

СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

УДК/UDC 339.13.012.42

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: децембар 2011.

Received: December 2011.

Ђорђе Перишић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Локална самоуправа, као облик децентрализације власти, представља један од основних принципа на којима почива демократија у свим модерним друштвима. Сарадња јединица локалне самоуправе од изузетног је значаја и један је од главних предуслова локалног и регионалног развоја. Међуопштинска сарадња предвиђена је Законом о локалној самоуправи, из разлога да би се омогућило квалитетније пружање јавних услуга, подизање квалитета живота и ефикасније обављање повјерених надлежности. Њен посебан значај долази до изражаја код једноступене локалне самоуправе, у којој нису предвиђени институционални и обавезни облици сарадње. Повезивање локалних заједница представља један од главних начина превазилажења проблема њихове величине, који је код нас доста изражен, јер се општине прилично разликују по свим параметрима. Јачање међуопштинских веза и подизање сарадње на виши ниво, могло би се искористити као инструмент за уједначавање развоја унутар Републике, који је већ сад прилично неуједначен. Међутим, у Републици Српској постоји потпуно супротна тенденција када је међуопштинска сарадња у питању и овим проблемом требало би се озбиљније позабавити.

Кључне ријечи: Сарадња; Локална самоуправа; Децентрализација; Развој.

1. УВОД

Међуопштинска сарадња може се дефинисати као један од начина регионалног удруживања који се заснива на партнерству свих релевантних елемената, користи доступне инструменте, потенцијале и предности тог подручја и најбољи је и најоптималнији пут ка рјешавању заједничких друштвено-економских проблема. Јединице локалне самоуправе преузимају активно учешће у заједничком обављању послова и развојним процесима. Разлози због којих долази до удруживања општина различити су: ефикасније и јефтиније пружање услуга, уштеде у буџету, побољшање рада администрације, реализација различитих интереса који не могу да се појединачно остваре. На овај начин, долази до лакшег успостављања комуникације са приватним сектором, али и са републичким органима, што директно утиче на стварање бољих услова за добијање више финансијских средстава и успјешније задовољавање потреба и елиминисање постојећих проблема.

Када се помене сарадња између општина, одмах се помисли на дугорочне и институционализоване пројекте чији је циљ рјешавање важних стратешких питања. Међутим, то није увијек тако. Сарадња се може одвијати и у виду размјене искустава, неформалних конференција представника сусједних општина, одржавањем семинара и савјетовања. Могуће је да општине оснују форум за планирање, који представља слабу везу између општина јер не постоји стална организација са формалним надлежностима, мада може постојати особље задужено за административну подршку.

До значајнијег вида сарадње долази закључивањем уговора, који подлијежу нормама грађанског права, и којима се регулишу питања од заједничког интереса. Њима се дефинишу међусобна права и обавезе и веома су погодни за општине као уговорне стране. Потписивањем уговора избјегавају се почетни трошкови и трошкови који се односе на редовно управљање заједничким предузећем уколико се оно формира. Други разлог њихове подобности, јесте што су доста флексибилни у случају да се јави потреба за измјеном обима и врсте послова међуопштинске сарадње.

Још чвршћи облик сарадње јединица локалне самоуправе јесте образовање заједничких јавноправних лица за заједничко пружање јавних услуга, која имају одговарајућа овлашћења на подручју удружених општина.

Постоје четири главна аргумента за успостављање међопштинске сарадње у овим случајевима:

1. Побољшање ефикасности кроз смањење трошкова због економије обима која се може постићи опслуживањем веће групе корисника;
2. Заједничко управљање недјеливом инфраструктуром која покрива подручје више општина;
3. Заједничко управљање функционално интегрисаних подручја која су административно уситњена, нпр. јавни превоз у градским подручјима;
4. Повећање видљивости и ефективности предузетих заједничких активности више локалних управа, нпр. промоција заједничке туристичке понуде.

Највиши степен повезаности, у оквиру међуопштинске сарадње, локалне јединице остварују успостављањем још једног нивоа власти – полурегионалне управе, са изборним органима. Општине преносе мандат одлучивања у области планирања и координације локалних политика у једном или више сектора на новоуспостављену управу. Да би дошло до оваквог облика сарадње општина, неопходно је постојање јаке природне, социјалне и економске међузависности општина, која намеће потребу креирања заједничких политика и планирања на надопштинском нивоу. Други важан фактор јесте постојање државног подстицаја који се састоји у финансијским средствима и одговарајућим законским рјешењима. У Републици Српској примјер овакве сарадње јесу општине источне Херцеговине.

У нашем праву, удруживање општина је факултативно. Законодавац је препустио њима да саме одлуче да ли ће, када ће и како ће сарађивати, свјестан да су унутрашњи разлози много јача покретачка снага од наређујуће норме. Општине, у оквиру удружења, најчешће имају једнак статус, мада је могућа и ситуација да веће и јаче општине врше поједине службе за слабије. У већини случајева, удружења су трајног карактера, али се могу везати и за одређени рок трајања. Приступ и иступање су, такође, факултативни, али и ту је могућа другачија ситуација. Уколико се формирају удружења, као правна лица, онда имају своје органе, за чије одлуке није потребна потврда општина које га сачињавају. Финансирају се из доприноса чланова, такси и износа наплаћених услуга, прихода од непокретности којима располаже, као и од државне помоћи.

2. ТРАНСФОРМАЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ, ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА

Локална самоуправа, као и све друштво у Републици Српској налази се у процесу трансформације. Сама трансформација дуготрајан је и сложен процес који захтијева добро и прецизно планирање и припремање. Циљ треба да буде стварање децентрализованог система у коме ће јединице локалне самоуправе бити способне да дефинишу циљеве и потребе, препознају потребе грађана и брзо и ефикасно рјешавају проблеме. Да би се у томе успјело, неопходно је уводити нове демократске институције, нове методе и технике рада и постепено мијењати стечене навике како би се донекле приближили развијеним европским заједницама. Трансформација локалне самоуправе обухвата сљедеће елементе:

1. Прелаз са тзв. комуналног система (социјалистички образац и идеолошки модел важио у бившој СФРЈ) на модерни европски модел локалне самоуправе;
2. Обезбјеђивање независности од централних органа и државних фондова и успостављање стварне аутономије и партнерског односа;
3. Преображај контролно-надзорне и репресивне управе у јавну службу и сервис грађана;
4. Отварање и бјекство из релативне изолованости локалних заједница, сарадња са другим заједницама уз активно учешће грађана у обликовању локалног живота.

