusu između dobre uprave i lokalnih kapaciteta. Lokalna razvojna politika djeluje u uslovima različitih okolnosti i struktura i zato mora biti fleksibilna na te promjene. Programi lokalnog razvoja moraju biti bazirani na mreži aktera u zajednici, mreži koja dopušta primjenu različitih razvojnih mjeru koje je moguće ostvariti. U tom smislu, važan izvedbeni faktor lokalnog razvoja je stepen samostalnosti koji se daje razvojnim agencijama odgovornim za kreiranje i ostvarivanje razvojne politike. Tamo gdje je izražena politička kontrola nad lokalnim razvojem, ili ako centralna ili lokalna vlada odluči da promijeni određene razvojne agencije, postoje objektivne mogućnosti štetnog uticaja i diskontinuiteta u razvoju. Lokalna razvojna tijela su često u mogućnosti da osiguraju izvjestan stepen nezavisnosti i trajnosti na način da osiguraju sredstva iz različitih izvora, posebno po osnovu tržišno orijentisanih komunalnih usluga.

2. Integracija različitih aktera I instrumenti razvojne politike

U posljednje vrijeme prisutnost ozbiljnih socijalnih i ekonomskih problema je bilo povezano i sa umnožavanjem različitih agencija, političkih instrumenata i izvora sredstava usmjerenim ka rješavanju ovih problema. Npr, postoje različite agencije i sredstva za specifične sektorske oblasti kao što su treninzi za male poduzetnike, specifične socijalne grupe (žene, mladi), kao i za specifična geografska područja. Kao odgovor na te probleme dolazi do formiranja različitih kooperativnih strukovnih mreža ili agencija povezanih na geografskoj osnovi. Tako se stvaraju zajednički projekti i ostvaruje određena sinergija u realizaciji razvojnih projekata na lokalnom nivou, a isto tako omogućuje se i horizontalna povezanost i integracija aktivnosti na područjima kao što su obrazovanje, obuka i zapošljavanje, komunalni razvoj i dr.

3. Partnerstvo i saradnja

Ključni trend u OECD zemljama, koji je posebno došao do izražaja devedesetih godina, je ostvarivanje partnerskog pristupa u kreiranju programa lokalnog razvoja. Partnerstvo pomaže u ostvarivanju sinergije između različitih aktera koji djeluju u lokalnoj zajednici, a posebno onih koji nisu označeni kao programi od nacionalnog značaja (programi na višem, nacionalnom nivou obično nisu fleksibilni na promjene koje se dešavaju na lokalnom nivou). Zato OECD nastoji podržati partnerstvo kao vid povećanja efektivnosti razvoja u lokalnim zajednicama. Mnogi su razlozi i prednosti ostvarivanja partnerstva na lokalnim razvojnim programima, a među njima su najznačajniji:

- Obezbeđuje se forum za građenje konsensusa i promovira strateški razvojni pristup;
- Olakšava se koordinacija aktivnosti i izbjegava preklapanje i dupliranje;
- Povećava se obim aktivnosti i olakšava koordinacija između različitih oblasti;
- Omogućava se i olakšava „podjela rada“;
- Putem kombiniranih aktivnosti povećava se efektivnost upotrebe raspoloživih sredstava i lakše ostvaruje prioritizacija razvojnih ciljeva;
- Poboljšavaju se efekti rada individualnih partnerskih organizacija;
- Promoviraju se inovativna rješenja;
- Promoviraju se i unapređuju razvojne pro-aktivne djelatnosti i aktivnosti usmjerene ka građaninu-potrošaču;
- Ostvaruje se veći osjećaj za lokalni identitet, a postignuti rezultati utiču na konkureniju.

Jedna od važnijih prednosti partnerstva je povezanost (linkovanje) lokalnih razvojnih ideja sa akterima civilnog društva na terenu, koje mogu preuzeti inicijativu i pomoći u dizajniranju lokalnih razvojnih programa i, na taj način, ostvariti svojevrstan participatori strateški pristup. Njihova prednost je što su u mogućnosti lakše mobilizirati ljudi u zajednici, podstići njihov kreativitet, olakšati cirkulisanje ideja, izgraditi konsensus na bitnim pitanjima, uspostaviti interesne skupine i

mreže i, na taj način, učiniti građane aktivnim u dizajniranju razvojnih prioriteta u zajednici. Dobar primjer i model za to je Irska, u kojoj udruženja nezaposlenih radnika sami kreiraju programe zapošljavanja koji potom obično budu podržani od strane lokalnih biznismena.

4. Decentralizacija i odgovornost

U mnogim OECD zemljama decentralizacija sa centralnog na regionalni i lokalni nivo shvata se kao redistribucija moći, nadležnosti, resursa, ali i odgovornosti za razvoj. Ključna prednost decentralizacije je što otvara veće mogućnosti za razvoj fleksibilnih regionalnih i lokalnih ekonomija i osnaže i čini odgovornijim lokalne vlade. Decentralizacija je, ustvari, odgovor na relativnu nefleksibilnost centralnih vlada da zadovolje lokalne potrebe i želje. Međutim, iako decentralizacija podrazumijeva podjelu moći i odgovornosti, ipak, zavisno od općeprihvaćene razvojne politike, lokalni razvojni programi mogu biti nezavisni, ali koordinirani sa općim razvojnim okvirima. Svakako, iskustva su različita od zemlje do zemlje: u nekim je istinska autonomija u svakom pogledu, a u nekim samo u pogledu alokacije sredstava. Određeni problemi mogu se javiti u nejednakosti teritorijalne realokacije sredstava, jer ako su za jedno područje važni određeni projekti, to ne mora značiti da to važi i za drugo područje. S druge strane, u zemljama OECD-a je široko prihvaćen i model „devolucije“ koji zagovara da „kompetencije nestaju na centralnom nivou i prenose se na provincije ili druge niže nivoe vlasti“, za razliku od decentralizacije gdje kompetencije ipak ostaju na centralnom nivou, samo se provode na nižim nivoima.

VI. STRATEGIJA I AKTIVNOSTI

1. Faktori uspješne strategije

Jedan od ključnih elemenata za uspješnu razvojnu strategiju je pažljivo razrađen plan određenog područja kojim se otvaraju mogućnosti i izazovi za identifikaciju prioriteta, izbor aktera i metoda realizacije. Strategija treba da bude kreirana od strane svih relevantnih aktera koji dijele istu razvojnu viziju na određenom području. Uz to, strategija mora biti fleksibilna i na moguće revidiranje i prilagođavanje eventualno promjenjenim okolnostima.

Neki od faktora koji karakterišu uspješnu razvojnu strategiju su:

- **Izbor relevantnog područja za realizaciju aktivnosti:** Područje treba da bude odabранo po principu koji omogućuje uspostavljanje partnerskih mreža i da mobilizira sve aktere na zajedničkim projektima;
- **Izbor relevantnog vremenskog okvira za strategiju:** priprema projekta, razvoj partnerske mreže i savladavanje novih vještina iziskuje određeni vremenski period, a to je najmanje 18 mjeseci u većini slučajeva (ponekad su potrebne i godine da bi se izmijenile navike i stavovi);
- **Postizanje predanosti i odgovornosti za budući razvoj svoje lokalne zajednice;**
- **Identifikacija grupa za planiranje, ili razvojnih agencija odgovornih za strategiju, sa dokazanim ekspertizama i kredibilitetom u lokalnoj zajednici;**
- **Definiranje strateške revizije,** koja se sastoji od analiza jačih strana i slabosti strateškog plana;
- **Razvoj tipova aktivnosti** koje su prilagođene dostignutom stepenu razvoja određenog područja i specifičnim uslovima tog područja. Na taj način se razvija takva strategija koja odgovara lokalnim potrebama, kapacitetima i okolnostima;
- **Definiranje strateških ciljeva** na način da oni budu jasni, dostižni i mjerljivi. Specificirani ciljevi treba da budu fokusirani na različite dimenzije razvojnih problema i ne bi trebalo da budu preambiciozni. Specifikacija ciljeva treba takođe da odražava sposobnost lokalne zajednici da ih realizira;
- **Odgovarajuće građenje kapaciteta** za pojedince, organizacije i razvojne agencije. Ova aktivnost treba da bude ciljana na podizanje vještina, ohrabrvanje novih oblika organizacije, stimuliranje razvoja novih mreža među organizacijama, kao i na povećanje fleksibilnosti i adaptacije na različite situacije;
- **Lokalna uključenost i participacija** u svim fazama kreiranja i ostvarivanja strategije. Inputi koje daju lokalni akteri ključni su za uspješnu strategiju i njenu implementaciju. Oni uključuju: znanje, eksperize i entuzijazam za učestvovanjem i radom na terenu;

⁶ Prof. Dr. Xavier Greffe, University of Sorbona, Predavanje na temu „Država kao partner u lokalnom razvoju“ Trento, Italija

- **Monitoring, evaluacija i „follow-up“ instrumenti redefiniranja strategije.** Post-implementacione aktivnosti mogu često poboljšati razumijevanje problema područja, a takođe i poslužiti kao lekcija - kako sebi samima, tako i drugim područjima u regionu;
- **Izbjegavanje „zamki“ za lokalne lidere** prilikom selektiranja strateških razvojnih ciljeva, kao što su: a) prevelika zavisnost od vladinih programa; b) dopuštanje da sredstva određuju ciljeve; c) startanje od „lošeg završetka“, npr. pokušaj kreiranja novih radnih mesta bez da se ima vidu način na koji se to stvarno može obezbijediti; d) uspostavljanje velikih prohtijeva (hirova), npr. fokusiranje na visoke tehnologije u uslovima kada lokalna zajednica nema bazične performanse za to; e) previd lokalnih mogućnosti i kapaciteta, npr. nedovoljno objektivna procjena lokalnih izvora i kompetencija.

Pri utvrđivanju strateških razvojnih ciljeva uobičajena je u svijetu tzv. „SMART“ metoda, a njena je simbolika u nazivu koji na engleskom jeziku, između ostalog, znači pametan, bistar, oštrom:

S pecific	(specifični, jasni, određeni)
M easurable	(mjerljivi)
A chievable	(ostvarivi)
R ealistic	(realistični)
T imelimited	(vremenski određeni)

ZAKLJUČAK: Svi naprijed navedeni elementi su veoma važne lekcije za sadržinu lokalne strategije razvoja. Strategija mora dati odgovore na aktuelne potrebe lokalne zajednice (fokusirajući se na unutarnje prednosti, ali isto tako uspostavljajući odgovarajuće linkove sa vanjskim tržištem), dati naglasak na održivi razvoj, kao i integrirati lokalne aktere, instrumene politike i izvore sredstava.

