



**VLADA CRNE GORE  
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA**

**STRATEGIJA**  
**razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori**  
**za period 2011-2015 godine**  
**sa Akcionim planom sprovođenja za 2011-2013. godinu**

**Podgorica, 15. jun 2011. godine**

# SADRŽAJ

<b>REZIME .....</b>	<b>5</b>
<b>UVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>I. EVROPSKA ISKUSTVA I MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA .....</b>	<b>10</b>
1.1. Pojam međunarodne saradnje u Evropi .....	10
1.2. Modeli međuopštinske saradnje .....	10
1.3. Oblici finansiranja međuopštinske saradnje.....	11
<b>II. ISKUSTVA ZEMALJA U REGIONU.....</b>	<b>12</b>
2.1. Bosna i Hercegovina .....	12
2.1.1. Federacija Bosne i Hercegovine.....	12
2.1.2. Republika Srpska .....	12
2.2. Makedonija.....	12
2.3. Srbija.....	13
2.4. Hrvatska.....	14
<b>III. TERITORIJALNA I REGIONALNA UREĐENOST CRNE GORE, STANOVNIŠTVO I MAKROEKONOMSKI INDIKATORI .....</b>	<b>15</b>
3.1. Teritorijalna uređenost.....	15
3.2. Regionalna uređenost .....	16
3.2.1. Makro-ekonomski i razvojni trendovi.....	16
3.2.1.1. Opšti pregled makroekonomskih trendova.....	16
<b>IV. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE .....</b>	<b>19</b>
4.1. Pravni okvir .....	19
4.2. Institucionalni okvir međuopštinske saradnje.....	20
<b>V. STANJE, MOGUĆI OBLICI MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE U CRNOJ GORI .....</b>	<b>23</b>
5.1. Stanje međuopštinske saradnje .....	23
5.2. Prednosti međuopštinske saradnje .....	23
5.3. Moguće oblasti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori .....	24
5.4. Postupak međuopštinske saradnje.....	26
<b>VI. SWOT ANALIZA .....</b>	<b>27</b>
6.1. Uvod .....	27
6.2. Snage .....	27
6.3. Slabosti .....	27
6.4. Prilike .....	27
6.5. Prijetnje .....	28
<b>VII. STRATEŠKI PLAN .....</b>	<b>29</b>

7.1. Vizija .....	29
7.2. Misija i principi saradnje.....	29
7.3. Strateški ciljevi međuopštinske saradnje .....	29
7.4. Modaliteti i principi međuopštinske saradnje .....	30
<b>VIII. IMPLEMENTACIJA I FINANSIRANJE .....</b>	<b>32</b>
8.1. Implementacija .....	32
8.2. Finansiranje .....	32
<b>IX. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>33</b>
<b>X. PREPORUKE .....</b>	<b>34</b>
<b>XI. PROPISI .....</b>	<b>35</b>
<b>XII. PRILOZI.....</b>	<b>36</b>
Prilog 1: Uпитnik Razvoj međuopštinske saradnje u Crnoj Gori .....	36
Prilog 2: Tabele sa rezultatima istraživanja .....	37
<b>OKVIRNI AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE U CRNOJ GORI ZA PERIOD 2011-2013.....</b>	<b>44</b>

## SKRAĆENICE

<b>MOS</b>	Međuopštinska saradnja
<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
<b>UNDP</b>	Program Ujedinjenih Nacija za razvoj
<b>EU</b>	Evropska Unija
<b>IPA</b>	Instrument predpristupne pomoći
<b>MUP</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>ZOCG</b>	Zajednica opština Crne Gore
<b>MONSTAT</b>	Zavod za statistiku Crne Gore
<b>SWOT</b>	Snage, slabosti, šanse i prijetnje

# REZIME

---

## **Ova Strategija treba da usmjeri, olakša i ubrza saradnju lokalnih zajednica u Crnoj Gori.**

Crna Gora ima zakonodavno uobličen i sa Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi usaglašen pravni i institucionalni okvir međuopštinske saradnje, aktivnosti lokalnih samouprava na ovom planu se nijesu institucionalno i funkcionalno odvijale na zadovoljavajući način. Ozbiljniji koraci na ovom planu započeli su tek 2010. godine sa izradom publikacije o jačanju međuopštinske saradnje u Crnoj Gori koja je urađena od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave i Kancelarije UNDP u Crnoj Gori.

Dosadašnja iskustva u saradnji lokalnih samouprava u Crnoj Gori ukazala su na složenost naslijeđenih problema, te da je neophodno započeti sa definisanjem novog koncepta regionalnog razvoja i međuopštinske saradnje. U tom smislu, ustanovljeni su novi institucionalni okviri i promovisani novi sistemski i regulatorni mehanizmi. Osnovni ciljevi regulatorne politike su smanjenje dispariteta unutar regiona i između lokalnih zajednica i izgradnja institucionalne i međuopštinske infrastrukture.

Uvođenjem institucionalne strukture za upravljanje strukturnim fondovima EU neophodno je i uključenje Vlade Crne Gore kao važnog partnera. Međutim, lokalne samouprave i same mogu da učestvuju u procesu tako što će kandidovati sopstvene projekte za sufinansiranje. Međutim, šanse za pristup fondovima su veće, kada je veća teritorija i/ili veći broj korisnika obuhvaćeno ovakvim projektima.

Kako bi se postigli ovi ciljevi, potrebno je usmjeriti svoju ekonomsku razvojnu strategiju ka jačanju regionalne konkurentnosti, smanjenju nezaposlenosti i siromaštva. Jedino kroz povećanje regionalne konkurentnosti, međuopštinske i institucionalne saradnje ovi ciljevi su ostvarljivi.

Međuopštinsku saradnju je moguće uspostaviti u skoro svim oblastima u kojima lokalna samouprava ima funkcionalne nadležnosti.

U praksi nije moguće potpuno izbjeći disproporciju među lokalnim samoupravama u pogledu njihove veličine i dostignutog nivoa razvijenosti, pa je potrebno razmišljati o tome koje mehanizme primijeniti kako bi se obezbijedila funkcionalnost svih opština, bez obzira na evidentne razlike među njima. Jedna od mogućnosti je formiranje zajedničkih službi i omogućavanje manjim lokalnim samoupravama da bolji kvalitet usluga obezbijede udruživanjem sa većim i fiskalno snažnijim lokalnim zajednicama. Koristi od međuopštinske saradnje mogu imati i veće i razvijenije jedinice lokalne samouprave, tako što bi mogle naplaćivati usluge koje vrše manjim opštinama čime istovremeno postižu maksimalno iskorišćavanje sopstvenih kapaciteta.