Поред политичких, реформа има и правна обиљежја. Правна димензија реформе се првенствено огледа у постављању адекватног правног оквира који омогућује промјене начина живота и рада. Обезбјеђује се доношењем нових и измјенама постојећих закона и других прописа. Тако је, у нормативном смислу, реформа локалне самоуправе у Републици Српској започела 1999. године доношењем Закона о локалној самоуправи, а настављена 2004. доношењем новог Закона о локалној самоуправи.¹

Уз демократизацију и децентрализацију, менаџерски приступ локалном јавном управљању, сматра се једном од најважнијих промјена у прилагођавању локалне самоуправе новим приликама.² Јавља се потреба за увођењем менаџерског приступа и одређене праксе из

¹ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 101/04.

² Ђ. Блажић, Д. Миловановић, П. Димитријевић, Б. Јовичић, *Локална самоуправа: реформа локалне самоуправе у Црној Гори*, Подгорица 2003.

приватног сектора, наравно уз прилагођавање јавном управљању. Ово нарочито долази до изражаја у припреми и примјени развојних пројеката, трошкова квалитета, ефективности и ефикасности рада, степену задовољења потреба грађана и сл., уз елиминацију спорих и сложених управних процедура.

У трансформацији локалне самоуправе кључну улогу има децентрализација, са којом долази расподјела надлежности, утицаја и средстава. Већ одавно, у модерним демократијама, централизација није доминантан правац у коме се крећу односи централних и локалних органа власти. Можемо рећи да децентрализација држи примат, који варира у стање јаче или слабије децентрализације. Варијације су резултат тренутне политичке ситуације и владајућег система. Могуће је да у одређеном периоду буде присутна већа демократизација друштва и афирмација локалних интереса, али у неком другом да преовлађују потпуно супротни интереси и идеје. Тако, у комунистичким државама, попут СФРЈ, као резултат неограничене моћи једне партије, локална самоуправа је потпуно контролисана и надзирана као свевидеће око преко свеприсутне олигархије, вертикално увезане снажном централизацијом.³ Самоуправним структурама формално су признавана велика овлашћења и самосталност, која су, у ствари, била строго контролисана. Јасно је да је децентрализација ствар политике али са значајним импликацијама на пољу права.

У Босни и Херцеговини, самим тим и у Републици Српској, политички систем се вијековима досљедно развијао у духу строге централизације. Разлоге такве политичке оријентације треба тражити у томе да је Босна и Херцеговина највећи дио своје прошлости провела под туђом влашћу и јак централизам омугућавао је лакше и ефикасније спровођење интереса и идеја од стране господара. Иако је потписивањем Дејтонског мировног споразума, систем радикално децентрализован, централизам се и даље задржао кроз ентитете и кантоне који имају многе централне функције, располажу значајним дијелом друштвеног дохотка и имају доминантан положај. Овакав систем одржава се не само политичким средствима, већ и економским и финансијским. Јединице локалне самоуправе, нарочито сиромашније и неразвијеније, готово у потпуности зависе од помоћи државе. Скоро сав буџет оне потроше на локалну администрацију и мало средстава остаје за услуге и побољшање квалитета живота грађана. Зато, сву енергију улажу да успоставе што боље односе са Владом, притом запостављајући све друге релације и могућности. Те друге

³ Ж. Ђурић, *Локална управа у Србији и Црној Гори*, Београд 2005.

релације и могућности односе се на грађане и сарадњу са другим општинама.

Изузетан значај за развој и унапређење локалне самоуправе свакако има регионализација. Под регионализацијом се подразумева стварање друштвено-економских реалности, шира од основних друштвено-политичких јединица, али ужа од федералних или аутономних.⁴ Регионализам је најуспјешнији облик противтеже државном централизму, неријетко и монополизму, јер он истиче и афирмише специфичности, посебан идентитет и самосталност (најчешће економску) одређеног подручја унутар државе, не доводећи у питање политичку моћ и јединство државе на том простору. Ово је веома осјетљиво питање у Републици Српској које има најмање двије димензије. Прва се односи на то да је потпуно јасно да у Републици Српској треба подржати регионални развој, који је доста неуједначен, кроз различите пројекте од којих је најважнији међуопштинска сарадња. То би се остварило кроз заједничко и добровољно вршење надлежности и пружање услуга од општег интереса за двије или више општина с циљем смањења трошкова и побољшању квалитета. Међутим, са политичког аспекта, под регионализацијом се подразумева формирање средњег нивоа власти са сопственим органима, приходима и аутономним надлежностима. Из овога се види да је регионализација специфичан процес који има различите аспекте и коме треба обазриво прићи.

Иако имају много заједничких елемената, међуопштинску сарадњу не треба поистовјећивати са регионализацијом, чак ни са економског аспекта. Формирање регија са пратећом инфраструктуром има много већи значај и утицај на територијалну организацију и функционисање једне земље него било који облици међуопштинске сарадње. Иако не значи аутоматску регионализацију, међуопштинска сарадња може бити добар показатељ снаге и карактера заједничких интереса мањих локалних заједница на којима би се могао градити концепт регионалне организације. Будући да суштину регије чине односи центра према осталим дијеловима регије, односи града и села, демографски потенцијал и остали ресурси, могућност и способност међурегионалне сарадње са окружењем и сл., а не само реализација неког конкретног посла, остваривање међуопштинске сарадње унутар ентитета, између ентитета и у пограничној зони са сусједним држа-

⁴ Република Српска у процесима регионалног организовања с посебним освртом на ЕУ РЕД пројект економских региона у Босни и Херцеговини, Економски институт Бања Лука, Бања Лука 2004.