2. Razvoj strategije

Za održivi razvoj veoma je bitno da se strategija redovno revidira i njeni metodi, struktura i prioriteti da se prilagođavaju aktuelnim potrebama. Međutim, ova činjenica se često previđa od strane lokalnih aktera. Stručnjaci OECD-a koji se bave teorijom i praksom lokalnog razvoja preporučuju određenu tipologiju „faza razvoja“⁷, koje obuhvataju: a) savladati „know-how“ u uslovima kada je lokalni razvoj projiciran na obično pet ili više godina, a to se može postići kroz male brodić-projekte i podizanjem javne svijesti; b) Imajući prethodnu fazu u vidu, poželjno je formirati jezgro ljudi, institucija i infrastrukture, pogotovo onih koji sadrže inovacije, povećavaju izvoz ili jačaju kooperaciju među poduzetnicima; c) ako se za sve to steknu uslovi, onda se može krenuti sa fazom samoodrživog razvoja u kojoj je moguće premostiti određene „rupe“ u pružanju usluga, podupirati razvoj malih i srednjih preduzeća i otvarati nove poslovne mogućnosti.

Podrazumijeva se, naravno, da se u svim ovim fazama bitno ne odstupa od ukupne razvojne vizije, nego je stvar u tome da ona ne bude suviše kruta (rigidna) na promjene.

3. Identifikacija aktivnosti

Strategijom treba da budu definisana područja aktivnosti. Većina programskih aktivnosti u prvi plan stavljaju mjere za kreiranje novih radnih mesta, obuku, kao i širok spektar aktivnosti na povećanju prihoda i poboljšanju kvaliteta života. Svrha takvih inicijativa je da demonstriraju odgovornost, dinamiku i povjerenje u uspjeh programskih aktivnosti, a isto tako i da potaknu naklonost donosioca odluka i sponzora. Međutim, takve strategije nose sa sobom i izvjestan rizik, jer u slučaju podbačaja mogu obeshrabriti lokalno partnerstvo i investitore.

⁷ Local Development Plans and their Implementation, Michael O Cinneide, University of Ireland, Galway

VII. OPERATIVNE STRUKTURE I METODE

1. Partnerstvo

Partnerstvo je posljednjih godina jedna od najznačajnijih novina koja daje doprinos u koordinaciji donošenja odluka o razvojnoj politici, mobilizaciji lokalnih kapaciteta, dizajniranju politike lokalnog razvoja i uključivanju građana u procese donošenja odluka. Iako se partnerstvo između lokalnih agencija i grupa pokazalo značajnim faktorom u lokalnoj razvojnoj politici, ono je ipak još uvijek prilično daleko od željenog. Postoji mnogobrojna litetaura koja tretira pitanje partnerstva u smislu da se uspostavi određena vrsta vodiča za efektivno partnerstvo u lokalnoj zajednici, a OECD izdvaja sljedećih nekoliko ključnih faktora:

- *Jaka podrška zajednice –privatnici moraju biti uključeni u rješavanje problema u zajednici;*
- *Prepoznatljiva i legitimna uloga svakog aktera –svaki akter mora prepoznati svoj vlastiti interes u partnerskom odnosu i nijedan partner ne bi smio biti predominantan;*
- *Partnerstvo okrenuto rezultatima –partneri moraju stremiti ostvarivanju definisanih ciljeva, svoje resurse staviti u službu tih ciljeva, prihvatići određeno liderstvo u partnerstvu i učestvovati u stvaranju funkcionalnih struktura;*
- *Stepen autonomije za partnerstvo, iako ovdje postoji i latentna opasnost da ono poprimi formu nezavisnog pravnog subjekta ili neprofitnog tijela vođenog slično kao i privatna kompanija;*
- *Sistem permanentne komunikacije između partnera;*
- *Mreža predanih individualaca, ne samo mreža organizacija.*

Uspješni programi lokalnog razvoja umnogome zavise od naprijed navedenih kriterija i od toga kako su oni svi pojedinačno i zajedno ugrađeni u jednu efektivnu operativnu strukturu koja je istinski okrenuta ka lokalnim uslovima. Jedna od najvažnijih stvari u uspostavljanju efektivne partnerske strukture jeste izabrati prave partnere i definisati njihove jasne uloge. Najbolje partnerstvo ne mora obvezno podrazumijevati uključenost sviju. Naime, uspješno partnerstvo može funkcionišati sa određenim jezgrom ključnih partera koji nude strateški najznačajnije resurse. Kroz odgovarajuće linkove oni su u mogućnosti da okupe ostale partnere kada je njihova uključenost potrebna. Postoji takođe i drugi ključni elemenat partnerstva koji treba da bude uzet u obzir, a to je da se partnerstvo može mijenjati u skladu sa izmijenjenim okolnostima. Na primjer, široko partnerstvo može biti poželjno u ranim programskim fazama kada je potreban širi konsensus u ostvarivanju strateške vizije razvoja. Stoga se i partnerstvo kao i sama strategija može revidirati s vremenem na vrijeme i uspostavljati nove operativne strukture. Generalno gledano, ne postoji jednostavan model partnerstva primjenjiv na sve, jer ono mora biti primjeren različitim lokalnim uslovima, karakteru problema u lokalnoj zajednici, institucionalnom okruženju, političkim prilikama, iskustvu i kulturi određenog područja.

2. Profesionalno upravljanje i lokalni razvojni akteri

Narastajuća potreba za programima lokalnog razvoja treba da bude praćena obučenom upravljačkom strukturom, jasno definisanim ulogama i sposobnostima za izvođenje monitoringa i evaluacije programa. Takođe, to bi trebalo da budu ljudi „sa terena“. Njihova uloga je da pomažu u pripremi strategije, da mobilišu ljude u zajednici, da podupiru pojedine inicijative, da grade mreže i partnerstva i da izvode evaluaciju. Takođe, jedna od ključnih stvari je i angažovanje osoblja i obuka, kao i izbor ljudi koji imaju sposobnosti vođenja dijaloga i izgradnje konsensusa na bitnim razvojnim pitanjima.

3. Vidljivost i autonomne strukture

Uspostavljanje funkcionalnih struktura ili lokalnih razvojnih agencija je dobar put za uspjeh. Takve strukture pomažu da se identifikuju i učine vidljivim lokalne razvojne inicijative, a takođe mogu poslužiti i kao sredstvo komunikacije između partnera i interesnih grupa. Njihov zadatak je da kreiraju dugoročni strateški plan i da obezbeđuju fondove za njegovu implementaciju. Te strukture, u pravilu, trebalo bi da budu stabilne i stalne, kao i da budu autonomne od političkih pritisaka koji često mogu ugroziti dugoročnu razvojnu viziju u korist kratkoročnih razvojnih prioriteta.

4. Liderstvo

Jedan od ključnih elemenata za uspješne lokalne razvojne programe je efektivno liderstvo, sposobno da ujedini i potakne donosioce odluka, da ima ugled i kredibilitet u lokalnoj zajednici, kao i da posjeduje vještine lobiranja kod vlada na višim nivoima. Takve individue ili grupe treba da budu spremne posvetiti svoje vrijeme lokalnim razvojnim programima, naravno uz pomoć menadžera i osoblja. Pored toga, liderstvo ne bi trebalo da bude dominantno od strane jednog partnera ili osobe, nego da su uvijek otvorene mogućnosti za sviju da učestvuju u realizaciji razvojne strategije.

5. Mobilizacija lokalne populacije

Lokalni razvoj najviše se tiče ljudi u lokalnoj zajednici, zbog čega su lokalni akteri odgovorni da „vuku“ naprijed i brinu se o realizaciji uspješnih projekata. Zato lokalne razvojne agencije treba da posebnu pažnju usmjere na stalne linkove sa lokalnim ljudima, pri čemu su stalne konsultacije jedan od važnijih metoda da se ljudi osjećaju uključenim, uticajnim i odgovornim za lokalni razvoj. Drugi važan metod je mobilizacija lokalnih ljudi putem stvaranja mreža odgovarajućih interesnih grupa, npr. malih poljoprivrenika, trgovaca, mladih roditelja itd. Pri tome treba imati na umu da ovaj metod zahtijeva vrijeme i strpljenje zato što podrazumijeva mijenjanje svijesti i stavova kod ljudi o njihovoj ulozi i kompetencijama u pogledu lokalnog razvoja.

VIII. PRIMJENA PRIMJERA DOBRE PRAKSE

Pitanja i izazovi: Većina razvojnih izazova, posebno u manje razvijenim područjima, mogu se svesti na nekoliko zajedničkih, a to su: slabo poduzetništvo, pomanjkanje konkurentnosti i socijalna zanemarenost. Postoje, takođe, i mnoge sličnosti kada su u pitanju principi i organizacione forme lokalnog razvoja. Uglavnom, lokalni razvoj je vrlo dinamično područje, zbog čega je posljednjih godina razvijen veliki broj gotovih primjera znanja i iskustva koji se mogu multiplicirati i primijeniti na druga područja. Jedna od prednosti razvojne politike „odozdo“ je to što je uključen veliki broj aktera i pristupa, a to sve skupa unapređuje inovacije i razmjenu iskustava. Međutim, i pored ovih prednosti, u aplikaciji iskustava i modela treba biti oprezan, s obzirom na različitosti u pogledu političkih i institucionalnih aranžmana, kulturnih, ekonomskih i socijalnih uslova, lokalnih kapaciteta i dr. Zbog toga primjeri dobre prakse i iskustva mogu varirati od područja do područja i ne znači da mogu biti uspješni na drugom području. S druge strane, u različitim područjima može biti i različit stepen otpornosti na promjene, posebno tamo gdje novi pristupi i metode još nisu isprobani i dokazani. I na kraju, neka područja imaju slabu institucionalnu strukturu, tako da se na tome treba prioritetsko raditi, kako bi model strategije lokalnog razvoja bio uspješan. Navedene teškoće, međutim, ne bi trebalo da umanje prednosti i vrijednosti razmjene iskustava i aplikacije primjera dobre prakse, nego se radi o tome da se dobro analizira da li neki uspješan model drugdje aprori znači da je aplikabilan u svakom području.

Šta je „prenosivo“: Moguće je identifikovati različite nivoe i primjere koji se mogu prenositi, pri čemu svaki nivo nema isti stepen vidljivosti, niti istu prirodu. S jedne strane, predmet prenosa može biti spektar ideja, principa i filozofija, ali oni imaju nizak nivo vidljivosti i drugi ih ne mogu lako razumijeti i specificirati, odnosno teško je dokučiti u kojoj mjeri su one relevantne za situaciju i kontekst drugog područja. S druge strane, prenosiv može biti i spektar programa, institucionalnih i organizacionih rješenja, kao i profil praktičara. Oni imaju relativno visok stepen vidljivosti i lako ih je razumijeti. Međutim, i oni moraju biti pažljivo selektirani i prilagodljivi specifičnoj regiji, a to mogu npr. biti metode, tehnike, know-how i operativna pravila.