Strategija međuopštinske saradnje bazirana je na iskustvima koje su Ministarstvo unutrašnjih poslova, Zajednica opština Crne Gore i UNDP Crne Gore imali prilikom pripreme publikacije "Jačanje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori", i studijske posjete Republici Makedoniji, odnosno njihovim primjerima dobre prakse u ovoj oblasti.

Strategija je koncipirana na način da obuhvati evropska iskustva i iskustva zemalja u regionu. Nadalje, Strategijom je obuhvaćen pravni i institucionalni okvir međuopštinske saradnje u Crnoj Gori i povezana regionalna i međuopštinska saradnja, u cilju prevazilaženja ekonomskih razlika između jedinica lokalne samouprave.

Na osnovu SWOT analize pripremljen je Strateški plan u kojem su dati misija, vizija i prioriteta međuopštinske saradnje, koje prati odgovarajući Akcioni plan. Strategija predviđa implementaciju aktivnosti od strane lokalnih zajednica i Zajednice opština, dok će koordinaciju istih vršiti Ministarstvo unutrašnjih poslova i Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave.

**Orijentisanost Crne Gore ka bržim evropskim integracijama zahtijeva “stabilan i funkcionalan tržišni sistem” i “kapacitet države da se izbori sa pritiskom konkurencije unutar EU” (kriterijumi iz Kopenhagena) “više boljih radnih mjesta i veću socijalnu koheziju” (ciljevi iz Lisabona).**

# UVOD

---

Međuopštinska saradnja (eng. Inter-municipal cooperation) je vid partnerstva koje podrazumijeva jedan broj lokalnih vlasti ili susjednih opština, koje udružuju snage da bi zajedno vršili poslove i radile na razvoju i upravljanju javnim službama, infrastrukturi ili pružanju usluga, kako bi kvalitetnije odgovorili na potrebe njihovih korisnika i radi razvoja lokalne zajednice. Ona predstavlja formu saradnje u kojima jedinice lokalne samouprave preuzimaju aktivnu ulogu u zajedničkom obavljanju poslova i razvojnim procesima.

Razlozi za unapređenje međuopštinske saradnje su: vršenje usluga građanima u opštinama koje nijesu u mogućnosti da samostalno obezbijede vršenje usluga ; bolje vršenje usluga građanima, bolje funkcionisanje lokalne administracije, kreiranje racionalnog sistema, racionalno korišćenje transfera sa državnog nivoa, ušteda u budžetu i slično.

Međuopštinska saradnja (u daljem tekstu: MOS) se bazira na činjenici da je ona od suštinskog značaja, imajući u vidu brojne izazove sa kojima se suočava i potrebom za stvaranjem efikasnog modernog društava u kontekstu decentralizacije i globalizacije, kako bi se odgovorilo rastućim i sve kompleksnijim društvenim zahtjevima i potrebama stanovništva.

Neophodnost međuopštinske saradnje jedinica lokalnih samouprava u Crnoj Gori je racionalizacija troškova i povećanja efikasnosti i kvaliteta njihovog poslovanja, posebno u pretpristupnom periodu, u kojem se očekuje intenziviranje svih oblika saradnje, kako na unutrašnjem, tako i na vanjskom planu.

Intenzivnija promocija međuopštinske saradnje (dalje u tekstu: MOS) u čitavoj regiji jugoistočne Evrope, pa tako i Crnoj Gori, započela je snažnijim angažmanom Savjeta Evrope, čiji je Odbor ministara međusobnu saradnju lokalnih vlasti prepoznao kao jedno od glavnih uporišta daljeg razvoja lokalne demokratije. Postoji stalna potreba za unapređenjem i inovacijama u djelovanju sistema lokalne samouprave, u cilju povećanja njegove efikasnosti i djelotvornosti, te povećanja kvaliteta usluga koje lokalna samouprava pruža građanima. Međuopštinska saradnja predstavlja jedan od nezaobilaznih mehanizama efikasnijeg i ekonomičnijeg funkcionisanja lokalnih samouprava. Stoga je i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi udruživanje u cilju zajedničkog obavljanja poslova istaknula kao jedno od prava lokalnih jedinica.

U skladu sa navedenim stavom, u Deklaraciji iz Utrechta (2009.), utvrđeno je kako *"... međugranična i međuteritorijalna saradnja između teritorijalnih zajednica i vlasti ima važnu ulogu u promociji dijaloga i međusobnog razumijevanja u socijalnom, ekonomskom i društvenom razvoju susjednih područja država članica, stvarajući na taj način stabilnost i prosperitet za naše narode..."*.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, u saradnji sa UNDP-ijem (Kancelarija u Podgorici) pripremila je u 2010. godini publikaciju "Jačanje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori", koji je nastao kao rezultat zajedničkog djelovanja svih lokalnih zajednica u Crnoj Gori, koje su nedvosmisleno ukazali na potrebu uspostavljanja međuopštinske saradnje, kao i izrade Strategije međuopštinske saradnje.

U procesu pripreme ovog dokumenta, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave organizovalo je dvije regionalne konferencije u Podgorici 25.10.2010. godine i u Bijelom Polju 26.10.2006. godine, a na osnovu iskazanih potreba lokalnih zajednica, posebno u oblastima turizma, izgradnje regionalnih deponija, reciklažnih centara, upravljanja čvrstim otpadom, otpadnim vodama, poljoprivrednom proizvodnjom i drugim, lokalne zajednice su prepoznale potrebu uspostavljanja međuopštinske saradnje.

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011 - 2016. godine "AURUM" (u daljem tekstu: Strategija), koju je usvojila Vlada marta 2011.godine, predviđeno je kao jedan od pravaca budućih aktivnosti i "Jačanje međuopštinske saradnje i saradnja sa javnim službama i agencijama".

Istim aktom je predviđeno, da se u cilju razvoja efikasnog, ekonomičnog i efektivnog rada lokalne samouprave, neophodno je da jedinice lokalne samouprave tijesno međusobno sarađuju, kako zbog valorizacije zajedničkih potencijala u određenom regionu kojem gravitiraju (npr. Kolašin, Mojkovac i Bijelo Polje), tako i u rješavanju zajedničkih problema (npr. odlaganja otpada, zajedničke inspeksijske službe.....).