вама, указала би на могуће дугорочније интересно регионално повезивање.⁵

Регионализација у Републици Српској није на дневном реду садашње политике и не види се да би у ближој будућности могло бити каквих промјена по том питању.⁶ Пропушта се прилика да се на овај начин постигне рационализација и већа ефикасност у вршењу укупне власти те да се, кроз јачање локалне самоуправе, власт што више приближи грађанину. Тренутно доминира концепт централизованог вршења власти, у коме је општина остала у несигурном функционалном и финансијском положају. У таквим односима тешко се остварује један од основних принципа међународног права – да је локална самоуправа у основи сваког демократског система као и право грађана да учествују у вођењу јавних послова.

3. ПРАВНИ ОКВИР ЗА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ

Правни оквир за међуопштинску сарадњу чине позитивноправни прописи Републике Српске који дозвољавају и подстичу овај облик сарадње. У Уставу Босне и Херцеговине ни на једном мјесту не спомиње се локална самоуправа, а с обзиром на чињеницу да све функције власти и сва овлашћења која нису изричито Уставом дата институцијама БиХ припадају ентитетима, јасно је да се локална самоуправа налази у надлежности ентитета. Устав Републике Српске у члану 5 наводи локалну самоуправу као један од темеља уставног уређења Републике Српске и у најширем могућем смислу поставља оквир и за међуопштинску сарадњу.⁷

На другом мјесту, налази се Европска конвенција о локалној самоуправи која је ратификацијом ушла у правни систем Босне и Херцеговине. Према њој локалне заједнице имају право да међусобно сарађују и да се удружују са другим локалним властима ради вршења послова од заједничког интереса. Утврђена је и обавеза сваке земље да мора признати право локалним заједницама да припадају удружењима (савезима) локалних власти. Осим ових облика повезивања, Повеља признаје и право локалним заједницама и на непосредну сарадњу са локалним властима других земаља. Јасно је да су сви ови

⁵ *Ibid.*

⁶ *Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015*, Бања Лука 2010, <http://www.vladars.net>, 30. новембар 2011.

⁷ Устав РС поред локалне самоуправе, као темељне принципе наводи још: гарантовање и заштиту људских слобода и права у складу са међународним стандардима, обезбјеђење националних равноправности, социјалну правду, тржишну привреду, вишестраначки систем, парламентарну демократију и подјелу власти, заштиту права етничких група и других мањина.

облици сарадње веома значајни и доступни, чиме се директно упућује на јачање аутономног статуса локалних заједница.

Централно мјесто у овом систему заузима Закон о локалној самоуправи. Закон је донесен 2004. године и има изузетан значај јер је њиме настављена трансформација локалне самоуправе. Под насловом Сарадња јединица локалне самоуправе наводи се да јединице локалне самоуправе имају право, у обављању својих дужности, на међусобну сарадњу ради извршавања послова од заједничког интереса. Даље у тексту Закона, стоји да се општине могу удруживати у Савез општина и градова Републике Српске ради унапређења и заштите заједничких интереса. Предвиђена је могућност евентуалне сарадње у оквиру Савеза са међународним удружењима локалних власти и са удружењима локалних власти Федерације БиХ. На крају, Закон отвара могућност сарадње локалних заједница са локалним властима других земаља и Федерације БиХ, као и непосредно приступање домаћим и страним удружењима локалних власти.⁸ У дијелу Закона у ком се дефинишу самостални послови јединица локалне самоуправе, у члану 27 каже се да ове послове општине могу обављати путем заједничких органа или другим видом међуопштинске сарадње.⁹

Закон поставља општи правни оквир за успостављање сарадње општина у различитим областима, али не пружа поуздан основ за заснивање квалитетних, трајних и ефикасних споразума о сарадњи. У Закону није наведен начин, услови и поступак успостављања међуопштинске сарадње, нису дефинисани облици међуопштинске сарадње, иницијатори покретања поступка сарадње и сл. Недостаје рјешење главних питања, а пратећих докумената, који би требало да дају одговоре нема. Зато, потребно је да се на одговарајући начин јасније одреде правила и уведе више извијесности у заснивању и провођењу међуопштинске сарадње јер је садашње законско рјешење непотпуно.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ

Са институционалног становишта, кључну улогу у обезбјеђивању оквира за међуопштинску сарадњу, требало би да има Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске. Међутим, Министарство не обавља своју улогу онако како би требало, нема припреме Закона о међуопштинској сарадњи, а нема ни пратећих аката којима би се детаљније разрадило ово питање. С обзиром на

⁸ Вид. Закон о локалној самоуправи, чл. 93 и 94.

⁹ Вид. Закон о локалној самоуправи, чл. 27.

ово, изостаје стимулација и не ствара се повољна клима за унапређење међуопштинске сарадње. Додуше, у Стратегији развоја локалне управе за период од 2009 до 2015. године коју је донијело министарство, спомиње се и међуопштинска сарадња. Утврђено је тренутно стање, спроведена је тзв. *SWOT*¹⁰ анализа и предвиђене су одређене активности које треба да се реализују у будућности. Све је остало на анализама и предвиђању, али коначног рјешења и реализације нема.

Важан оквир у коме се одвија међуопштинска сарадња у Републици Српској јесте Савез општина и градова Републике Српске. Основан је 1998. године и представља националну асоцијацију јединица локалне самоуправе, каја заступа њихове интересе пред централним властима и представља центар за пружање услуга у области локалне самоуправе.¹¹ У састав Савеза улазе шездесет једна општина Републике и два града, а његово оснивање предвидио је и Закон о локалној самоуправи. Савез представља својеврстан сервис чланицама које преко њега заједнички наступају и дјелују. Савез је дефинисао неколико најважнијих циљева свог дјеловања, а то су:

1. Организација сарадње, размјена искустава између чланица, сарадња са организацијама које имају исте интересе;
2. Лобирање и заштита интереса чланица у односима са централном влашћу;
3. Предлагање доношења нових или измјена постојећих правних прописа којима се регулише локална самоуправа;
4. Информисање о пракси у Републици и иностранству у областима од значаја за локалну самоуправу.

Савез има скупштину, предсједништво, надзорни одбор, генералног секретара, стручне службе и ресорне одборе. Скупштину чине начелници свих општина чланица и градоначелници градова Источно Сарајево и Бањалука. Предсједништво је извршни орган и има седамнаест чланица. Надзорни одбор има три члана од којих је један предсједник. Савез преко својих стручних служби и одбора пружа услуге правног и финансијског савјетовања. Правно и финансијско савјетовање представља групу активности које се састоје од давања

¹⁰ *SWOT* анализа је анализа снага, слабости, прилика и пријетњи. Ова анализа може се разумјети као приказ унутрашњих снага и слабости и вањских прилика и пријетњи. Методолошки, представља својеврстан мост између садашњег стања утврђеног анализом, и жељеног будућег стања, које се стратегијом пројектује. – Вид. *Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015*, <http://www.vladars.net>, 30. новембар 2011.