Kako iskustva mogu biti prenosiva: Korisno je napraviti razliku između dva osnovna modela prenosa iskustva, i to: 1) Model planirane faze, i 2) Model probe i greške. Kod prvog modela proces razmjene je linearan. On počinje sa procjenom prirode problema i obično slijede nacionalna ili internacionalna istraživanja o drugim područjima koja su imala slična iskustva i načine kako su oni odgovorili na pojedini razvojni problem. Zatim slijedi poređenje rezultata primjene pojedinih modela i identifikacija najvažnijih karakteristika. Na primjer, kako je problem kreiran, koje su njihove operacionalne strukture, koji su njihovi strateški pravci. Potom slijedi prenos svih tih odgovora, uz tehničku pomoć konsultanata i uključivanje većeg broja ljudi koji posjećuju područja gdje se taj razvojni model pokazao uspješnim. Suprotno od prvog, drugi model, model probe i greške karakteriše duži period proučavanja, otvaranja mogućnosti i postepenog prilagođavanja primjerala koji treba da budu preneseni. Uz to se pažljivo analizira šta je u tom modelu dobro funkcionalo, a šta

ne. Ovaj model je u suštini proaktivniji od prvog, ali treba imati u vidu da ne postoji opšti model primjenjiv za sve, nego svako područje polazi od svojih vlastitih performansi i opredjeljuje se za model razvoja koji njemu najviše odgovara. U većini slučajeva radi se o kombinaciji ovih dvaju naprijed navedenih modela.

IX. USLOVI ZA RAZMJENU I PRILAGOĐAVANJE

Primjena pozitivnih modela lokalnih razvojnih strategija zavise od najmanje tri poluge: Prvo, osnovni uslov je postojanje poduzetništva i inovativnih pojedinaca. Od velike je pomoći i da su ti pojedinci povezani u mrežu i da su njihove ideje, uloge i resursi komplementarni. Drugo, postojanje šireg spektra aktivnosti je takođe neophodna. Ljudi mogu biti inspirisani ciljevima i metodama lokalne strategije razvoja, ali to ne mora značiti da oni slijede ista ekonomska i socijalna područja aktivnosti. Primjera radi, u jednom području su mediji osnova lokalnih aktivnosti, u drugom to može biti rekonstrukcija, dok u trećem to mogu biti usluge čišćenja. Treće, potrebno je da postoje lokalne razvojne mreže koje mogu ponuditi inovativna rješenja i neophodne resurse.

Razvojne agencije koje žele prenijeti određeni razvojni model, prije nego što to učine moraju poći od sljedećih pretpostavki:

- Primaoci moraju biti jasno identificirani;
- Primaoci moraju biti motivirani, voljni i sposobni da prihvate inovaciju;
- Neophodni su pristupačni komunikacijski kanali i mehanizmi za koordinaciju;
- Potrebni su podaci o validnosti razvojnog iskustva koje se ima namjeru prenijeti, a potrebno je specificirati i ključne razloge za uspjeh;
- Iskustveni primjer treba biti kompatibilan sa okolnostima područja primaoca;
- Neophodna je zajednička korist za sva područja na koja se iskustveni razvojni model prenosi;
- Potreban je određeni vremenski period za proces učenja i razmjene.

ZAKLJUČAK: U procesu razmjene iskustava potrebno je imati u vidu da to nije jednostavan proces transplantacije iskustva na pasivan i jednosmjeran način, jer on nema šanse da uspije. Zbog toga je veoma važno da se svaki dobar primjer lokalne strategije razvoja dobro prouči, primjeri lokalnim uslovima i razmotri u saradnji sa razvojnim agencijama i drugim akterima u dotičnoj lokalnoj zajednici.

X. PLANOVI LOKALNOG RAZVOJA I NJIHOVA IMPLEMENTACIJA

a). Ključni faktori u planiranju lokalnog razvoja

Kada je u pitanju planiranje na lokalnom nivou neminovno se postavlja nekoliko ključnih pitanja: koja je vrijednost lokalnih razvojnih planova, šta je u stvari strateško planiranje u lokalnom kontekstu, koji su glavni izazovi, kako planirati, kako osigurati praćenje implementacije lokalnih planova razvoja, kako i koje aktere u zajednici uključiti u proces planiranja, itd. Najvažnije je napraviti takav plan lokalnog razvoja koji se može provesti u praksi, u suprotmom, oni nemaju nikakvog smisla ni svrhe.

Zašto se donosi plan razvoja na lokalnom nivou? Prvo, lokalni plan je adaptibilan na promjene, a promjene su nužne u svakoj lokalnoj zajednici, prije svega zbog novih proizvodnih tehnologija, novih potreba u društvu, kao i novih komunikacijskih tehnologija. Drugo, spoljni faktori često kreiraju neizvjesnu budućnost. Treće, strateško planiranje je sredstvo upravljanja promjenama, a takođe i sredstvo da se stigne do cilja.

Šta je ključno u procesu lokalnog strateškog planiranja? Prije svega, strateško razmišljanje, posvećenost dugoročnom cilju ili ciljevima, kao i upravljanje realističnim procjenama situacije. Zatim, obezbjeđenje integrativnih prospekcija i inicijativa i uključenost svih zainteresiranih aktera. Takođe, lokalni strateški planovi razvoja su praktični i konkretni i stoga aplikabilni i na druga lokalna područja.

Koji su ciljevi strateškog planiranja na lokalnom nivou? Prije svega to je izgradnja okvira za proces donošenja odluka na lokalnom nivou, kao i stvaranje mogućnosti izbora. Tu je svakako i obezbjeđenje efektivnosti, produktivnosti i pravičnosti. Zatim, jedan od važnih ciljeva je i kontrola

promjena, i to na način koji je konzistentan lokalnim izborima. Takođe, cilj je i da se lokalne potrebe strateški identificiraju, prioritetiziraju i adresiraju.

Koje su prednosti strateškog planiranja u odnosu na lokalni razvoj? Pripeva se cijelovit pregled lokalnog područja, dijeli se zajedničko razumijevanje o lokalnim potrebama i prioritetima i obezbjeđuje mogućnost saradnje i partnerstva, a takođe i mobiliziraju se i različiti interesi. Nadalje, strateško planiranje vodi ka takvoj strategiji razvoja koja odražava lokalne interese i ekonomski realitet, a stimuliše i kredibilitet i osjećaj pripadnosti lokalnom području. Strateškim planiranjem se takođe razvija rezultatima usmjeren akcioni plan, vremenski okvir, odgovornosti i resursi za implementaciju strateških ciljeva, a podižu se i kapaciteti na lokalnom i nivou zajednice kroz proces participacije.

b). Ključni izazovi u planiranju lokalnog razvoja

Osnovne pozitivne, mobilizirajuće pretpostavke od kojih se polazi u strateškom planiranju je aktivan početak koji podrazumijeva postojanje razvojne vizije, motivacije za razvoj i odgovarajućeg vođstva (leadership), zatim tu su i elementi upornosti, umijeća facilitacije, odnosno olakšavanja procesa izgradnje razvojnog konsensa i, što je posebno važno, dijeljenja svih relevantnih informacija među svim akterima razvoja. Uz ovo sve, svakako neophodno je imati sigurne resurse, a to su novčani fondovi, vještine osoblja i vrijeme. Budući da u svakoj lokalnoj zajednici postoji široka lepeza različitih interesa, potrebno je izgraditi zajedničke prioritete, uspostaviti realistične i ostvarive ciljeve.

Izazovi koji mogu ometati kreativne pristupe u strateškom planiranju lokalnog razvoja su, među ostalim : nedostatak kontrole nad lokalnim resursima; nizak nivo interesa u lokalnoj zajednici i zadržavanje statusa quo; uključivanje tradicionalno nereprezentativnih grupa; nesposobnost da se ideje prenesu u realne okvire na terenu; neodgovarajući sistem mjera za „pomirenje“ ekonomskih, socijalnih, ekoloških i kulturno-školskih ciljeva, i dr.

c). Priprema nacrta plana lokalnog razvoja

Izjava o principima je polazni korak u kreiranju plana lokalnog razvoja, a iz nje treba da budu vidljivo i svakome jasno sljedeće: da su se poštovale vrijednosti i pogledi svih uključenih partnera; da se iz plana jasno nazire otvorenost i odgovornost; da se u procesu planiranja polazi od principa dijeljenja odgovornosti i partnerstva; da je cijeli proces pripreme plana zasnovan na koncenzusu; da plan sadrži elemente održivosti i da se poštuju lokalne potrebe i prednosti; da je izjava napisana na jednostavan, praktičan i fleksibilan način; kao i da je cijeli proces planiranja kreiran po principu „odozdo prema gore“ (from the bottom to the up“).

„Planiranje“ plana je operativni proces iz kojeg treba jasno biti vidljivo ko će voditi cijeli proces, koji će drugi akteri biti uključeni, koji je vremenski okvir za cijeli proces i njegove pojedine faze, koja su sve sredstva na raspolaganju i njihovi izvori, kao i koje su sve uloge i odgovornosti svih uključenih aktera.

Inicijalni proces planiranja započinje tako što se dogovori vodeća organizacija ili agencija za cijeli proces planiranja lokalnog razvoja, a takođe se uspostavi odbor za lokalni razvoj koji će u potpunosti razumijeti svoju ulogu i ustanoviti da svi unutar odbora imaju jednak razumijevanje svoje uloge. Takođe, svi treba da budu saglasni oko ključnog pitanja, a to je SVRHA strategije, kao i oko operativnih principa za njeno donošenje i implementiranje. Potom se pristupa identifikaciji prioriteta i ključnih pitanja. U skladu sa tako postavljenim prioritetima i pitanjima pristupa se formiranju odgovarajućih radnih grupa, kao i postavljanje vremenskih okvira za svaku od tih grupa, kao i za plan u cijelini.

U procesu pripreme plana lokalnog razvoja akterima se mogu ponuditi olakšavajući alati, kao što je npr. SWOT analiza, koja se i kod nas primjenjuje, vrlo je jednostavna za primjenu, a korisna je utoliko što lokalni akteri u izradi strateškog plana mogu, uz prethodno zacrtanu viziju razvoja, jasno sagledati sve svoje prednosti, ali i prepreke za uspješnu realizaciju strateškog plana.