Efekti kvalitetne međuopštinske saradnje ogledaju se u korišćenju njenih prednosti, kao što su smanjenje troškova i poboljšanje kvaliteta javnih usluga kroz ostvarivanje ekonomije obima i pristupa naprednim tehnologijama, obezbjeđivanjem istog nivoa kvaliteta usluga u više opština, privlačenjem sredstava iz javnih, privatnih i donatorskih fondova i drugih izvora itd. Kao jedan od mehanizama kvalitetnog razvoja međuopštinske saradnje treba razviti tzv. sistem podsticaja, koji podrazumijeva stimulisanje ovog načina saradnje u pružanju javnih usluga, posebno onih gdje je ekonomija od presudnog značaja za smanjenje troškova i povećanje dostupnosti.

Nadalje, jedan od dokumenata koji je osnovni za uspostavljanje međuopštinske saradnje je Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti i njena dva dodatna protokola, kao i praksa Evropske unije u ovoj oblasti.

Da bi se na sveobuhvatan način pristupilo razvoju međuopštinske saradnje i osnivanju međuopštinskih zajednica, od posebnog je značaja kreiranje nacionalnog strateškog dokumenta koji će predstavljati osnov za dalji razvoj u ovoj oblasti. Od značaja za razvoj lokalnih samouprava je i regionalna saradnja lokalnih zajednica Crne Gore i lokalnih zajednica zemalja u okruženju u skladu sa standardima i principima Evropske Unije .

Okvirnim akcionim planom za implementaciju Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011 - 2016 (u daljem tekstu Akcioni plan), utvrđena je aktivnost **"Na nacionalnom nivou razviti sistem podsticanja međuopštinske saradnje, kroz mogućnost finansijskog učešća države"**, za period 2012-2015. godine sa nosiocima MUP i ZOCCG, za koje aktivnosti je opredijeljen iznos od 1.500.000 eura. Takođe, istim dokumentom utvrđeno je **"Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za uspostavljanje aranžmana međuopštinske i prekogranične saradnje između teritorijalnih zajednica i vlasti"** u kontinuiranom roku, sa istim nosiocima aktivnosti, za koju je opredijeljen iznos od 3000 eura.

Strategijom je utvrđena potreba smanjenja teritorijalnog dispariteta i stvaranja mogućnosti, jednakog i kvalitetnog pristupa uslugama svih građana Crne Gore. U tom cilju, potrebno je izvršiti detaljnu analizu mogućnosti uvođenja politipskog načina organizacije jedinica lokalne samouprave, koji podrazumijeva uvođenje novog oblika organizacije lokalne samouprave, shodno kojem će na jedinice lokalne samouprave, koje ispunjavaju jasno propisane uslove, biti prenijete nove nadležnosti i finansijska sredstva, dok će pojedine jedinice lokalne samouprave sa manjim razvojnim potencijalima i kapacitetima, zadržati ili smanjiti obim postojećih nadležnosti.

Upravo je Akcionim planom utvrđeno, kao jedna od aktivnosti i izrada Studije o mogućnostima uvođenja politipskog načina organizovanja lokalnih samouprava, sa rokom realizacije 2013. godina i nosiocima MUP i ZOCCG za koju aktivnost je opredijeljeno 10 000 eura. Na osnovu dosadašnjih analiza, konstatovane su velike teritorijalne, demografske, ekonomske i druge razlike između jedinica lokalne samouprave i veliki raskorak između normativnog definisanja i stvarnog ispunjenja nadležnosti, jer jednoobrazno definisanje nadležnosti opštine ostvaruje se sa velikim razlikama u pogledu obima i u pogledu kvaliteta.



Upravo, monotipski sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori će predstavljati u budućnosti smetnju za dalji razvoj Crne Gore, jer većina opština neće biti u mogućnosti da izvršava zakonom utvrđene obaveze.

U cilju povećanja efikasnosti i djelotvornosti, povećanja kvaliteta usluga koje lokalna samouprava pruža građanima i povećanja razvijenosti jedinica lokalne samouprave, međuopštinska saradnja predstavlja jedan od nezaobilaznih mehanizama.

Da bi se na sveobuhvatan način pristupilo razvoju međuopštinske saradnje i osnivanju međuopštinskih zajednica i tijela za prekograničnu i međuteritorijalnu saradnju, od posebnog je značaja kreiranje nacionalnog strateškog dokumenta koji će predstavljati osnov za dalji razvoj u ovoj oblasti.

Strategija ima za cilj da:

- 1. podigne nivo svijesti o trenutnom stanju praksi u oblasti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori;**
- 2. razmotri uporedna iskustva i dobre prakse međuopštinske saradnje u državama Evropske unije i zemljama u okruženju**
- 3. utvrdi strateške ciljeve podsticanja razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori.**
- 4. Definiše konkretne aktivnosti , uključujući odgovornosti, rokove i potrebne resurse .**

Pri izradi Strategije korišćeni su u odgovarajućim poglavljima sljedeći metodi:

- sociološki metodi
- komparativni
- normativni
- statistički
- analitički
- deduktivni i
- drugi metodi

# I. EVROPSKA ISKUSTVA I MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

---

## 1.1. Pojam međunarodne saradnje u Evropi

**Cilj politike međupštinske saradnje je i postizanje ravnomjernog socio-ekonomskog razvoja Crne Gore, u skladu sa principima održivog razvoja, stvaranjem uslova da se poveća konkurentnost svih djelova zemlje i da se valorizuju njihovi razvojni potencijali.**

Međupštinska saradnja predstavlja široko rasprostranjen pravni fenomen, koji se od zemlje do zemlje razlikuje prema sastavu "oblika udruživanja", broju, vrstama i obimu njihovih nadležnosti, stepenu institucionalizacije, ovlašćenjima za donošenje normativnih akata i stepenu demokratskog legitimisanja. Standardi na nivou EU, kada je međupštinska saradnja u pitanju, u vidu usvojene Povelje i tome slično, još ne postoje. Garantovano je samo načelno "pravo lokalnih organa vlasti na udruživanje", predviđeno radi zaštite ili ostvarivanja sopstvenih interesa, odredbom člana 10. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Regulisanje konkretnih oblika međupštinske saradnje prepušteno je svakoj zemlji ponaosob. Ovo znači da sve zemlje sprovode međupštinsku saradnju, a da ni jedna zemlja ne nudi poseban model, jer priroda partnerstva zavisi od istorije lokalne samouprave, zakonskog i ekonomskog aspekta svake pojedine države.

## 1.2. Modeli međupštinske saradnje

U zemljama u kojima postoji formalna struktura za MOS, zastupljena su tri šira modela:

- 1) model visoko integrisanog u javno pravo s nadzorom centralnih vlasti nad ekonomskim i pravnim aspektima i jasno određenim ovlašćenjima;*
- 2) primjenjiv model unutar kojega lokalne jedinice mogu sarađivati;*
- 3) kombinacija prethodna dva modela, prisutna u najvećem broju zemalja.*

Partnerstva u MOS mogu biti inicirana od strane lokalnih samouprava jer je to njihovo autonomno pravo, garantovano zakonom. Međupštinska saradnja može biti uspostavljena radi obavljanja radi jedne ili više djelatnosti ili pružanja usluga.