¹¹ *Ibid.*

стручних мишљења и едукација, консултације за јединице локалне самоуправе и пружању одговора на питања са којима се општинске управе срећу у свом раду, у области права и финансија. Савез остварује сарадњу са различитим међународним удружењима као што су: Конгрес локалних и регионалних власти Савјета Европе (*CLRAE*), Савјет европских општина и региона (*CEMR*), *NALAS* мрежа асоцијација и локалних самоуправа југоисточне Европе.

У многим земљама, важан институционални оквир за остваривање међуопштинске сарадње јесу регионалне развојне агенције. Рецимо, у Србији постоји тринаест регионалних агенција које покривају већину општина и градова. Неке од њих успјеле су да се позиционирају као институције задужене за локални и регионални развој и да достигну висок степен оперативности. У Републици Српској трнутно не постоји ниједна агенција оваквог карактера. На нивоу Босне и Херцеговине постоји их пет:

1. СЕРДА – Сарајевски регион;
2. НЕРДА – Сјевероисточни регион;
3. АРДА – Сјеверозападни регион;
4. РЕДАХ – Херцеговина;
5. РЕЗ – Централни регион.

Агенције су основане 2004. године у оквиру пројекта ЕУ РЕД (Подршка Европске уније регионалном економском развоју). Њихови основни циљеви су:

1. Израда и имплементација регионалних економских стратегија;
2. Надгледање регионалних пројеката;
3. Подршка малим и средњим предузећима;
4. Прекогранична сарадња.

Приоритетни сектори у којима дјелују су слjedeћи: мала и средња предузећа, пољопривреда, људски ресурси и развој инфраструктуре, подршка локалним властима, спровођење локалних економских развојних стратегија и планова.

Овдје ћемо поменути и неке невладине агенције, које такође представљају један од оквира у коме се одвија међуопштинска сарадња. Центри цивилних иницијатива су невладине агенције чија је мисија да промовише активно учешће грађана у демократском процесу и јачање капацитета организација и грађана у рјешавању проблема у локалним заједницама. На другом мјесту је Фонд отворено друштво са својим пројектом „Локална управа у БиХ“. У средишту пројекта јесте: развој демократске локалне управе, изградња капацитета локалне управе, размјена добрих пракси, под-

ршка развоју домаћих консултантских организација. Агенција за развој предузећа Бањалука – ЕДА, такође је једна од таквих организација. Агенција дјелује у три важна подручја: развој предузетништва и запошљавања, развој локалне самоуправе и истраживања и студије. Данас, она представља водећу домаћу организацију у пружању развојних услуга предузећима и локалним заједницама. Центар за промоцију цивилног друштва Сарајево ради на промоцији и јачању грађанских активности, цивилног друштва и изградњи демократије. Један од основних циљева ове организације је јачање локалне демократије и подизање свијести о значају локалне самоуправе.

5. СТАЊЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

У Републици Српској међоопштинска сарадња је на изузетно ниском нивоу иако постоји низ локалних послова на којима се може остварити. Општине су превише оријентисане ка централној власи, а премало ка међусобној сарадњи. Такво стање резултат је њихове економске зависности од Владе, наслијеђеног обрасца понашања локалних функционера и администрације, као и статусно-организационог положаја општина. Притиснуте свакодневним локалним проблемима и социјалним приликама, општинске административне структуре, без обзира на очигледно постојање заједничких проблема, ријетко издвајају средства за те намјене. Нарочито се осјећа избјегавање удруживања богатијих и сиромашнијих општина. Општине су затворене, пасивне и заиста је ријетка хоризонтална сарадња, чак и у оним случајевима гдје је стање алармантно. Тако, није риједак случај да канализационе цијеви из једне општине завршавају у оближњој ријеци, а сусједне општине управо на тој ријеци граде фабрике воде. Оно мало сарадње што постоји, најчешће произлази из иницијатива страних организација и уз њихову финансијску помоћ. Изузетак представља Савез општина и градова Републике Српске кроз који се остварује каква-таква међуопштинска сарадња, а треба споменути и Савез општина Источне Херцеговине.

Проблеми су евидентни, а ништа се не рјешава. Разлози њиховог постојања различити су. Укидањем комуналног система и увођењем локалне самоуправе дошло је до корјених промјена, али су неке важне ствари остале исте – друштвена својина преименована је у државну са истим социјалним функцијама и истим овлашћењима општина према њој. Предузећа су рангирана на она која су републичког и она која су локалног значаја. Републичким управљају централни органи, а локалним општински.

Савремена општина још увијек је оптерећена проблемима из прошлости: величина општине, разликовање сеоске и градске општине, једноступена структура локалне самоуправе. Овакве какве су, општине су окренуте саме себи и нису способне за дугорочно, интересно повезивање. Чини нам се да је наша локална самоуправа наслиједила најлошије особине комуналног система, оно што општине води у међусобну изолацију и затвореност и што води конституисању државе као конфедерације општина.¹² На такав начин држава не може бити и остати држава, а овакав концепт не одговара ни општинама које су због своје мале снаге и ограничених потенцијала упућене једна на другу, тј. међопштинска сарадња је природна нужност.

Ни централне власти нису претјерано заинтересоване за овај проблем. Стратегију о развоју локалне самоуправе у Републици Српској ресорно министарство донијело је тек 2010. године. Локална самоуправа има секундарни значај. Никако да се схвати да управо локална самоуправа представља темељ сваке државе и друштва и да снажна и уређена представља основ за здрав и функционалан систем. Међутим, до успостављања односа сарадње општина различитих садржаја неминовно ће доћи, без обзира на постојеће подјеле и разлике, будући да међусобно игнорисање практично никоме не обезбјеђује корист, чак би се могло рећи да од тога сви имају штету.

6. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ПРАКСИ

Принципи на којима треба да почива сваки облик међуопштинске сарадње су:

1. Јасна подјела одговорности;
2. Једнакост;
3. Добро управљање пројектом;
4. Јасно финансирање споразума;
5. Правни основ за сарадњу.

Прије него што се упусте у било какву сарадњу са другим општинама, јединице локалне самоуправе, најприје морају да изврше процјену могућности активирања својих потенцијала, сагледају сва ограничења која постоје и начине њиховог превазилажења. Неопходно је успоставити комуникацију са окружењем и дефинисати заједничке потребе које је могуће задовољавати на заједнички начин.

¹² Н. Милићевић, Х. Пашић, З. Злокапа, А. Штитић, *Локална самоуправа у БиХ*, Сарајево 1999.

За сваку новину коју је потребно увести у рад локалних заједница неопходно је обезбиједити сљедеће:

1. Политичку вољу носилаца власти у локалној заједници;
2. Знање експерата;
3. Друштвену подршку;
4. Едукацију кадрова.

За укључивање одређене локалне самоуправе у међуопштинску сарадњу кључно је постојање воље код носилаца власти. Локални лидери треба да разумију смисао и карактер међуопштинске сарадње, да стекну свијест о њеној потреби и користи коју ће донијети. У нашем друштву политика превише утиче на живот људи, зашла је у све поре живота и најмању ствар није могуће ријешити без ње. Чак је и пријем чистачице у основну школу или ложача у неком дому здравља немогуће спровести, а да се у то не уплету разни политички функционери, а често се дешава да овај пријем буде дио расправе и код ресорног министра. Зато је политичка воља важно и осјетљиво питање, јер се политика врло лако може испријечити међуопштинској сарадњи тамо гдје је она сасвим реална и корисна.

Приликом спровођења активности од стране локалних самоуправа у оквиру међуопштинске сарадње, а касније од стране међуопштинске групе, од пресудног значаја за развој људских ресурса, знања и вјештина из уско дефинисаних области јесте помоћ експерата. Њихово знање треба да допринесе унапређењу капацитета за припрему, координацију и реализацију развоја локалних самоуправа као цјелине и сложених пројеката у области међуопштинске сарадње. Проблем при реализацији ових пројеката може бити недостатак финансијских средстава за ангажовање експерата, па се пред општине ставља задатак да их обезбиједи.

Улога грађана у процесу доношења одлука на локалном нивоу, у Републици Српској углавном је посредна и своди се на њихово учешће на локалним изборима. Грађани су претежно неинформисани о функционисању локалних власти. Већином, они не разумију, нити су свјесни своје потенцијалне улоге и одговорности у доношењу одлука и управљању њиховим локалним срединама. Од нарочитог значаја је да се принципи веће грађанске партиципације успоставе на локалном нивоу власти, јер им је она најближа и у свакодневном животу најдоступнија. Грађанска партиципација у оквиру међуопштинске сарадње обезбјеђује се путем партнерства са локалним невладиним организацијама којима се повјеравају послови организовања јавних расправа, округлих столова, семинара и сл. Исто тако, важну улогу у друштвеној подршци играју и локални медији који

информишу грађане и служе контроли и јавности рада локалних власти.

Као један у низу задатака за успјешну реализацију међуопштинске сарадње јесте тај да се унаприједи људски капацитети локалних самоуправа, с циљем стварања могућности да се одговори на изазове који предстоје. Због тога је неопходно предузети активности усмјерене на оспособљавање кадрова. Те активности подразумевају обуку за кадрове из области у којој се остварује сарадња. И овдје се поставља питање финансија које треба ријешити.

Први званични корак у успостављау међуопштинске сарадње јесте потписивање споразума о међуопштинској сарадњи између локалних самоуправа које имају заједнички интерес. Сам споразум отвара могућности општинама да развијају сарадњу на припреми и реализацији пројеката од интереса за општине, јер су због економичности и специфичности улагања евентуални инвеститори заинтересовани за сарадњу са двије или више општина. По постизању договора, међуопштинска радна група приступа изради приједлога споразума. На достављени приједлог и пратећи материјал, локалне самоуправе имају могућност да ставе примједбе и дају сугестије у правцу побољшања квалитета споразума. Споразум о међуопштинској сарадњи треба да садржи:

1. Основне одредбе које одређују циљ и дјелатност међуопштинске сарадње и области у којима ће се примјењивати;
2. Међусобна права и обавезе;
3. Органе, начин њиховог избора и опозива, овлашћења, кворум и правила гласања, трајање мандата и сл.;
4. Услове и поступак за трансформацију, спајање, раздвајање или престанак сарадње;
5. Сарадњу са релевантним институцијама и организацијама у земљи и иностранству;
6. Заступање.

У Републици Српској, а и у земљама у окружењу, кључни подстицаји за успостављање успјешних случајева међуопштинске сарадње углавном потичу из спољних извора. Покретач таквих пројеката су међународне финансијске институције или донатори који финансирају пројекте кроз комерцијалне зајмове или грантове. Значајну улогу у овом процесу има Европска унија и други донатори. У поступцима спровођења ових пројеката, општине практично уче како да на ефикасан начин рјеше економско-финансијска питања пројекта, како да осигурају стандарде квалитета, како да у процесу

преговарања постигну баланс интереса свих уговорних страна, као и да осигурају да се уговори закључују на јаван начин. У будућности, општине би требало саме да преузму више иницијативе, а не да чекају да их неко други ангажује и за њих рјешава одређена важна питања. Често се дешава да страни донатори позивају и нуде општинама потпуно довршене пројекте, гдје општине треба само да слиједи инструкције и држе се плана. Ни такве пројекте општине често не испоштују до краја, тако да није нимало чудно што правих, само-иницијативних пројеката међуопштинске сарадње у Републици Српској има заиста мало.

7. САВЕЗ ОПШТИНА ИСТОЧНЕ ХЕРЦЕГОВИНЕ

Савез општина и градова Источне Херцеговине представља риједак примјер праве међуопштинске сарадње у Републици Српској. Његови оснивачи имали су искрену намјеру да заједно сарађују на различитим пољима и на тај начин заједно покушају побољшати своје позиције и положај Херцеговине у односима са централном влашћу.