Princip SWOT analize

S - Strengths (Prednosti, jače strane)
W - Weaknesses (Slabosti)
O - Opportunities (Mogućnosti)
T - Threats (Prijetnje)

d). Implementiranje plana lokalnog razvoja

Implementiranje plana lokalnog razvoja se, u principu, odvija u četiri faze, i to:

Od životna važnosti je početak implementacije plana koji se sastoji od preciznog planiranja i upravljanja cijelim procesom implementacije plana lokalnog razvoja, zatim izlazak u javnost sa planovima implementacije i odgovarajući marketing, zatim akcentiranje jasnih ključnih tačaka implementacije, kao i izlaznih rezultata u pojedinim segmentima implementacije;

Drugi važan korak je uspostavljanje implementacione strukture, što znači određivanje organizacije ili agencije za lokalni razvoj, osposobljavanje službenika za razvoj, identificiranje ključnih aktera iz političkog života i biznisa za pojedine segmente plana, kao i određivanje i instaliranje drugih institucija relevantnih za pojedina ključna područja implementacije plana;

Treći važan korak je finansiranje cijelog procesa strateškog planiranja i upravljanja cijelim procesom, kao i finansiranje pojedinih projekata i poduzetništva;

Cetvrti faza odnosi se na ulaganja u kapacitete lokalnog razvoja, a to su, u principu, hardveri, informacije, motivacija i društveni kapital.

XI. IDENTIFIKACIJA ZAINTERESOVANIH STRANA ZA LOKALNI RAZVOJ U SISTEMU VIŠESLOJNIH VLADA

a). Šta su zainteresovane strane?

Da bi se pristupilo identifikaciji zainteresiranih strana za lokalni razvoj potrebno je, prije svega, razjasniti sljedeće: šta su zainteresovane strane (egl. stakeholders), koje su to strane zainteresovane za lokalni razvoj, zašto je neophodno njihovo uključivanje, kako ih motivirati i angažirati, kao i koji su sve izazovi i mehanizmi za njihovo uključivanje i angažiranje. Dakle,

Zainteresovane strane mogu biti: osobe, grupe ili organizacije koje posjeduju dionice u lokalnoj ekonomiji (poslodavci, farmeri i dr.), zatim osobe, grupe ili organizacije koje ne posjeduju dionice, ali životno zainteresovane za brži ekonomski razvoj lokalne zajednice, kao i zaposlenici, potrošači, lokalna zajednica, sindikat, socijalno marginalizirane grupe. Takođe, zainteresovane strane mogu biti i interesne grupe i organizacije koje imaju bilo kakav uticaj na razvoj lokalne zajednice;

Zainteresovane strane se identificiraju od strane: ulagača (vlasnika imovine i sl.), nosioca formalnih pozicija (u lokalnoj vladi, nevladinoj organizaciji ili udruženju građana), kao i drugih institucija, grupa ili pojedinaca koji imaju potreban nivo uticaja na promociju i implementaciju lokalnog razvoja;

Tipične zainteresovane strane mogu dolaziti iz različitih sektora, a najčešće iz: a) Javnog sektora (lokalne, regionalne ili centralne vlade), sektorskih agencija ili autoriteta, obrazovnih tijela ili agencija za obuku, kao i iz sportskih međunarodnih agencija; b) Sektora biznisa koji se uglavnom regрутiraju od strane kompanija, finansijskih institucija, sindikata, profesionalnih udruženja i sl; c) Lokalne zajednice, a to su obično lokalni lideri, predstavnici građana, posebne interesne grupe (ekolozi, žene), kao i predstavnici društveno marginaliziranih grupa ili osoba sa onesposobljenjem;

Od zainteresiranih strana se očekuje aktivno učešće koje se ogleda u: utvrđivanju programa koji odražavaju interese ili sumnje svih strana u procesu; koordinaciji rada i udruženim inicijativama; razmatranju novih ideja, podršci i pokazivanju privrženosti, naročito u fazi implementacije plana;

odanost i istrajnost u dostizanju utvrđenih strateških ciljeva i programske zadatake; kao i drugim vidovima participativnog ponašanja i djelovanja u svim fazama donošenja i implementacije plana lokalnog razvoja;

Budući da je lokalni razvoj ne samo ekonomsko i društveno, nego i političko pitanje, pri identifikaciji zainteresovanih strana potrebno je uključiti osobe različitog backgrounda, uloge, statusa, legitimiteata, ugleda, uticaja i stila;

Izazovi i zamke kod identificiranja zainteresovanih strana mogu poticati, najčešće, od različitih gledanja i poimanja konsensusa, opšteg dobra, lokalne solidarnosti, saradnje, birokratskog donošenja odluka i sl., a izazov mogu predstavljati i uticaj, stavovi i mišljenja određenih moćnih grupa u lokalnoj zajednici;

Stepen doprinosa i kvalitet rada zainteresovanih strana zavisi od različitih faktora, među kojima su najvažniji: informisanost o cijelom procesu, konsultacije, saradnja, monitoring, učešće u organizacionim strukturama, širenje informacija između svih zainteresovanih strana i u svim fazama donošenja i implementacije plana, rješavanje problema i prepreka koje nastanu u pojedinim fazama, a to mogu biti različite sumnje u održivost pojedinih akcija, nedostatak izvora za realizaciju programa, pomanjkanje odgovornosti i podbačaj pojedinih aktera i sl.

b). Šta su to višeslojne vlade?

Pojam vlade nije samo ograničen na uobičajene aktivnosti uprave, nego je to šire poimanje sveukupnog načina na koji se upravlja državom, načina donošenja odluka i njihove implementacije, kao i ukupnog doprinosa i saradnje vlade sa javnim sektorom (organi uprave i druge vladine institucije), privatnim sektorom (kompanije i mala i srednja preduzeća), kao i trećim sektorom (nevladine organizacije i druge institucije civilnog društva). Primarna uloga vlade je da svoje aktivnosti usmjerava prema potrebama i interesima svojih zainteresovanih strana. Vlada je onoliko dobra koliko to uspijeva realizirati. Dobru upravu karakteriše sljedeće:

- ✓ Stalno povećanje formalne i neformalne participacije;
- ✓ Jačanje mehanizama odgovornosti svojih institucija –jasnim procedurama za sve one koji imaju moć odlučivanja kako da odgovorno odgovaraju potrebama;
- ✓ Jačanje transparentnosti kroz otvaranje kanala komunikacije unutar i širom svih organizacija, kao i pojašnjavanje svim zainteresovanim stranama o svim dešavanjima i njihovim obavezama i odgovornostima.

Dobra vladavina se može mjeriti kroz prizmu kako je građani vide, a oni očekuju da vlada ima: legitimitet, da bude posvećena dobrobiti zajednice, da bude pravedna i da ne favorizira niti jednu specifičnu interesnu grupu, da bude u stanju osigurati vladavinu reda i zakona, kao i ambijent u kojem će se razvijati privredne aktivnosti, povećavati učešće građana u donošenju odluka i štititi osnovna ljudska prava i slobode.

Višeslojna vlada je relativno nov pojam i koncept u okviru Evropske Unije, a u suštini predstavlja novu politiku razvoja i novi potreban sistem uprave. On podrazumijeva disperziju moći centralne vlade u više smjerova, i to: a) nagore prema vrhovnom nacionalnom nivou; b) nadole prema nižim nivoima vlasti; i c) posebno prema javnim i privatnim mrežama⁸.

XII. PLANIRANJE FINANSIRANJA LOKALNOG RAZVOJA

OECD naglašava da je, prije promjena devedesetih godina u Centralnoj i Jugoistočnoj Evropi, planiranje u većini zemalja bilo centralističko, a strateške odluke donošene su od strane centralnih komiteta komunističkih partija. Na sisteme glomaznih i monolitnih javnih administracija trošilo se u prosjeku 60% GDP-a, kao i na široka prava u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj zaštiti⁹. U periodu od 1999. do 2003. godine OECD je izvršio detaljne analize u 14 zemalja i ustanovio da se koncept decentralizovanog policentrčnog lokalnog razvoja teško može provesti dok se ne poboljša sistem uprave na lokalnom nivou i afirmiše partnerstvo kao polazište za održiv ekonomski razvoj lokalne zajednice. Stoga je navedenim zemljama pružena edukativna, konsultantska i finansijska pomoć u preorientaciji sa centralnog na lokalno usmjeren razvoj, da bi se potom njihova pozitivna iskustva mogla prenositi i na druge zemlje. Svaka od tih zemalja se lakše snalazila u implementaciji koncepta i izrade strategija lokalnog razvoja, nego što je razrješavala pitanje finansiranja. U tom segmentu ključnu ulogu odigralo je efikasno partnerstvo lokalnih aktera, kao i menadžerske sposobnosti

⁸ Identifying Stakeholders in a System of Multilevel Governance, Ana Vasilache, Foundation for Local Development, Romania

⁹ Building New Forms of Governance for Economic and Employment Development, OECD, 2004;

lokalnih vladinih dužnosnika. Ono što najbolje mogu uraditi lokalne vlade i lokalnom razvoju posvećeni dužnosnici na višim nivoima vlasti, između niza drugih aktivnosti, je¹⁰: povećati kruženje informacija i savjeta za otpočinjanje, finansiranje i pomoć u organizovanju poduzetničkih poduhvata; pomoć u poboljšanju vještina lokalnih aktera, smještaju učesnika na poduzetničkim skupovima, sajmovima, prezentacijama i dr; promoviranje koristi od kooperativnog ponašanja među firmama, kao što su šeme zajedničkih kreditnih garancija, međukompanijske mreže i dr. Često se uzima za primjer Italija koja je na sub-regionalnom nivou osnovala regionalni kreditni konzorcijum kao što je Ervet u Emilia Romagni.

Najčešći u praksi zemalja OECD-a izvori finansiranja lokalnog razvoja su:

- ✓ Transferi centralne vlade (u Velikoj Britaniji i do 80%;)
- ✓ Lokalni porezi na imovinu, gazdinstva i imovinu preduzeća;
- ✓ Pozajmice
- ✓ Drugi izvori (u nekim zemljama npr. porez „po glavi“).

Kada je u pitanju finansiranje lokalnih zajednica od strane centralne vlade, od kojih općine i dobivaju najveći dio sredstava, ne smije se zanemariti i odnos i ponašanje lokalnih zajednica prema vlasti¹¹, a to se ogleda u sljedećem: u svojim zahtjevima lokalne zajednice moraju biti jednostavne i lako razumljive; treba da daju stabilne godišnje rezultate i da ne daju iskrivljene podatke; da ne prikrivaju činjenice o neefikasnosti; da pokazuju lokalnu odgovornost i korektnu alokaciju sredstava; da promovišu konsultacije i saradnju, kao i da poštuju vladine troškovne prioritete.

Kakav je sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave (općina) u Federaciji BiH?