U Norveškoj, uz organe i tijela javnoga prava, postoje brojni organi i tijela MOS osnovani posebnim zakonom, a neki vidovi saradnje uređeni su posebnim zakonom – Zakonom o lokalnoj saradnji.

U istočnoj Evropi se spajanje malih lokalnih jedinica pokazalo kao posebno težak zadatak. MOS nudi ozbiljnu alternativu, ali uprkos potencijalnim prednostima malo je primjera efikasne međupštinske saradnje.

U Turskoj je iniciran program spajanja malih lokalnih zajednica, pa je od gotovo 3000 njih odobreno spajanje samo za 300. Neke zemlje se zalažu za obaveznu

međupštinsku saradnju (npr. planinske lokalne jedinice u Italiji). U Slovačkoj, gdje se lokalna autonomija tretira kao posebna vrijednost nakon više decenija visoko centralizovane uprave, dobrovoljni karakter saradnje je potpun i spoljni su uticaju minimalni. U Francuskoj bi dobra lokalna samouprava bez MOS-a bila nemoguća s obzirom na to da se radi o više od 35 000 lokalnih jedinica. U Engleskoj su lokalne jedinice velike i samim time nezavisne pa MOS nije toliko neophodna. Finska ima uravnotežen pristup razvoju MOS partnerstava koji se razvijao tokom mnogih godina.

U Holandiji oblici saradnje između opština se kolektivno nazivaju zajedničkim propisima i utvrđeni zakona, čiji je cilj da se opštine koje učestvuju u zajedničkom procesu donošenja odluka na jedinstven način reguliše. Zakonom su predviđena četiri modela javne saradnje lokalnih zajednica: 1) javni autoritet, 2) zajedničke agencije, 3) aranžman, 4) sporazum.

U evropskom pristupu MOS može se razlikovati nekoliko trendova:

- rastuća upotreba ugovornih postupaka unutar fleksibilnog zakonskog okvira;
- određeni tipovi saradnje postaju obavezni (upravljanje otpadom);
- rastuća saradnja u ruralnim područjima;
- bolji kvalitet pruženih usluga i veća kontrola nad njihovim sprovođenjem <
- veća kontrola;
- potraga za većom fleksibilnošću.

Zakonsko, upravno, političko i finansijsko okruženje oblikuju pravni okvir i podsticaj za MOS. Na međupštinsku saradnju utiču pravni status lokalnih zajednica, njihova odgovornost za pružanje usluga, fiskalni odnosi različitih nivoa vlasti i mehanizmi odgovornosti.

U evropskim zemljama su prisutna tri opšta modela MOS-a:

1. Model rascjepkane lokalne samouprave s brojnim malim lokalnim jedinicama u južnoj Evropi (npr. Francuska, Španija);
2. Administrativna saradnja (Njemačka, Velika Britanija) i
3. Srednjoevropski model tranzicionih zemalja (Češka, Mađarska).

Ovi modeli kontinuirano utiču jedan na drugog, te tako niti jedna od zemalja ne slijedi čisti model.

### **1.3. Oblici finansiranja međupštinske saradnje**

Postoje različiti državni mehanizmi podsticanja uspostavljanja MOS-a (kao npr. posebni fondovi za finansiranje 15% inicijalnih troškova u Italiji). U nekim slučajevima, izrada inicijalne studije izvodljivosti je obavezna i finansira se iz spoljnih izvora. Javne funkcije koje preuzimaju institucije MOS-a su obično zavisne od transfera iz državnog budžeta.

Oblici finansiranja oblika međupštinske saradnje mogu biti:

- Od sredstava jedinica lokalne samouprave - partnera MOS;
- Podsticaji iz državnog budžeta za projekte od državnog interesa;
- Donacijama domaćih i međunarodnih subjekata
- Kombinacijom prethodna tri modela

## II. ISKUSTVA ZEMALJA U REGIONU

---

### 2.1. Bosna i Hercegovina

#### 2.1.1. Federacija Bosne i Hercegovine

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, odredbama člana 50. propisano je da je pravo jedinica lokalne samouprave da međusobno sarađuju radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa, koje obuhvata i poslove čijim se zajedničkim vršenjem osigurava efikasnije i efikasnije obavljanje poslova jedinica lokalne samouprave. Oblici i način saradnje jedinica lokalne samouprave uređuju se sporazumom koji zaključuju jedinice lokalne samouprave. Saradnja jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova od zajedničkog interesa pruža izuzetne mogućnosti za uštedu sredstava i na toj osnovi efikasni rad jedinica lokalne samouprave, a obim te saradnje zavisiće od sposobnosti jedinica lokalne samouprave da prepoznaju te mogućnosti i iznađu najprikladnije oblike saradnje i načine njihovog ostvarivanja.

Odredbama člana 51. Zakona uređena je mogućnost formiranja Saveza jedinica lokalne samouprave i njihova prava i utvrđena mogućnost da jedinice lokalnih samouprava formiraju saveze, kako na nivou države, tako i na nivou Federacije BiH, a u cilju zajedničkog interesa i unapređenja lokalne samouprave.

Kantonalnim zakonima uređeni su međusobni odnosi organa kantona i organa opština i grada, posebno u pogledu saradnje organa Kantona sa odgovarajućim organima opštine, odnosno grada, radi preduzimanja zajedničkih akcija, razmjene iskustava, pružanje stručne pomoći i drugih oblika saradnje.

#### 2.1.2. Republika Srpska

Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, odredbama člana 93. propisano je da jedinice lokalne samouprave imaju pravo, da u obavljanju svojih dužnosti međusobno sarađuju, radi izvršavanja poslova od zajedničkog interesa, pri čemu zaključuju Sporazum. Odredbama 94. Zakona propisano je da se jedinice lokalne samouprave mogu udruživati u Savez opština i gradova Republike Srpske radi unapređenja i zaštite njihovih zajedničkih interesa.

### 2.2. Makedonija

Zakonom o međuopštinskoj saradnji iz 2009. godine regulišu se način, uslovi i procedure za ostvarivanje međuopštinske saradnje i načini finansiranja, registrovanja i nadzora međuopštinske saradnje kao i druga pitanja od važnosti za međuopštinsku saradnju. Međuopštinska saradnja definiše se kao „saradnja uspostavljena između dvije ili više opština radi efikasnijeg i isplativijeg vršenja nadležnosti definisanih zakonom i radi ostvarivanja zajedničkih interesa i ciljeva. Ona se uspostavlja za vršenje određenih funkcija iz nadležnosti

opština od strane jedne opštine u ime jedne ili više drugih opština u skladu sa sporazumom koji je zaključen između opština.