Херцеговина је подручје са изузетно тешком економском ситуацијом, простор са кога млади људи одлазе, гдје је природни прираштај негативан, а стање скоро ни у једној области живота и људског дјеловања није задовољавајуће. Значајан енергетски потенцијал који Херцеговина има, двије хидроцентралне на Требишњици и термоелектрана у Гацку не доприносе много побољшању живота на овом подручју. Највећи дио зарађеног новца одлази у касу централних власти, а мали постотак остаје у општинама гдје је доходак створен. Становници Херцеговине ни приближно немају корист коју би требало да имају.

Било је крајње вријеме да се нешто уради и спријечи даље уништавање овог простора. Једно од рјешења виђено је у међуопштинској сарадњи и ангажовању свих општина. На сједници Савјета, одржаној 1. октобра 2005. године у Требињу, представници шест општина источне Херцеговине, на основу одлука својих скупштина, донијели су одлуку о оснивању Савеза општина Источне Херцеговине, а Статут Савеза усвојен је 10. фебруара 2006. године. Савез чине сљедеће општине: Требиње, Гацко, Невесиње, Билећа, Љубиње, Берковићи и Источни Мостар.

Правну подлогу Савеза чини Закон о локалној самоуправи Републике Српске који у члану 93 дозвољава различите облике међуопштинске сарадње. Поред њега, ту је и Закон о удружењима и

фондацијама Републике Српске чије су одредбе такође испоштоване при формирању и регистрацији Савеза.¹³

Циљеви и задаци Удружења односе се на развој и унапређење локалне самоуправе, повезивање и сарадњу општина ради остваривања заједничких циљева, сарадњу са иностраним општинама и градовима, као и са националним и међународним организацијама локалне власти, планирање програма и пројеката и обезбјеђивање финансијских средстава за њихово спровођење. Дјелатност Удружења се састоји од:

1. Реализације међусобних заједничких пројеката;
2. Развоја и унапређења саобраћајне инфраструктуре;
3. Развоја система опремања и организације цивилне заштите;
4. Рационалног коришћења природних богатстава, нарочито енергетског потенцијала;
5. Унапређивања и планирања економског развоја, израде стратегије развоја и промоције подручја као мјеста за инвестирање;
6. Развоја и јачања институционалне мреже организација у области културе, спорта, јавног информисања;
7. Изградње кредибилитета страна потписница код потенцијалних инвеститора;
8. Развоја екологије и заштите човјекове средине;
9. Развоја активности привредних субјеката и потенцијала чланова Удружења;
10. Формирања и организовања заједничких институција – агенција, ради лакшег остваривања планираних циљева.¹⁴

Органи Удружења су: Савјет, Извршни савјет и Извршни директор. Савјет чине сви његови чланови, односно представници чланица Удружења. Његове надлежности су: одлучивање о питањима која нису регулисана Споразумом, разматрање извјештаја о раду и доношење пословника о раду. Савјет има предсједника и потпредсједника, који се бирају из реда предсједника скупштина општина чланица, на период од шест мјесеци. Извршни савјет је извршни орган који се брине о остваривању циљева Удружења. Има седам чланова и по правилу то су начелници општина, од којих је један предсједник и један потпредсједник. Извршни савјет обавља сљедеће функције: брине о редовном обављању послова Удружења, повјерава

¹³ Закон о удружењима и фондацијама, *Службени гласник РС*, бр. 52/02.

¹⁴ Статут Савеза општина Источне Херцеговине, *Службени гласник РС*, бр. 1/06.

посебне послове појединим чланицама, доноси и разматра финансијски извјештај и извјештај о раду Удружења, именује извршног директора, одлучује о приоритету извођења програма и пројеката, оснива радна тијела. Статутом је дефинисано и формирање трију агенција: агенције за планирање и пројектовање; агенције за развој и агенције за културу, спорт и туризам. Оне имају статус правног лица и постоје да би се преко њих извршавали циљеви Савеза те правила и реализовали одговарајући пројекти.

Удружење прибавља новчана средства од чланарине, донација, конкурисања пројеката код државних органа и фондација. Да би се осигурао сталан извор средстава за финансирање Удружења, програма и пројеката од заједничког интереса, предвиђено је да у буџетима оснивача буде планирано најмање 3 % средстава за ову намјену.¹⁵

Савез општина Источне Херцеговине предствља свијетао примјер међуопштинске сарадње у Републици Српској. Урађено је више значајних пројеката и радило се на остварењу оних које су општине прије припремиле. Међу најзначајнијим су: пречистач отпадних вода у Билећко језеро, акумулација за наводњавање Љубињског поља, „Гатачко говече“, санација путног правца М-20 преко превоја Чемерно, изградња резервоара за воду и водоснабдијевање у Требињу, пројекат „Горњи хоризонти“. Савез је био укључен и у приватизацију различитих херцеговачких фирми, попут билећке „Ковнице“, за коју су били заинтересовани улагачи из Канаде и Србије. На сједницама Извршног савјета расправљало се и о важним стратешким и дугорочним циљевима као што су: искоришћавање постојећег електропотенцијала и снаге вјетра и сунца, могућности за формирање трећег универзитета у Републици Српској за Херцеговину, заједничка борба против сиромаштва, спречавање даљег демографског уништења регије, задржавање младих људи. Савез је остварио и добру сарадњу са државним органима. Сједницама извршног савјета присуствовали су ресорни министри са којима су процјењиване могућности реализације различитих пројеката. Остварена је комуникација и са премијером, министарствима, републичком агенцијама, економским институтима, факултетима и невладиним организацијама. Доста је рађено и на представљању саме Херцеговине. Тако је покренут лист „Глас Херцеговине“, сакупљена су средства за штампање „Монографије Херцеговине“, направљене су и интернет презентације Херцеговине. Резултати Савеза били су све већи, видљивији и значајнији.