U skladu sa članom 37. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, jedinicama lokalne samouprave pripadaju sljedeći prihodi:

a) Vlastiti prihodi:

- ✓ porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom;
- ✓ lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje vijeće u skladu sa zakonom;
- ✓ kazne i kamate u skladu sa zakonom;
- ✓ prihod od upotrebe i prodaje imovine;
- ✓ prihod od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i prihod od koncesija u skladu sa zakonskim propisima;
- ✓ darovi, nasljedstva, pomoći i donacije;
- ✓ prihodi od samodoprinosa;
- ✓ prihodi od budžetskih korisnika;
- ✓ drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom vijeća.

b) Drugi prihodi: prihodi od dijeljenih poreza definirani zakonom, transferi i grantovi od viših nivoa vlasti, dug u skladu sa zakonom.

Raspodjela sredstava jedinicama lokalne samouprave vrši se na osnovu kriterija i formula za dodjelu koji su, uvažavajući princip solidarnosti i fiskalnog izjednačavanja, regulisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Javnim prihodima smatraju se: indirektni porezi, direktni porezi, naknade, takse, doprinosi, donacije i drugi prihodi utvrđeni zakonima i drugim propisima, a raspodjeljuju se između Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave i služe za finansiranje funkcija Federacije (36,2%), Direkcije za ceste FBiH (3,9%), kantona (51,48%) i jedinica lokalne samouprave (8,42%). Očigledno je, dakle, da se više od polovine ukupnih javnih prihoda prikupljenih u Federaciji BiH usmjerava na kantone, a najveći dio tih sredstava troši se na obimne kantonalne administracije, kao i na obrazovne, zdravstvene, socijalne i kulturne institucije. Pojedinačno učešće kantona u raspodjeli prihoda, shodno navedenom Zakonu, vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim omjerima:

- ✓ 57% na osnovu broja stanovnika u kantonu;
- ✓ 6% na osnovu površine kantona;
- ✓ 24% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju;
- ✓ 13% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju.

¹⁰ Policy Recommendations on Entrepreneurship, Self-Employment and Local Economic Development, OECD, 2004;

¹¹ Brian Morgan, Cardiff University: „Raising Money for Local Economic Development“;

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe Kantona Sarajevo i on iznosi 2, a koeficijent koji odražava potrebe kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po osnovu poreza na promet, sada PDV-a, i on za Bosansko-podrinjski kanton iznosi 1,8, a za Kanton 10 iznosi 1,1.

Pojedinačno učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim omjerima:

- ✓ 68% na osnovu broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave;
- ✓ 5% na osnovu površine jedinice lokalne samouprave;
- ✓ 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju;
- ✓ 7% na osnovu nivoa razvijenosti općina, definisanog kroz indeks razvijenosti.

Na općinu čiji broj stanovnika prelazi 60 hiljada primjenjuje se koeficijent 1,2, a na općine odgovorne za materijalne troškove osnovnih škola primjenjuje se koeficijent 1,5 na broj učenika osnovnih škola. Indeks razvijenosti općina predstavlja odnos prihoda od poreza na promet i poreza na dohodak sa Federacije, prosječnim prihodom od tih poreza po stanovniku:

- a) Općine sa manje od 20% od prosjeka Federacije imaju koeficijent 1,8
- b) Općine sa manje od 40% od prosjeka Federacije imaju koeficijent 1,5
- c) Općine sa manje od 60% od prosjeka Federacije imaju koeficijent 1,4
- d) Općine sa manje od 80% od prosjeka Federacije imaju koeficijent 1,2

Pored navedenog udjela u raspodjeli prihoda, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i drugi javni prihodi kao što su: najmanje 28,5% od poreza na plaću uplaćenog u svakoj jedinici lokalne samouprave; 100% od naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta; naknade i takse; novčane i druge kazne; prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu; prihodi od korištenja ili prodaje imovine; donacije, namjenske dotacije i dr:

ZAKLJUČAK: Sistem finansiranja općina je u Federaciji je komplikiraniji s obzirom na postojanje kantona, dok se u Republici Srpskoj distribucija sredstava vrši direktno na općine. Činjenica jeste da je sistem raspodjele prihoda u Federaciji razrađen detaljno, da uvažava princip solidarnosti i posebnih potreba, ali je takođe činjenica da veliki broj općina nije zadovoljan takvim sistemom raspodjele. Kao nivo vlasti najbliži građanima, općine dobivaju oko 8% svih javnih prihoda (plus jedan dio od drugih javnih prihoda), uprkos ulozi i značaju lokalnog razvoja i rastućoj listi odgovornosti i nezadovoljenih građanskih zahtjeva u pogledu potreba za velikim kapitalnim investicijama u infrastrukturu koja je neophodna za ekonomski i društveni razvoj Federacije i zemlje u cjelini. Stoga bi bilo dobro sačiniti cjelovitu analizu raspodjele javnih prihoda na jedinice lokalne samouprave, pogotovo efekata nakon eliminacije poreza na promet i uvođenja PDV-a, kao i analizirati razloge zbog kojih općine ne koriste dovoljno i druge raspoložive mehanizme za dodatno finansiranje (samodoprinos, pozajmice i dr). Takođe, bilo bi dobro evaluirati korektnost primjene sadašnjih formula, koeficijenata i indeksa razvijenosti, tim prije što se oslanjaju na procijenjene podatke o stanovništvu. Za održiv sistem planiranja i monitoringa ekonomskog razvoja potrebno je i dalje unapređivati sistem statističkog praćenja koji se odnosi na nivo siromaštva, stvarnu zaposlenost, neformalnu ekonomiju i dr¹².

¹² "Statistical analysis, prognoses and economy indicators in the local/regional strategy preparation and monitoring process", Federalni zavod za programiranje razvoja, prezentacija na OECD-ovoj Konferenciji u Trentu, 2004;

XIII. PRIMJERI DOBRE PRAKSE U PLANIRANJU LOKALNOG RAZVOJA

1. Naučene lekcije kroz partnerstvo u nekim zemljama OECD-a

Poboljšanje uprave, kao načina da zajednica riješi svoje probleme i zadovolji potrebe građana, treba da bude osnova svake vladine strategije i, na taj način, pomiri ekonomski boljitak, socijalnu koheziju i poboljša okoliš. Dobra lokalna uprava se ogleda u tome na koji način koordinira svoje aktivnosti sa drugim akterima u zajednici, a sve u cilju da poboljša efektivnost svoje politike i minimizira aktivnosti koje nisu usko vezane za ostvarivanje osnovnih strateških ciljeva. Civilni sektor i korporativna uprava su itekako pozvani da participiraju u donošenju kolektivnih odluka i svoje inicijative pretoče u konkretnе aktivnosti. Da bi se poboljšao sistem lokalne uprave, OECD je odnedavno -putem svog Centra za lokalni razvoj iz Trenta u Sjevernoj Italiji- kreirao i pomogao uspostavljanje lokalno usmjerenih partnerskih mreža. Kroz partnerstvo se omogućuje da sporazumi o dugoročnim prioritetima uključe široku lepezu aktera, a koji mogu biti dobar vodič pri zadovoljavanju lokalnih potreba i usluga usklađenih sa lokalnim uslovima i raspoloživim sredstvima. Nadalje, partnerstvo znatno olakšava procese konsultacija, saradnje i koordinacije. U najkraćem, partnerstvo je sredstvo za poboljšanje uprave. Skoro u svim zemljama OECD-a prisutan je porast uključenosti vlada u partnerstva, snage „odozdo“ se takođe mijenjaju. Dok su se prije lokalni akteri u zajednici (udruge građana, poslodavaca, i dr.) bavili specifičnim, minornim problemima u zajednici, sada je njihovo prisustvo sistematicnije i aktivnije u kreiranju lokalnih strategija razvoja. Primjera radi, u Irskoj je stvorena mreža od 38 partnerstava usmjerenih samo na poboljšanje socijalne uključenosti (social inclusion). Ni oni nisu izmislili taj model, nego su replicirali iskustva i modele iz nekoliko drugih država za koja su smatrali da se mogu implementirati u njihovoj zemlji. U Italiji, npr, uspostavljeno je blizu stotinu teritorijalnih saveza koji su većinom koncentrisani na ekonomski razvoj. I u nekim drugim zemljama je proces uspostavljanja partnerstava intenziviran u periodu 1990-2000. uglavnom pod „pritiskom“ Evropske unije, budući da je alokacija njihovih sredstava vrlo često bila vezana za uspješnost partnerskih odnosa između vlade i drugih aktera u zajednici. U Sjevernoj Americi gdje su dugo vremena partnerstva bila praktikovana samo na polju socio-ekonomskog razvoja, u posljednjem desetljeću su naglo rasprostanile i u sfere kreiranje politike razvoja.

2. Albanija

Albanija je u 2000-oj godini donijela Zakon o organizaciji i funkcionalisanju lokalne uprave kojim su općini date kompetencije u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Inače, Albanija je podijeljena na 12 regiona (prefektura), 37 distrikta (uključujući Tiranu), 65 općina i 309 komuna. Općine dobivaju grantove od centralne vlade, a njihov iznos zavisi od broja stanovnika i veličine općine. U općine se postepeno uvodi i fiskalna decentralizacija, iako još uvijek oko 80% prihoda čine dotacije centralne vlade, a oko 20% su prihodi od lokalnih poreza i doprinosa. U toku su procesi reforme i decentralizacije u oblastima školstva i socijalne zaštite u pogledu organizovanja ovih djelatnosti na lokalnom nivou, iako je politika još uvijek u rukama centralne vlade. Bez obzira na proces decentralizacije, u Albanija se još uvijek teško nosi sa teretom nasleđa, tako da je prisutan problem obučenosti lokalnog osoblja koje treba da odgovori savremenijim procesima lokalnog upravljanja i razvoja. Na ublažavanju tog problema dosta pomaže centralna vlada u pogledu obuke lokalnih dužnosnika.

Studija slučaja (Case Study): Na primjeru albanske općine Gjirokastra može se vidjeti da je, unatoč pomanjkanju lokalnih resursa, a koristeći se modelom i pomoći OECD-a, moguće sačiniti solidnu strategiju lokalnog razvoja i stvoriti uslovi za njenu implementaciju. Počelo se sa SWOT analizom i time stekla objektivna slika o tome šta općina ima kao prednost i polazište, a koje su prepreke u njenom održivom razvoju. Prednosti koje Gjirokastra posjeduje su: solidna medijska razvijenost, kontinuirana dobra saradnja sa lokalnim biznismenima, univerzitetском zajednicom i nevladinim organizacijama. Slabe strane i prepreke su bile: nedostatak novca, kao i nedostatak profesionalaca i specijalista za pojedina specifična područja kao što su razvoj tržišta, biznisa, tržišta rada, promocija prirodnih i kulturnih vrijednosti i dr. Kada su temeljito elaborirane sve prednosti i nedostaci lokalnih kapaciteta, obratili su se UNDP-u Bratislava, koji im je svesrdno pomogao kroz treninge i obuku lokalnih aktera na izradi strategije razvoja općine Gjirokastra. Potom im je Norveška agencija za razvoj (NORAD) omogućila donacije za implementaciju projekata razvoja općine.