Međuopštinska saradnja uspostavlja se radi zajedničkog vršenja funkcija koje su u nadležnosti opština i ostvarivanja zajedničkih interesa i ciljeva. U cilju ostvarivanja ovih potreba, opštine udružuju finansijske, materijalne i druge resurse. Odluku o uspostavljanju međuopštinske saradnje donosi nadležni opštinski savjet.

Međuopštinska saradnja ostvaruje se kroz:

- (1) uspostavljanje tijela međuopštinske saradnje (poput zajedničkih radnih tijela i komisija, zajedničkog administrativnog tijela i zajedničkih javnih službi); i
- (2) sporazume o udruživanju sredstava i resursa i sporazume o vršenju poslova (nadležnosti) od strane jedne opštine za druge opštine.

Zakonom je propisano da Vlada, može dodijeliti finansijske stimulanse (podsticaje) radi pružanja podrške ili stimulisanja međuopštinske saradnje, u skladu s osnovnim kriterijumima definisanim u članu 32 Zakona o međuopštinskoj saradnji. Nadalje, Vlada formira Komisiju za stimulisanje i monitoring međuopštinske saradnje, koja se sastoji od predstavnika iz Ministarstva lokalne samouprave, Ministarstva saobraćaja i komunikacija, Ministarstva zaštite životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstva obrazovanja i nauke, Ministarstva rada i socijalnih politika, Ministarstva kulture, Ministarstva finansija i Direkcije za zaštitu i spašavanje, kao i predstavnika Savjeta za statističko-planske regione i Asocijacije jedinica lokalne samouprave.

## 2.3. Srbija

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 129/07) omogućava lokalnim samoupravama da saraduju i udružuju se da bi postigli zajedničke ciljeve, planove i razvojne programe. Prema Zakonu, jedinice lokalne samouprave mogu da saraduju i udružuju se radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva, planova i programa razvoja, kao i drugih potreba od zajedničkog interesa. Radi njihovog ostvarivanja mogu udruživati finansijska i tehnička sredstva i ljudske resurse i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i službe, u skladu sa zakonom i statutom.

Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“ br. 16/97 i 42/98) predviđa mogućnost da dvije ili više opština prepoznaju interes da zajednički pružaju komunalne usluge. U tom slučaju, njihova međusobna prava i obaveze moraju biti definisane sporazumom, koji su odobrile sve skupštine opština učesnika u projektu. Zakon o komunalnim delatnostima ne zabranjuje preduzećima da postanu ko-osnivači (tj. manjinski ili većinski deoničari) zajedničkog preduzeća koje je osnovano da bi izvršavalo komunalne djelatnosti u nekoliko opština.

Zakon o komunalnim delatnostima daje mogućnost opštini ili nekoliko opština da povere obavljanje komunalne djelatnosti i drugom preduzeću, odnosno preduzetniku (koje nije javno preduzeće) kao i neprofitnim subjektima. U takvim slučajevima, neophodno je da opština (ili grupa susjednih opština) povjeri obavljanje djelatnosti privatnom partneru na osnovu ugovora, u kome su definisana prava i obaveze, koja se tiču sprovođenja delatnosti od opšteg interesa.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave dozvoljeno je da ove poslove mogu obavljati i zajednički (formirati jednu službu ili zaključiti ugovor o tehničkoj saradnji).

## 2.4. Hrvatska

Osnovni pravni okvir za saradnju hrvatskih lokalnih jedinica utvrđuje Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZOLPRS). Njegove odredbe saradnju ne uređuju detaljno, već ZOLPRS to prepušta posebnim zakonima kojima se uređuje način obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga. Međutim, već se iz ZOLPRS-a mogu utvrditi dva područja dopuštene saradnje: saradnja pri obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica i saradnja radi promovisanja i ostvarivanja zajedničkih interesa. Saradnju radi ostvarenja zajedničkih interesa lokalne jedinice mogu ostvariti osnivanjem udruženja. Zakonom o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, br. 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09 i 79/09), propisano je da obavljanje komunalnih djelatnosti mogu zajednički organizovati više jedinica lokalne samouprave na jedan od načina koje Zakon dopušta (npr. zajedničkim osnivanjem trgovačkog društva ili javne ustanove, zaključenjem ugovora kojim se vlastitom pogonu jedne lokalne jedinice daje ovlaštenje da komunalne djelatnosti obavlja na području druge ili drugih lokalnih jedinica, zaključenjem ugovora o koncesiji ili ugovora o ovjeravanju komunalnih poslova - članak 4. stavak 2.). Jedinica lokalne samouprave koja nije u mogućnosti samostalno osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti, odlukom svoga predstavničkog tijela obavljanje ovih poslova može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije na osnovu pisanog ugovora.

Zakonom o ustanovama („Narodne novine“, br. 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08) utvrđeno je da se ustanova osniva za trajno obavljanje djelatnosti vaspitanja i obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, sporta, fizičke kulture, tehničke kulture, staranje o djeci, zdravlja, socijalne zaštite, zaštite invalida i druge djelatnosti, ako se ne obavljaju radi sticanja dobiti. Javna ustanova osniva se za obavljanje navedenih djelatnosti ili dijela tih djelatnosti ako je zakonom određeno da se ta djelatnost obavlja kao javna služba. Javnu ustanovu mogu osnovati jedinice lokalne samouprave u okviru svoga samoupravnog djelokruga. Pri tom, javnu ustanovu mogu osnovati dvije ili više jedinica lokalne samouprave

Zakon o zaštiti okoliša obuhvata mjere koje je u pravilu teško uklopiti u administrativne granice lokalnih samouprava, načelo saradnje istaknuto je kao jedno od načela zaštite okoline. Stavom 3. toga člana propisano je da Vlada, županije, Grad Zagreb, veliki gradovi, gradovi i opštine, u okviru svoga djelokruga, solidarno i zajednički sudjeluju u sprovođenju zaštite okoline iz svoje nadležnosti. Prilikom izrade i donošenja programa grad i opština obavezni su sarađivati sa županijom čijem području pripadaju i odgovarajućim gradovima i opštinama na čije područje, vezano za zaštitu okoline može uticati program.