Међутим, рад и сарадња између општина Источне Херцеговине нису настављени оним темпом како је то у почетку било. Иако Савез и данас још увијек постоји, иако се и даље одржавају сједнице Извршног савјета, то није ни изблиза исто удружење које је на почетку било. Савез располаже са знатно мање средстава, активности су се битно смањиле, а нема ни приближан утицај који је посједовао. Први и најважнији разлог због кога је дошло до овога јесте некоректан однос централне власти која је у почетку сарађивала са Савезом, а онда је у њему видјела потенцијалну опасност и неку врсту одметништва. Центрилизам који је присутан у Републици Српској није дозволио овакав покушај општинама, бојећи се да ће изгубити своје позиције. Иако никада није показиван у јавности, постојао је притисак на начелнике општина, нарочито оне из владајућих партија, да успоре и сведу сарадњу на минорне оквире.¹⁶ Други важан разлог смањења сарадње јесте неспремност општина, нарочито двије најбогатије, Требиња и Гацка, да издвајају 3 % свог буџета за финансирање Савеза. Ту су свакако и несугласице око приоритетних циљева и пројеката, што је све заједно довело до тога да данас Савез само формално постоји.

8. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ОБЛАСТИ ИЗГРАДЊЕ И УПРАВЉАЊА РЕГИОНАЛНИМ ДЕПОНИЈАМА

Изградња и управљање заједничким депонијама чврстог отпада јесте област у којој најчешће и најлакше долази до сарадње локалних заједница. Разлог томе јесте што локалне заједнице најчешће нису у могућности да саме ријеше ово питање на одговарајући начин. Нарочито је тешко задовољити високе европске критеријуме, када су у питању депоније и одлагање чврстог отпада. Отуда, сарадња са другима намеће се као нужност за све и не чуди став законодавца што је у овој области прописао обавезну међуопштинску сарадњу.

Законом о управљању чврстим отпадом Републике Српске¹⁷ постављена су начела савременог приступа управљања чврстим отпадом, укључујући и начело регионалности. Начело регионалности подразумијева развој третмана отпада и изградњу објеката за његово одлагање на начин да покрива потребе региона и омогућује самоодрживост изграђених објеката. Влада Републике Српске доноси

¹⁶ У неформалним, појединачним разговорима тадашњег премијера Републике Српске и начелника општина чланица, захтијевано је да се Савез минимизира и сарадња општина успори. Свакако, притиску је највише био изложен начелник општине Требиње, који је из владајуће партије. У једном тренутку, то је имало карактер пријетњи и њему лично и општини.

¹⁷ Закон о управљању чврстим отпадом, *Службени гласник РС*, бр. 625/02.

регионални план управљања отпадом на основу споразума двије или више јединица локалне самоуправе о заједничком управљању отпадом. Овај регионални план мора бити у складу са Стратегијом о управљању чврстим отпадом коју доноси Народна скупштина на приједлог Владе сваких шест година. Јединице локалне самоуправе доносе своје локалне планове које усвајају њихове скупштине општина.¹⁸

Економски и технолошки напредак друштва значи побољшање квалитета живота људи, али отвара нова питања и проблеме са којима се друштво мора суочити. Једно од таквих питања свакако је располагање отпадом кога је све више и представља проблем за друштвене заједнице. Виши стандард подразумијева веће потребе што значи већу потрошњу и производњу, а самим тим и веће количине отпада. У БиХ и Републици Српској не поступа се са отпадом на начин како би то требало. Степен превенције, селективног одлагања, рециклаже и поновне употребе отпада веома је низак. Највећи дио отпада одлаже се на неуређена одлагалишта без примјене било каквих санитарних и технолошких мјера одлагања.

Пред политику управљања отпадом и просторног уређења, као један од најважнијих задатака, поставља се планирање и изградња депонија за отпад. То се врши кроз план управљања отпадом и кроз урбанистичке, просторне и регулационе планове. С циљем рјешавања овог проблема, БиХ је са Свјетском банком потписала споразум о кредиту у износу од 18 милиона долара (24,7 милиона КМ), а додатно је одобрено финансирање пројекта, тј. нови кредит у износу од осам милиона долара (11 милиона КМ).¹⁹ Пројектом је предвиђена санација постојећих и изградња нових регионалних, санитарних депонија. У регијама су формирана нова комунална предузећа са тимовима који ће спроводити пројекат и планирано је да се изгради шеснаест депонија: десет у Федерацији БиХ и шест у Републици Српској које би резултирале коначним дугорочним рјешењем са пет већих регионалних депонија у свој БиХ. Планиране депоније у Републици Српској су: Бањалука, Бијељина, Добој, Приједор, Зворник и Требиње.

Изградња регионалних санитарних депонија, као предуслов за примјерено рјешење одлагања отпада у БиХ касни. Иако је било предвиђено да се изгради шеснаест регионалних депонија, данас су у функцији само двије, у Сарајеву и Бањалуци. У Зеници и Бијељини су

¹⁸ Вид. Закон о управљању чврстим отпадом РС, чл. 8, 9 и 10.

¹⁹ *Извјештај невладиних организација о процесу изградње регионалних санитарних депонија у БиХ*, <http://www.icva-bh.org>, 30. новембар 2011.

у изградњи, а за осталих дванаест нема рјешења. Неке регије већ су подигле и потрошиле значајан дио кредита Свјетске банке, а да још није утврђена ни локација депоније. Више је узрока за застој у изградњи појединих депонија, а то су прије свега:

1. Недовољна информисаност грађана о пројекту;
2. Неефикасност општинских и ентитетских власти у политичкој и финансијској подршци изградњи депоније;
3. Недовољна одговорност и одлучност свих нивоа власти на спровођењу концепта регионалног санитарног депонирања.²⁰

Да би се ријешили настали проблеми неопходно је предузети читав низ активности. Потребно је, у складу са законским прописима, израдити квалитетне стратегије управљања отпадом и регионалне и локалне акционе планове. Затим, потребно је утврдити одговорност надлежних органа за спровођење законских обавеза, што није нимало лако ако се у обзир узме читав друштвени амбијент. Пројекту изградње регионалних депонија, који је значајан за све грађане БиХ, треба дати „државни“ значај, тј. држава и ентитети треба да буду много одлучнији у обављању овог посла, тако што ће донијети одговарајуће одлуке и наћи финансијска средства за наставак пројекта. Да би се испоштовали рокови утврђени споразумом са Свјетском банком неопходно је избјећи застоје у спровођењу пројекта: ријешити избор локације и проблеме са локацијом тамо гдје то није ријешено, обезбиједити додатна средства за финансирање пројекта, омогућити правовремено плаћање како кредитних тако и буџетских средстава, спријечити корупцију и сл. Оспособљавање и кампању подизања еколошке свијести намијењену свим грађанима БиХ треба урадити јединствено на свем простору БиХ. Начин на који се то ради је познат: организовање трибина, анкетаирање грађана, емитовање радио и ТВ емисија, интернет презентације и сл. Веома је важно успоставити константну размјену информација и подршку реализацији пројекта између власти, привреде и цивилног сектора. Свакако, много би помогло и доношење одговарајућих подзаконских аката ради дефинисања низа питања везаних за регионалне санитарне депоније. На крају, треба рећи да је од кључног значаја за спровођење и опстанак пројекта, сарадња између општина, без које је немогуће било шта постићи.