3. Srbija

U Srbiji je državno ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu sačinilo projekat kojim je obuhvaćeno 15 nerazvijenih općina u Istočnoj Srbiji. Kriteriji o kojim su te općine odabранe da uđu u

projekat bili su: GDP po stanovniku; procenat nezaposlenog stanovništva u ukupnoj populaciji; procenat lica koji su korisnici socijalne pomoći u ukupnom stanovništvu; i procenat izbjeglica i interno raseljenih osoba u ukupnom stanovništvu. Projekat je ponuđen za finansiranje njemačkom GTZ-u (sredstvima EU), a implementirala ga je domaća razvojna agencija. Postavljeno je nekoliko ključnih razvojnih ciljeva, i to: poboljšanje uprave i institucionalno jačanje; ekonomska rekonstrukcija i obnova; i socijalni razvoj i civilno društvo. U pristupu je korišten upravo model OECD-a, što znači da su u proces planiranja uključeni svi akteri u lokalnim zajednicama – od organizacija civilnog društva, medija, građana po principu „javnog osluškivanja“, do uključivanja lokalnih vlasti i formalnog prihvatanja projekata od strane lokalnih vlasti. Rezultati: sačinjeno je 15 solidnih i provodivih lokalnih planova razvoja; promovisani su principi transparentnosti (javni tenderi, prezentacije i dr.) u procesu implementacije lokalnih planova razvoja; proveden je proces obuke i jačanja kapaciteta lokalnih vladinih službenika u svakoj od navedenih općina; realizirano je 40 lokalnih infrastrukturnih projekata; ojačala se međuopćinska saradnja i koordinacija.

4. Slovenija

Republika Slovenija je prije ulaska u Evropsku Uniju imala oko 90 hiljada nezaposlenih osoba, odnosno stopa nezaposlenosti je, prema kriterijima ILO-a, iznosila oko 6%. Sačinjen je Nacionalni akcioni plan s ciljem reduciranja nezaposlenosti za bar 10 hiljada. Zadatak je povjeren Zavodu za zapošljavanje koji je imao sljedeće zadatke: kreiranje novih radnih mesta; aktiviranje lokalnih ekonomija; podsticanje učešća lokalnih vlasti u otvaranju novih radnih mesta; i pomoći lokalnim agencijama za zapošljavanje. Sredstva za implementaciju Plana obezbeđena su: 85% iz nacionalnog budžeta i 25% iz pristupnih fondova Evropske Unije. Od ukupnih sredstava 70% je usmjereno na manje razvijena područja, a od tih sredstava 50% je rezervisano na projekte zapošljavanja žena. Realizacija Nacionalnog plana obuhvatala je široku lepezu pomoći i podsticaja, od obuke, prekvalifikacije, specijalizacije za pojedinu zanimanja, koordinacije sa svim lokalnim partnerima u zajednici, pa do finansiranja otpočinjanja biznisa. Primjera radi, poslodavac koji otvoriti 2 nova radna mesta dobije 4.170 Eura za zapošljavanje na dvije godine, a za zapošljavanje za stalno dobije dva puta po 6.255 Eura.

XIV. PRIMJERI PROJEKATA LOKALNOG RAZVOJA U BiH i FBiH

A. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

1. UNDP

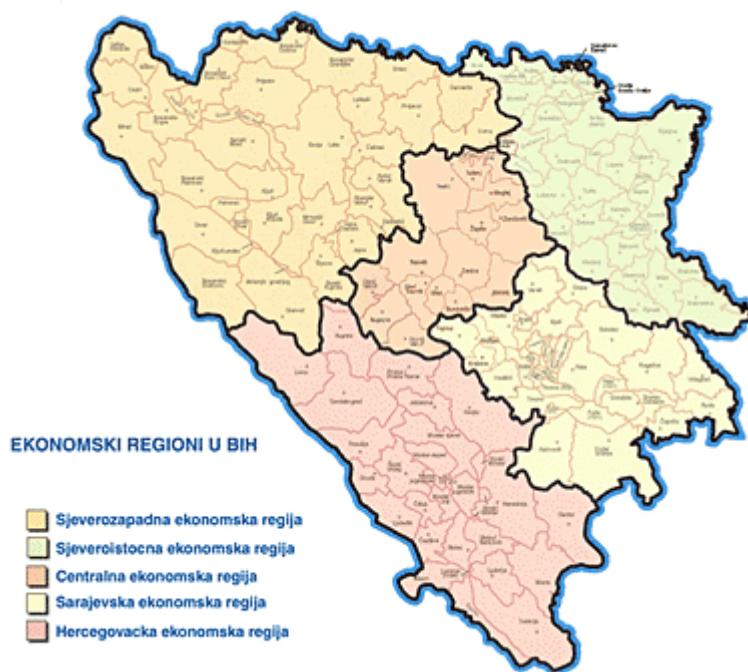
- a) *ILDP - Projekat cijelovitog lokalnog razvoja koji ima za cilj da u naredne tri godine promoviše socijalnu integraciju i inkluzivni lokalni razvoj, kroz jačanje odgovornije i efikasnije općinske uprave. Planiraju se aktivnosti na modernizaciji i profesionalizaciji procesa planiranja lokalnog razvoja i upravljanja u 20 općina u Bosni i Hercegovini. Navedene općine će biti, prije svega, dužne da osiguraju svoju opredijeljenost ljudskim pravima i rodnoj ravnopravnosti, kako ova pitanja ne bi predstavljala prijetnju Bosni i Hercegovini u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji. UNDP će pružiti tehničku podršku, treninge i sredstva za kofinansiranje aktivnosti. Projektne aktivnosti će se odvijati na tri polja, i to: a). Upoznavanje sa primjerima dobre prakse u oblasti integrativnog i inkluzivnog planiranja razvoja; b). Unapređivanje upravljačkih kapaciteta za programiranje i implementaciju projekata, uključujući i uvođenje novih modela za pružanje usluga građanima; c). Jačanje mehanizama saradnje putem kojih organizacije civilnog društva mogu participirati u kreiranju lokalnog razvoja. Vrijednost projekta, u kojem još učestvuje i Švicarska vladina agencija za razvoj, iznosi 3,13 mil.USD;*
- b) *Regionalni razvojni program Gornja Drina. UNDP stoji na stanovištu da ukupna makroekonomska stabilnost i ekonomski rast zemlje zavisi i od toga koliko se razvojni procesi odvijaju u posebno osjetljivim područjima. Na osnovu procjene nivoa siromaštva u pojedinim dijelovima BiH, UNDP se fokusirao na područje Gornjeg Podrinja, a obuhvata 6 općina: Čajniče, Foča, Foča-Ustikolina, Goražde, Kalinovik i Novo Goražde (projekat je baziran na naučenim lekcijama i uspjehu UNDP-ovog programa za Srebrenicu). Projekat je fokusiran na: uvođenje prakse dobre uprave; ljudska prava i učešće građana u donošenju odluka; revitalizaciju lokalnih ekonomija; i oporavak javne infrastrukture. Finansijeri Projekta su, pored UNDP-a, i Vlada*

- Holandije i Vlada Republike Srpske, u ukupnom iznosu od 7 mil.USD u naredne tri godine;*
- c) Projekat SUTRA PLOD –Projekat partnerstva kroz na rezultate usmjeren pristup je treća faza istoimenog projekta, a usmjeren je na pomoć u procesu povratka i reintegracije povratnika, i to kroz zajedničke akcije lokalnih vlada civilnog sektora i biznisa. Projekat je takođe na liniji ispunjavanja uslova za proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj Uniji. Projektne aktivnosti obuhvataju 400 stambenih jedinica uključujući i infrastrukturu, dodatne infrastrukturne projekte u 12 općina, direktnu pomoć u vidu opreme i treninge povezane sa evropskim integracijama.
2. USAID - GAP – Government Accountability Project, koji se u BiH implementirao u periodu od 2004. do 2007. godine, a finansiran je sredstvima Američke agencije za razvoj USAID i švedske Agencije za razvoj Sida, u ukupnom iznosu od oko 20 mil. USD. Cilj GAP projekta je pružanje tehničke, finansijske i konsultantske pomoći općinama kako bi poboljšale svoje usluge građanima i administraciju učinile efikasnijom, racionalnijom i transparentnijom u trošenju novca poreskih obveznika.
3. OSCE –Projekat „UGOVOR“ kojim je obuhvaćeno 78 općina u oba entiteta (polovina iz FBiH), a zasnovan je na potpisivanju memoranduma o razumijevanju kojim općine prihvataju tehničku i stručnu asistenciju na sljedećim poljima (modulima):
- a) Sloboda pristupa informacijama;
 - b) Etički kod;
 - c) Uspostavljanje općinskih komiteta za razvojno planiranje;
 - d) Zakonodavni okvir;
 - e) Partnerstvo

Zahvaljući ovom projektu mnoge općine formirale razvojne timove i sačinile lokalne strategije razvoja, a u jednom broju općina te aktivnosti su u toku.

B. DOMAĆE RAZVOJNE AGENCIJE

1. EURED PROJEKTI (ARDA Banjaluka, NERDA Tuzla, REDAH Mostar, REZ Zenica, SERDA Sarajevo)



Projekat Europske unije za regionalni ekonomski razvoj (EU RED) uspostavljen je u martu 2003. godine, završen je 31. oktobra 2005. godine. Cilj ovog projekta, finansiranog od Europske unije, a implementiranog od strane pet domaćih regionalnih razvojnih agencija, je unapređenje ekonomskog

okruženja širom zemlje putem integrisanog regionalnog pristupa. Glavni cilj projekta bio je“ da stvori okvir za održiv ekonomski razvoj u Bosni i Hercegovini, koji je sličan sistemima regionalne podrške Evropske unije kao što su strukturalni fondovi¹³. Evropska Unija je pošla od stanovišta da u Bosni i Hercegovini ne postoji sačinjena i usaglašena zvanična klasifikacija ekonomskih regija. Tako je, u skladu sa historijskim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim vezama, u Bosni i Hercegovini identifikovano pet ekonomskih regija. Ekomska regija predstavlja jedinstven ekonomski prostor, sastavljen od određenog broja lokalnih jedinica koje imaju zajedničke geografske, istorijske, kulturne i ekonomске veze. Za identifikovanje regija u Bosni i Hercegovini, EU RED je usvojio savjetodavni pristup "odozdo prema gore", u kojem su općine na osnovu analize njihovih ekonomskih parametara odlučile koja bi ekomska regija najbolje zadovoljila njihove buduće potrebe, te su se usaglasile oko formiranja ekomske regije. Ekomske regije su nastale iz procesa izrade ekomske strategije razvoja, što je omogućilo da sve ključne zainteresirane strane budu uključene u proces, čiji će rezultat biti relevantne regionalne razvojne strategije zasnovane na zajedničkom regionalnom konsenzusu.