# III. TERITORIJALNA I REGIONALNA UREĐENOST CRNE GORE, STANOVNIŠTVO I MAKROEKONOMSKI INDIKATORI

---

## 3.1. Teritorijalna uređenost

Crna Gora je teritorijalno organizovana u 19 opština, Glavni grad i Prijestonicu. Granice opština, Glavnog grada i Prijestonice utvrđene su granicama pripadajućih naselja.

Crna Gora ima 21 jedinicu lokalne samouprave i tri regiona. U skladu sa članom 4 Zakona o regionalnom razvoju, region u Crnoj Gori čini više jedinica lokalne samouprave, geografski povezanih i nije administrativna, niti statistička cjelina. Primorski region čine opštine: Bar, Budva, Herceg-Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj; Središnji region čine Glavni grad Podgorica, Prijestonica Cetinje i opštine: Danilovgrad i Nikšić; dok Sjeverni region čine opštine: Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Kolašin, Mojkovac, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak (vidjeti grafik br.1.).

Opština	2011.
ANDRIJEVICA	5117
BAR	42368
BERANE	35452
BUDVA	19170
DANILOVGRAD	17678
ŽABLJAK	3599
KOLAŠIN	8420
KOTOR	22799
MOJKOVAC	8669
NIKŠIĆ	72824
PLAV	13549
PLUŽINE	3286
PLJEVLJA	31060
ROŽAJE	23312
TIVAT	14111
ULCINJ	20265
HERCEG NOVI	30992
CETINJE	16757
ŠAVNIK	2077
PODGORICA	187085
BIJELO POLJE	46676
<b>UKUPNO</b>	<b>625266</b>

Izvor: Monstat- preliminarni podaci

## 3.2. Regionalna uređenost

Kada je u pitanju statistička podjela Crne Gore, prema kriterijumima EUROSTAT-a o podjeli države na prostorne jedinice za statistiku, Crna Gora se posmatra kao jedan region. Naime, Vlada Crne Gore usvojila je predlog Zakona za statistiku o statističkim regionima u Crnoj Gori koji odgovaraju NUTS regionima prema regulativi EZ-a 1059/2003, prema kojoj je Crna Gora definisana kao jedan region (Crna Gora = NUTS1= NUTS2 = NUTS3). Bez obzira što je Crna Gora prema navedenoj klasifikaciji jedan region, postoje značajne razlike u nivou razvijenosti jedinica lokalne samouprave (JLS), pa samim tim i širih područja kojima pripadaju. U Crnoj Gori ne postoje administrativno određeni regioni. Ipak, za potrebe analize i prepoznavanja razvojnih prioriteta, posmatranje JLS pojedinačno može značiti suviše mikro pristup. Sa druge strane, zbog ograničene mogućnosti apsorpcije finansijskih sredstava na nivou JLS (izuzev Glavnog grada Podgorice), postoji potreba posmatranja JLS u kontekstu prirodnog okruženja kojem pripada. Stoga, Prostornim planom Crne Gore do 2020. godine, Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014. i Zakonom o regionalnom razvoju, klasifikovani su regioni Crne Gore na Sjeverni, Središnji i Primorski region, prema geografskim obilježjima.

Sjeverni region čine sljedeće opštine: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak.

U Središnjem regionu imamo : Glavni grad Podgoricu, Opštinu Danilovgrad, Opštinu Nikšić i Prijestonicu Cetinje. Podgorica je Glavni grad, administrativni, privredni, univerzitetski i politički centar.

Primorski region, čine: Bar, Budva, Herceg-Novi, Tivat, Kotor, Ulcinj.

### 3.2.1. Makro-ekonomski i razvojni trendovi

#### 3.2.1.1. Opšti pregled makroekonomskih trendova

Nastanak i razvoj savremene ekonomije Crne Gore, obilježen je uvođenjem njemačke marke, odnosno eura kao zvaničnog sredstva plaćanja, sveobuhvatnim tranzicionim promjenama stvaranjem tržišne privrede, sticanjem nezavisnosti 2006. Godine i početkom procesa pridruživanja EU, kao dugoročnim opredjeljenjem Crne Gore i važnom odrednicom u vođenju ekonomske i sveukupne politike.

Crna Gora je mala, otvorena ekonomija sa BDP (u tekućim cijenama) po stanovniku od 5.119 € u 2010. godini, koji je još uvijek značajno ispod nivoa EU. Prema kriterijumima Svjetske banke, Crna Gora spada u grupu zemalja sa srednjim dohotkom. Prema podacima Eurostata, bruto domaći proizvod Crne Gore per capita, mjereno paritetom kupovnih snaga (BDP PKS) je u 2009. godini bio na nivou od 43,2% prosjeka EU-27. Posmatrano u apsolutnim pokazateljima BDP PKS per capita Crne Gore je u 2009. godini iznosio 9.700 EUR, i bio je niži od BDP PKS per capita svih članica EU-27. Ipak, prema ovom pokazatelju za 2009. godinu, Crna Gora prednjači u odnosu na pojedine zemlje regiona (poput Albanije sa BDP PKS per capita od 6.500 EUR, Bosne i Hercegovine sa BDP PKS per capita od 7.200 EUR i Makedonije sa BDP PKS per capita od 8.400 EUR i Srbije sa BDP PKS per capita 8.600 EUR). Kada je riječ o makroekonomskim indikatorima, BDP u Crnoj Gori je, prema procjeni Ministarstva finansija u



2010. iznosio 3,17 milijardi EUR, sa procijenjenom stopom realnog rasta od 2,5%. Stopa nezaposlenosti je, prema podacima Zavoda za Zapošljavanje Crne Gore bila 12,1%.

Kretanje stanovništva predstavlja osnovni pokazatelj privrednih aktivnosti i razvijenosti na nivou jedinice lokalne samouprave, regiona ili države u cjelini, a zaposlenost i nezaposlenost glavni indikatori kretanja stanovništva. Takođe, kretanje stanovništva i njegove potrebe, imaju značaj i za iniciranje različitih oblika međuopštinske saradnje. Prema preliminarnim podacima popisa iz 2011. godine, Crna Gora ima 625.266 stanovnika i karakteriše je povećanje ukupnog broja stanovnika za 0,825%. **U Sjevernom regionu zemlje živi (prema preliminarnim podacima popisa iz 2011.) 181.217 stanovnika, u Središnjem dijelu živi 294.344 dok u Primorskom dijelu živi 149.705 stanovnika.**

Posmatrano po regionima, većinu opština Sjevernog regiona (izuzev Rožaja i Berana), karakteriše negativna stopa rasta stanovništva, dok Primorski region (osim Kotora i Ulcinja) i Središnji region (osim Nikšića i Cetinja), karakteriše povećanje broja stanovnika.