²⁰ *Ibid.*

9. ЗАКЉУЧАК

Реформа локалне самоуправе у Републици Српској није на самом почетку али је сигурно далеко од краја и због тога у овој области још ништа није закључено и коначно готово. Највећи недостатак данашњег тока реформи јесте у томе што су се оне одвијале скоро искључиво у нормативној сфери, поправљањем старих и доношењем нових прописа, па су највећи резултати ту и остварени. Можемо рећи да је законодавство Републике Српске о локалној самоуправи прилично добро, али да је сама локална самоуправа на ниском нивоу.

Када је ријеч о међуопштинској сарадњи, не постоје никакве законске препреке за њено остваривање у најразличитијим областима живота и на најразличитије начине. Међутим, правни оквир за сарадњу јединица локалне самоуправе непотпун је и изостало је дефинисање низа важних питања која би пружила поузданији основ за остваривање међуопштинске сарадње. И поред тога, није проблем у правним прописима већ у вољи општина и постојећем односу централних и локалних органа власти.

Велике разлике у развијености региона у Републици Српској посљедица су непостојања институцијалног оквира за равномјернији регионални развој. Република Српска нема дефинисану политику регионалног развоја. Такође, није у плану оснивање регионалних институција и регионалних развојних агенција. Зато, нема планског и дугорочног рјешења за све лошији положај појединих области које пропадају у сваком смислу. Ту би се међуопштинска сарадња могла искористити као рјешење, али до тога не долази. Претежу политички и појединачни интереси, као што је био случај са Савезом општина Источне Херцеговине. Не постоје ни услови ни спремност за сарадњу ни на страни општина, ни на страни централне власти.

Међуопштинска сарадња нуди одговор на изозове децентрализације, као средство за промоцију хуманог развоја кроз побољшање квалитета и квантитета рада локалних самоуправа. Кроз међуопштинску сарадњу, локалне самоуправе превазилазе недостатак сопствених капацитета у испуњавају многих од својих основних надлежности. Она се заснива на реализацији активности и пројеката од интереса за развој општина и региона и веома је значајна за приступање европским фондовима које не треба схватити као вид прилива новца, већ као могућност остваривања пројеката потребних локалним заједницама који ће доприносити њиховом развоју. Уколико би дошли у ситуацију да користимо средства из предпрступних европских фондова, требало би их пласирати у нера-

звијена подручја како би се донекле изједначили са развијенијим. Искуства других земаља показују да су средства највише трошена на развој оних региона која су већ посједовали потенцијал за развој јер су њихови пројекти показали већи потенцијал за остваривање профита и отварање нових радних мјеста.

Јасно је да је стање у области међуопштинске сарадње у Републици Српској изузетно лоше. Сарадње је премало, а и оно мало што има не функционише како треба. Неопходно је веће ангажовање и централне и локалне власти. Централна власт треба да припреми бољи правни и институционални оквир у коме би се сарадња одвијала и да пружи финансијску и сваку другу подршку таквим пројектима. Локалне власти треба да су много активније по овом питању и схвате га као један од начина рјешавања проблема. Уколико се одлуче за неки вид сарадње, неопходно је да најприје одреде неколико приоритетних надлежности, односно услуга, које би из разлога економичности и цјелисходности требало обављати у оквиру међуопштинске сарадње. Остаје да се види да ли ће општине и централна власт у будућности више пажње посвећивати овом питању и могућностима које оно нуди.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Блажић, Ђорђевић, Миловановић, Добросав, Димитријевић, Предраг, Јовичић, Бранислав, *Локална самоуправа: реформа локалне самоуправе у Црној Гори*, Подгорица 2003;
2. Ђурић, Живка, *Локална управа у Србији и Црној Гори*, Београд 2005;
3. Миличевић, Неђо, Пашић, Хилмо, Злокапа, Здравко, Штитић, Анто, *Локална самоуправа у БиХ*, Сарајево 1999;
4. *Република Српска у процесима регионалног организовања с посебним освртом на ЕУ РЕД пројект економских региона у Босни и Херцеговини*, Економски институт Бања Лука, Бања Лука 2004.

Интернет извори

1. *Извјештај невладиних организација о процесу изградње регионалних санитарних депонија у БиХ*, <http://www.icva-bh.org>;
2. *Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2009–2015*, Бања Лука 2010, <http://www.vladars.net>.

Правни прописи

1. Закон о управљању чврстим отпадом, *Службени гласник РС*, бр. 625/02;
2. Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 101/04;

3. Закон о удружењима и фондацијама, *Службени гласник РС*, бр. 52/02;
4. Статут Савеза општина Источне Херцеговине, *Службени гласник РС*, бр. 1/06.

Dorđe Perišić

Faculty of Law,
University of East Sarajevo

INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

The local government, as a form of decentralization of authorities, represents one of the main principles of democracy in all modern societies. Cooperation between local governments is very important and is one of the main steps of local and regional development.

Inter-municipal cooperation is stipulated by the Law on Local government because of better public services, quality of life and more efficient management of the important jurisdiction. Its importance is expressed through single-staged local government and this part does not include institutional and required forms of cooperation. Connecting communities is one of the main methods for overcoming problems of their size which is clearly evident in our country and there are differences by every parameter. Strengthening connections between municipalities and better cooperation can be an instrument of equal development in our Republic which is currently quite uneven. However, Republic of Srpska has opposite tendencies when we talk about inter-municipal cooperation and this problem should be addressed more seriously.

Key words: *The local government; Authorities; Cooperation; Basic stage; Municipality; Ddevelopment.*