Konačni cilj bio je stvaranje održivog ekonomskog prostora kojim bi se proizvela nova radna mjesta, održalo ili prilagodilo postojeće zapošljavanje, promovirale mogućnosti za investicije i maksimalno unaprijedila konkurenčnu prednost regija, srednjoročno i dugoročno. Ekomska regija je pojedinačni privredni prostor, sastavljen od brojnih lokalnih jedinica koje imaju zajedničke geografske, istorijske, kulturne i ekonomске veze. Evropska unija je uspostavila opću klasifikaciju teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS), kako bi stvorila istovjetan metod prikupljanja i poređenja statističkih podataka. Ovaj klasifikacijski sistem je značajan instrument za prikupljanje, sastavljanje i dalje širenje statistika o regijama.

U periodu 2005-2007. uspostavljen je EURED II projekat usmjeren na podršku malim i srednjim preduzećima kroz podršku njihovom institucionalnom razvoju i osposobljavanju za izradu strategija razvoja.

2. AGENCIJA ZA ODRŽIVI RAZVOJ „ODRAZ“

Fondacija za održivi razvoj – Fondacija za održivi razvitak „ODRAZ“ osnovana je Odlukom Vlade Federacije BiH radi finansiranja razlicitih projekata obnove i tranzicije koji podržavaju održivi razvoj Federacije BiH. Fondacija objedinjava implementaciju projekata obnove i razvoja javne fizичке i društvene infrastrukture, jacanja i razvoja mikrofinansiranja, tehnicke podrške vlasnickoj transformaciji i drugih tranzicijskih procesa. Djelatnost Fondacije je :

- a) *Pružanje tehnicke pomoci i obuke općinskim vlastima u oblasti finansijskog upravljanja i planiranja, pružanje tehnicke pomoci lokalnim bankama radi poboljšanja njihove sposobnosti za procjenu projekata i analizu općinskih kredita, formiranje fonda revolving zajma, davanje namjenskih kredita bankama iz kojih će one kreditirati investicije općina i njihovih komunalnih preduzeca u infrastrukturu, prikupljanje otplata od banaka, pracenje ucinka banaka i općina;*
- b) *Finansiranje mikrokreditnih organizacija s ciljem jacanja njihovih institucionalnih kapaciteta i mikrokreditnog fonda iz kojeg se pružaju mikrokreditne usluge za socijalno ugrožene kategorije stanovništva i omogućava njihovo zapošljavanje, pružanje tehnicke pomoci u razvoju mikrofinansijskog sektora na teritoriji Federacije, pružanje podrške izgradnji neovisnih finansijski održivih mikrofinansijskih institucija, te djelatnosti koje su povezane ili u vezi sa ovom djelatnošću;*
- c) *Finansiranje obnove i izgradnje lokalnih infrastrukturnih objekata, tehnicka pomoc i obuka stanovništva i lokalnih zajednica radi poboljšanja životnih uslova, tehnicka pomoc općinama u oblasti održavanja infrastrukturnih objekata i pružanja usluga;*
- d) *Pružanje pomoci u tenderskoj prodaji državnih preduzeca, pripremi zakonodavnih regulatornih okvira potrebnih za prenos vlasništva, pripremi holding kompanija i velikih preduzeca za privatizaciju, te podrška uspostavi tržišta kapitala;*

Fondacija je do sada implementirala sljedeće projekte: 1. Projekat lokalnog razvoja (LDP); 2. Projekat razvoja zajednice (CDP); 3. Projekat lokalnih inicijativa (LIP); 4. Projekat tehničke pomoći privatizaciji (PTAC). Projekti su finansirani prvenstveno iz kredita Međunarodne asocijacije za razvoj IDA, koje je administrirala Svjetska banka, ali i iz drugih izvora –Vlada Federacije BiH, općine, IFAD, OPEC, korisnici i dr.

¹³ Regije u Bosni i Hercegovini (www.eured-bih.org/ba/regions)

e) Savez općina i gradova Federacije BiH je 2005. godine, u organizaciji VNG International i u saradnji sa Savezom gradova i opština održao je treninge za 75 općina BiH na temu «Lokalni ekonomski razvoj». Cilj seminara bio je upoznati učesnike sa najznačajnijim temama koje doprinose lokalnom ekonomskom razvoju, i to: Uloga općine u lokalnom ekonomskom razvoju; Razumijevanje vaše općine; Komparativne prednosti općine; Stubovi ekonomskog razvoja; i Partnerstvo.

C. VLADA FEDERACIJE BiH

Vlada Federacije BiH snažno podupire razvoj gradova i općina na potpuno novim osnovama „kroz iskorak iz političke uskogrudosti ka prostorno-planski i zemljišno-pravno uređenoj viziji lokalne zajednice kao dijelu evropskog urbanog područja“¹⁴. U skladu sa takvim opredjeljenjem i među nizom finansijskih i drugih mjera vezanih za ravnomjerniji razvoj Federacije BiH, Vlada Federacije BiH utvrdila je i u parlamentarnu proceduru uputila Nacrt zakona o poticajima za razvoj područja posebne zaštite u FBiH, kojim se prvi put reguliše način podsticanja bržeg razvoja područja sa otežanim uvjetima života koji dovode do njihove depopulacije. Cilj zakona je da utvrdi područja posebne zaštite radi otklanjanja posljedica rata, održivog povratka i poticanja demografskog i privrednog napretka u brdsko-planinskim područjima sa težim uslovima privređivanja, kao i područjima od interesa i pod posebnom zaštitom Federacije radi poticanja demografske obnove, naseljavanja i stvaranja preduslova da se prirodni i privredni resursi što kvalitetnije koriste za njihov privredni razvoj i razvoj Federacije u cijelini. Područja posebne zaštite svrstana su u tri kategorije, i to prva i druga kategorija prema okolnostima nastalim kao posljedica rata i implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma, a treća kategorija prema kriterijumu ekonomske razvijenosti, struktturnih poteškoća, demografskom i posebnom kriterijumu. U cilju naseljavanja i razvoja područja posebne zaštite propisane su poreske i druge olakšice za fizička i pravna lica i način subvencioniranja nekih životnih troškova (komunalije, školovanje, zdravstvo i sl.). I za razvoj brdsko-planinskih područja predviđene su mjere podsticaja u vidu poreskih olakšica, olakšica za privredne subjekte, fizička lica i investitore, kao i subvencioniranje troškova za zadovoljavanje određenih potreba građana (olakšice za studente i đake, subvencioniranje energetika i određenih zdravstvenih usluga).

¹⁴ „Politika djelovanja i osnovne strategije Vlade Federacije BiH u mandatnom periodu 2007-2010. godina“ (www.fbihvlada.gov.ba)

XV. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

1. Zašto lokalni razvoj? Federalni zavod za programiranje razvoja je, slično zemljama u okruženju, ali i nekim drugim zemljama u tranziciji, svoj djelokrug rada u jednom segmentu prilagodio novim uslovima koje nameće slobodna tržišna ekonomija, a to je da se u svom raspoloživom organizacionom i stručnom kapacitetu stavi u službu pomoći lokalnom razvoju, odnosno promovira koncept razvoja „odozdo“ koji su mnoge zemlje prihvatile kao model za brži ukupan ekonomski i društveni razvoj. S druge strane, Vladi Federacije BiH će biti korisna stručna institucija koja prati i analizira stanje u jedinicama lokalne samouprave i lokalnog razvoja općenito;

2. Zašto koncept OECD-a? Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), uspostavljen je 1961. godine, sa sjedištem u Parizu, okuplja vlade zemalja posvećenih demokratiji i tržišnoj ekonomiji, s ciljem pomoći održivom ekonomskom razvoju, povećanju zaposlenosti, podizanju životnog standarda, održanju finansijske stabilnosti, kao i pomoći drugim zemljama u njihovom ekonomskom razvoju. Federalni zavod za programiranje razvoja je od 2004. godine povezan sa OECD-om, najvećom i, sa stanovišta razvoja i kooperacije, najkompetentnijom organizacijom u svijetu, koja ima svoj poseban ogrank za lokalni razvoj (OECD LEED Center u Trentu u Italiji). Službenik Zavoda za lokalni razvoj je dodatno educiran od strane OECD-a, a ovu respektabilnu instituciju svakako treba i dalje koristiti kao međunarodni forum (30 zemalja članica) koji pruža široku paletu ekspertiza i mogućnosti jačanja kapaciteta razvojnih agencija u domenima strateškog planiranja, koordinacije u implementaciji, monitoringu i evaluaciji razvojnih projekata i dr, ali i pomoći vladama na različitim nivoima da budu ključni činioci u procesu strateškog planiranja i njegovoj realizaciji;

3. Kako je regulisano pitanje lokalne samouprave u BiH i Federaciji BiH? U Federaciji BiH je 2006. godine donesen Zakon o principima lokalne samouprave, kojim su detaljno razrađene nadležnosti jedinica lokalne samouprave, odnosno općina. U javnosti se sve više podiže svijest o značaju lokalne samouprave i lokalnog razvoja općenito, tako da su sve češći zahtjevi da se ovo pitanje reguliše i Ustavom BiH, da se uspostavi pravedniji i stabilniji položaj jedinica lokalne samouprave (kojeg bi trebalo da prati i fiskalna reforma), da se na nivou BiH doneše zakon o principima lokalne samouprave, a da se na nivou entiteta donesu zakoni o upravi i lokalnoj samoupravi, zatim da se u Federalnom ministarstvu pravde uspostavi ogrank za lokalnu samoupravu. itd. Uz to, prisutne su i inicijative u domaćoj javnosti, a u tom smislu su i nalazi Analize lokalne uprave u BiH koju je radio USAID, da bi kreatori politike trebalo da razmotre korištenje Ustavnog suda BiH za žalbe u međuvladinim sporovima koji se ne mogu razriješiti na entitetskim ustavnim sudovima;