Na nivou jedinica lokalne samouprave i regiona, ne postoje podaci o BDP; ali su važni pokazatelji ekonomske situacije na lokalnom nivou : sopstveni i zakonom ustupljeni prihodi budžeta jedinica lokalne samouprave per capita , stopa nezaposlenosti stanovništva, oporezivi dohodak per capita itd.

Prema podacima iz 2010. godine, sopstveni i ustupljeni prihodi budžeta per capita, se značajno razlikuju izmedju jedinica lokalne samouprave . Tako su u 2010. godini sopstveni i ustupljeni prihodi budžeta per capita bili najniži u Andrijevici i iznosili su 34,8 EUR, dok su u Budvi bili najveći i iznosili su 2.473,8 EUR, što predstavlja razliku od 71 puta. Stopa nezaposlenosti je u 2010. godini bila najveća u opštini Mojkovac (18,4%), a najniža u opštini Herceg-Novi (7,98%).

Posmatrano po regionima, Sjeverni region Crne Gore je kako u 2010. godini, tako i u prethodnim godinama, prema navedenim indikatorima bio najnerazvijeniji u zemlji. Sopstveni i ustupljeni prihodi per capita su takodje u 2010 godini bili najniži u sjevernom regionu ( 141,6 eur), dok su bili najveći u primorskom regionu (678,7) eura. Kretanje stope nezaposlenosti po regionima u 2010., takođe ukazuje na to da je Sjeverni region ima najveću stopu nezaposlenosti od 14,5%, dok Primorski region ima najnižu stopu nezaposlenosti od 9,3%.

U skladu sa navedenim, jačanje svih vidova međuopštinske saradnje i udruživanja opština u okviru regiona, ima posebnu važnost za njihov dalji razvoj, naročito Sjevernog, kao najmanje razvijenog regiona u Crnoj Gori. Takođe, jačanje međuopštinske saradnje između opština u okviru različitih regiona, takođe treba da doprinese istom cilju.

*Tabela 1 Makroekonomski indikatori crne Gore za poslednjih pet godina*

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>BDP u tekućim cijenama (mil €)</b>	2.148,99	2.807,90	3.085,60	2.980,9 <sup>1</sup>	3.170,0 <sup>2</sup>
<b>BDP per capita (€)</b>	3.442,5	4.484,0	4.907,09	4.767,4	5.119,0
<b>Realni rast BDP-a (u %)</b>	8,60	10,70	6,9	-5,7 <sup>3</sup>	0,5
<b>Rast industrijske proizvodnje (u %)</b>	1,00	0,1	-2,0	-32,20	17,5
<b>Stopa nezaposlenosti (% , kraj perioda)</b>	14,70	11,91	10,74	11,42	12,10

<sup>1</sup> Izvor: Ministarstvo finansija

<sup>2</sup> Izvor: Ministarstvo finansija

<sup>3</sup> Izvor: Ministarstvo finansija

<b>Budžetski saldo (% od BDP)</b>	2,9	6,7	- 0,4	- 5,6 <sup>4</sup>	- 3,0
<b>Inflacija (% godišnji prosjek)</b>	3,0	4,2	7,4 <sup>5</sup>	3,4	0,5
<b>Izvoz roba i usluga (mil €)</b>	1.066,3	1.301,7	1.218,0	976,78	1.103.591
<b>Uvoz roba i usluga (mil €)</b>	1.718,6	2.385,82	2.900,9	1.963,74	1.971.838
<b>Bilans razmjene roba i usluga (mil €)</b>	-652,3	-1.084,46	-1.683,0	-986,97	-868.247
<b>Bilans tekućeg računa (mil €)</b>	-531,3	-1.077,6	-1.583,68	-896,27	-774,63
<b>Bilans tekućeg računa (% BDP)</b>	-24,7	-38,37	-51,32	-29,07	-24,40
<b>Neto strane direktne investicije (% BDP)</b>	21,70	20,8	17,90	29,54	17,1%
<b>Spoljni dug (mil. €)</b>	504,0	462,1	481,70	699,90	912,4
<b>Spoljni dug (% BDP)</b>	23,40	17,20	15,60	22,70	30,2
<b>Javni dug (% BDP)</b>	32,70	27,50	29,00	37,00	42,0

*Izvor: Monstat, Ministarstvo finansija Vlada Crne Gore, CBCG*

<sup>4</sup> Izvor: Ministarstvo finansija

<sup>5</sup> Prema metodologiji Monstata, usklađenoj sa metodologijom Eurostata, od 2008. godine je uveden indeks potrošačkih cijena kao pokazatelj inflacije. Tako se podaci o inflaciji za 2006. i 2007. odnose na inflaciju mjerenu troškovima života, dok se podaci za 2008. i 2009. odnose na inflaciju mjerenu potrošačkim cijenama.

# IV. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

---

## 4.1. Pravni okvir

Osnovni pravni okvir za međupštinsku saradnju u Crnoj Gori utvrđen je Zakon o lokalnoj samoupravi.

Crna Gora je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 28. jula 2008. godine. U skladu sa članom 10 Evropske povelje, lokalne zajednice imaju pravo da, u vršenju sopstvenih dužnosti međusobno saraduju, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, radi vršenja poslova od zajedničkog interesa. Lokalne zajednice takođe imaju pravo na članstvo u međunarodnim organizacijama koje se bave lokalnom samoupravom i opštine mogu uspostaviti oblike direktne saradnje s lokalnim vlastima drugih država.

U nacionalnom zakonodavstvu, jemči se pravo na lokalnu samoupravu (član 22 Ustava Crne Gore). Pravo na lokalnu samoupravu podrazumijeva pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju javnim i drugim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 113 Ustava Crne Gore). Osnovni oblik lokalne samouprave je opština, ali se mogu osnivati i drugi oblici lokalne samouprave u skladu sa zakonom (član 114 Ustava Crne Gore). Međupštinska saradnja u Crnoj Gori trenutno se reguliše odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, u kojem je 11 članova posvećeno ovoj temi, i služi kao glavna referenca za stručnjake koji se bave izradom programskih politika u oblasti međupštinske saradnje. Nakon prvobitne formulacije iz 2003. godine, Zakon o lokalnoj samoupravi pretrpio je izmjene i dopune (posljednje 2009. godine) kako bi se došlo do konačne verzije kojom bi se unaprijedilo utvrđivanje prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave, čime se stvara potreban pravni osnov za planiranje i sprovođenje sporazuma o međupštinskoj saradnji.