4. Kakav je sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave? Sistem finansiranja općina je u Federaciji je komplikiraniji s obzirom na postojanje kantona. Činjenica jeste da je sistem raspodjele prihoda u Federaciji razrađen detaljno, da uvažava princip solidarnosti i posebnih potreba, ali je takođe činjenica da veliki broj općina nije zadovoljan takvim sistemom raspodjele. Kao nivo vlasti najbliži građanima, općine dobivaju oko 8% svih javnih prihoda (plus jedan dio od drugih javnih prihoda), uprkos ulozi i značaju lokalnog razvoja i rastućoj listi odgovornosti i nezadovoljenih građanskih zahtjeva u pogledu potreba za velikim kapitalnim investicijama u infrastrukturu koja je neophodna za ekonomski i društveni razvoj Federacije i zemlje u cjelini. Stoga bi bilo dobro sačiniti cijelovitu analizu raspodjele javnih prihoda na jedinice lokalne samouprave, pogotovo efekata nakon uvođenja PDV-a. Takođe, bilo bi dobro evaluirati korektnost primjene sadašnjih formula, koeficijenata i indeksa razvijenosti, tim prije što se oslanjaju na procijenjene podatke o stanovništvu, a postoji opasnost i od iskrivljene slike o razvijenosti u područjima sa višim nivoom sive ekonomije i neoporezovane potrošnje;

5. Kako lokalne zajednice/općine mogu uzeti svoj razvoj u svoje ruke? Pri kreiranju i implementaciji lokalnih razvojnih strategija ključno je razmišljati strateški i biti orientiran na dugoročne ciljeve, upravljati realnim procjenama situacije, obezbijediti integralni pristup u dizajniranju vizije razvoja, uključiti sve zainteresirane strane u procesu planiranja, kao i osigurati praktične, fokusirane i provodive mehanizme razvoja u svim lokalnim zajednicama. U skladu s tim, potrebno je: izgraditi povoljno okruženje za donošenje odluka na lokalnom nivou; sačiniti jasne prihvatljive liste razvojnih opcija; obezbijediti efikasan, efektivan i ravnopravan pristup ključnih aktera u lokalnoj zajednici; izgraditi sistem kontrole i korektivnih mehanizama promjene, a koji su konzistentni sa lokalnim izborom; kao i osigurati takav pristup u kojem su lokalne potrebe jasno identificirane, prioritetizirane i adresirane;

6. Kako pristupiti akcionom planiranju i pripremi strateške dokumentacije? Kod akcionog planiranja i strateške dokumentacije za lokalni razvoj ključno je da se identificiraju različiti pravci akcije koji će pomoći realizaciji ciljeva, da se selektiraju najbolje alternative, da se savladaju tehnike pripreme i izrade akcionih planova, da se utvrde metode implementacije planova, kao i da se definisu mehanizmi održivosti utvrđenih razvojnih planova. Posebno je važno: analizirati postojeću situaciju u lokalnoj zajednici sa stanovišta faktičkog i objektivnog, i razumljivog i holističkog, uzeti u obzir nalaze SWAT analiza, procijeniti spoljne uticaje; kreirati konsensus u zajednici oko ciljeva budućeg razvoja kroz zajedničku viziju, strateško uvjerenje i SMART ciljeve; identificirati alternativne pravce akcije kroz različite puteve koji mogu dovesti do istog cilja, kao i predviđanje izazova koji, zajedno sa setom akcija, mogu biti «njabećavajući»; Takođe, preporučljivo je generirati što više ideja i sugestija, evaluirati svaku od njih, selektirati najpovoljnije strateške akcije i aranžirati ih tako da predstavljaju komplementaran set aktivnosti;

7. Kako identificirati ključne aktere za lokalni razvoj u višeslojnim vladama? Bitno je identificirati ključne aktere iz različitih sektora, uključiti političke lide kao «šampione», obuhvatiti najviše pogodjene i tradicionalno zanemarene grupe, kao i uključiti osobe ili grupe voljne i sposobne da preuzmu ključnu ulogu u planiranju i njegovoj realizaciji. To znači da su važni sljedeći koraci: definisati šta su to ključni akteri (stakeholders); utvrditi koji su to ključni akteri u lokalnom razvoju jedne zajednice; jasno definisati razloge za njihovo uključivanje, način na koji će oni biti angažovani, kao i mehanizme za njihovo angažovanje;

8. Koja je svrha ovog materijala? Namjera je da se promoviše OECD-ov koncept strateškog planiranja lokalnog razvoja (kojeg su prihvatile uglavnom sve vodeće međunarodne organizacije prisutne u BiH) i da on bude prvenstveno namijenjen svim općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovdje se ne želi zanemariti činjenica da je jedan broj općina već bio u situaciji da se osposobljava za strateški lokalni razvoj kroz niz projekata međunarodnih organizacija, ali je takođe činjenica da većina tih organizacija radi po principu pilot projekata kojim je obuhvaćen samo određen broj općina u BiH, i to ravnopravno u oba entiteta (UNDP, USAID, OSCE). S druge strane, većina projekata lokalnog razvoja se realizirala sa određenim rokom implementacije i finansiranja, npr. Eured, Odraz i dr. Ono što je potrebno Vladi Federaciji BiH je kreiranje vlastite, dugoročne i održive politike lokalnog razvoja u cijeloj Federaciji BiH, a jedna od podloga i vodič za to može poslužiti i ovaj materijal. Za dalje analize mogu poslužiti Socio-ekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji BiH u 2007. godini, koji su ranije dostavljena Vladi Federacije, a predstavljaju sastavni dio ovog materijala;

9. Koji su dalji koraci? Federalni zavod za programiranje razvoja u svom Programu rada za 2008. godinu će, polazeći od ovog materijala kao osnove, nastaviti sa analizama koje se tiču lokalnog razvoja u Federaciji Bosne i Hercegovine, i to:

- a) Pripremiće se Analiza uslova i mogućnosti razvoja lokalnih zajednica u Federaciji BiH. Analiza će obuvati uslove i mogućnosti primjene OECD-ovog modela planiranja lokalnog razvoja, polazeći prije svega od administrativnog uređenja Federacije Bosne i Hercegovine, kao i od dostignutog stepena razvoja pojedinih lokalnih zajednica (općina). Analiza će biti popraćena i obimnom dokumentacionom osnovom, odnosno ključnim socio-ekonomskim pokazateljima razvijenosti općina, na osnovu koje će se sačiniti prijedlog metodologije i kriterija ekonomske i društvene razvijenosti općina i izvršiti njihovo rangiranje;
- b) Ukoliko Vlada Federacije prihvati Osnove za izradu strategija lokalnog razvoja i naprijed pomenutu Analizu, pristupiće se izradi Uputstva ili Vodiča za pripremu strategija razvoja lokalnih zajednica u Federaciji BiH, i to vlastitim snagama i uz pomoć domaćih vladinih institucija, a koristeći se iskustvima i metodologijom OECD-a ;
- c) Zavod će se, zajedno sa drugim ministarstvima, aktivno uključiti u proces donošenja od strane Vlade Federacije već utvrđenog Nacrta zakona o poticajima za razvoj područja posebne zaštite u FBiH, posebno u dijelovima Zakona koji se odnose na kriterije razvijenosti općina i mjera za njihov brži ekonomski i društveni razvoj;
- d) Zavod će nastaviti saradnju sa OECD-om u smislu lobiranja za njihovu eventualnu tehničku i drugu pomoć općinama u pripremi i implementaciji lokalnih razvojnih planova.

XVI. PRIJEDLOG MJERA I AKTIVNOSTI

Na osnovu analiza i konstatacija izloženih u ovom materijalu, predlaže se da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine zauzme stav i odredi se prema politici lokalnog razvoja u Federaciji BiH, te da zaključi sljedeće:

- 1) Prihvata se materijal "Osnove za izradu strategija lokalnog razvoja u Federaciji Bosne i Hercegovine" u svrhu pomoći općinama pri kreiranju i donošenju strategija lokalnog razvoja, koristeći se predloženom metodologijom i konceptom OECD-a;*
- 2) Zadužuje se Federalni zavod za programiranje razvoja da do kraja godine sačini Analizu uslova i mogućnosti razvoja lokalnih zajednica u Federaciji Bosne i Hercegovine i o tome informiše Vladu Federacije BiH;*
- 3) Zadužuje se Federalni zavod za programiranje razvoja da se, zajedno sa drugim resornim ministarstvima, uključi u praćenje i implementaciju Zakona o područjima posebne zaštite u Federaciji BiH;*
- 4) Sugeriše se Vladi Federacije BiH da intenzivira aktivnosti na izradi i donošenju Strategije društveno-ekonomskog razvoja Federacije Bosne i Hercegovine;*

XVII. LITERATURA

1. Local Development and Local Governance -OECD LEED Centre for Local Development (www.oecd.org);
2. Implementing Local Development Strategies –OECD Seminar Materials
3. EU RED –Projekat Evropske unije za regionalni ekonomski razvoj u BiH (www.euredbih.org);
4. Instrumenti lokalnog ekonomskog razvoja –Priručnik Care International „Quick Impact Facility“, Projekat Evropske unije;
5. Mreža lokalnih ekonomskih servisnih ponuđača –Projekat LESP net;
6. Srednoročna razvojna strategija –Direkcija za ekonomsko planiranje (www.dep.gov.ba);
7. Završni izvještaj o implementaciji mjera Srednjoročne razvojne strategije 2004-2007. – Direkcija za ekonomsko planiranje (www.dep.gov.ba);
8. Razvojna strategija BiH 2008-2013. –Direkcija za ekonomsko planiranje(www.dep.gov.ba);
9. Strategija socijalne uključenosti –Direkcija za ekonomsko planiranje (www.dep.gov.ba);
10. Fondacija za održivi razvoj ODRAZ (www.odraz.ba);
11. Nacrt zakona o poticajima za razvoj područja posebne zaštite u FBiH;
12. Human Development Report 2007/2008., UNDP (www.undp.ba);
13. Milenium Development Goals in Bosnia and Herzegovina, UNDP, (www.undp.ba);
14. Lokalna samouprava –traganja i iskustva, autori: N. Musabegović, J. Voćkić-Avdagić i A. Nuhanović;
15. European Charter of Local Self-government, Council of Europe;
16. Local Development and Local Governance“ Background materials, OECD (www.oecd.org)
17. Prof. Dr. Xavier Greffe, University of Sorbona, Predavanje na temu „Država kao partner u lokalnom razvoju“;
18. Local Development Plans and Their Implementation, Michael O Cinneide, University of Ireland, Galway;
19. Identifying Stakeholders in a System of Multilevel Governance, Ana Vasilache, Foundation for Local Development, Romania;
20. Zakon o principima lokalne samouprave, Službene novine Federacije BiH, broj 49/06.
21. “Statistical analysis, prognoses and economy indicators in the local/regional strategy preparation and monitoring process“,Federalni zavod za programiranje razvoja, prezentacija na OECD-ovojoj Konferenciji u Trentu, 2004;
22. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, broj: 22/06)
23. Uputstvo o određivanju učešća kantona, jedinica lokalne samouprave i nadležnih kantonálnih organa za ceste u prihodima od indirektnih poreza i načinu raspoređivanja tih prihoda za 2008. godinu;