Poglavlje XIII Zakona o lokalnoj samoupravi („Saradnja i udruživanje lokalne samouprave“) odnosi se na dva različita aspekta opštinske saradnje: slobodu udruživanja lokalnih samouprava (član 127-130) i međupštinsku zajednicu (članovi 131-137). Članovima 127-130 reguliše se saradnja između opština i asocijacija opština (na primjer, Zajednica opština Crne Gore), iako je kasnije detaljnije definisana statutom asocijacije. U skladu sa članom 9 Savjet Evrope, *Obrazloženje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*, str. 3.

Jačanje međupštinske saradnje u Crnoj Gori 127, u vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti, opštine mogu slobodno saradivati i udruživati sredstva za vršenje poslova od zajedničkog interesa, radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva oslanjajući se na principe dobrovoljnosti i solidarnosti.

Članovi 131-137 odnose se na osnivanje međupštinskih zajednica koje opštinama omogućavaju zajedničko vršenje određenih upravnih poslova i poslova javnih službi na ekonomičniji i efikasniji način. Član 133 ukazuje na ulogu koju vrši centralna vlast u oblasti međupštinske saradnje: „na akta o osnivanju i prestanku rada zajednice saglasnost daje Vlada“.

## 4.2. Institucionalni okvir međuopštinske saradnje

**Postojeći zakonski okvir omogućava lokalnim samoupravama saradnju u brojnim oblastima, te im nudi širok prostor za definisanje najboljih načina saradnje. Zakonski okvir ne predstavlja prepreku, već omogućava svakoj lokalnoj samoupravi koje želi uspostaviti međuopštinsku saradnju, da to i učini. Međutim, nedostatak finansijskih sredstava može onemogućiti uspostavljanje ovih oblika saradnje, kao i složeniji politički odnosi, administrativni kapaciteti ili nedostatak povjerenja i navike zajedničkog rada.**

**4.2.1. Vlada Crne Gore**, preko nadležnih ministarstava, posebno Ministarstvo unutrašnjih poslova imalo je ključnu ulogu u pružanju značajne podrške međuopštinskoj saradnji kroz izradu publikacije i olakšavanje dijaloga, radi daljeg jačanja prakse međuopštinske saradnje. Opštine su, takođe, pokazale snažno interesovanje za međuopštinsku saradnju, i svaka opština je dala odgovore na upitnik o razvoju međuopštinske saradnje u Crnoj Gori kojim su prezentirali stanje međuopštinske saradnje (prilog 2)

**4.2.2. Zajednica opština Crne Gore (ZOCG)** je veoma zainteresovana strana koja sistemski ima veoma značajnu ulogu u promovisanju međuopštinske saradnje. Zajednica opština Crne Gore osnovana je radi ostvarivanja zajedničkih interesa i potreba koje predstavljaju neposredne interese lokalnih zajednica i građana kao što je predviđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi i statutom Zajednice opština Crne Gore. Pored ostalih djelatnosti, Zajednica opština Crne Gore nadležna je za ostvarivanje međusobne saradnje radi zajedničkog ostvarivanja interesa za lokalno stanovništvo i radi ostvarivanje međunarodne saradnje s lokalnim zajednicama drugih zemalja i regiona.

**4.2.3. Ministarstvo ekonomije** ima veoma važnu ulogu u MOS-u s obzirom da u okvirima svoje nadležnosti vrši poslove koji se odnose na:

- utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije razvoja Crne Gore utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije i politike regionalnog razvoja Crne Gore;
- pripremu i ocjenu razvojnih investicionih projekata koji su od interesa za Crnu Goru, a koji su u nadležnosti ovog ministarstva,
- koordinaciju aktivnosti u sprovođenju politike regionalnog razvoja Crne Gore, saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i ostalim nosiocima politike regionalnog razvoja u pripremi i sprovođenju razvojnih programa i projekata;
- učešće u pripremi strateških i operativnih dokumenata za korišćenje sredstava pretprijetnih fondova Evropske unije i ostalih međunarodnih izvora finansiranja namijenjenih regionalnom razvoju;
- stvaranje uslova za održiv i uravnotežen rast i razvoj crnogorske ekonomije i njene konkurentnosti, kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

**4.2.4. Ministarstvo finansija** takođe ima veoma važnu ulogu u ostvarivanju MOS-a s obzirom da vrši poslove koji se odnose na pripremanje predloga tekuće ekonomske politike Crne Gore i praćenje njenog ostvarivanja:

- pripremanje, planiranje, izradu i izvršenje budžeta Crne Gore;
- primjenu Zakona o ratifikaciji Okvirnog sporazuma između Vlade Crne Gore i Komisije evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć EZ Crnoj Gori u okviru sprovođenja instrumenta pretpristupne pomoći (IPA);
- donošenje propisa, poslovnika i procedura o uspostavljanju decentralizovanog sistema upravljanja projektima Evropske unije u Crnoj Gori; sprovođenje tendera, ugovaranje, odobravanje plaćanja i finansijsko izvještavanje sa aspekta javnih nabavki u oblasti usluga, nabavki, radova, bespovratne pomoći i tvininga, u smislu programa koje finansira Evropska unija u Crnoj Gori;
- obezbjeđivanje primjene pravila Evropske unije, uredbi i procedura koje se odnose na nabavke u oblasti usluga, radova, opreme, tvininga i bespovratne pomoći, pravilno funkcionisanje sistema izvještavanja;
- upravljanje domaćim i spoljnim dugom, stranim donacijama, pomoćima i zajmovima;
- praćenje finansijskog poslovanja vanbudžetskih fondova i jedinica lokalne samouprave; sistem finansiranja lokalne samouprave kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

**4.2.5. Ministarstvo unutrašnjih poslova** takođe ima veoma važnu ulogu u ostvarivanju MOS-a s obzirom da vrši poslove koji se odnose na:

- funkcionisanje i primjenu propisa iz oblasti lokalne samouprave iz nadležnosti ovog ministarstva;
- teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave;
- međunarodnu saradnju jedinica lokalne samouprave sa jedinicama lokalne samouprave drugih država;
- sprovođenje međunarodnih ugovora iz nadležnosti ministarstva;
- davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa ili opštih akata koji se odnose na pitanja u vezi sa državnim organima i lokalnom samoupravom, kao i na predloge zakona kojima se uređuju odstupanja od opšteg upravnog postupka;

**4.2.6. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja** ima veoma važnu ulogu u ostvarivanju MOS-a s obzirom da vrši poslove koji se odnose na:

- utvrđivanje predloga tekuće i razvojne politike, mjere agrarne politike i politike ruralnog razvoja;
- predlaganje i konstituisanje sistemskih rješenja u poljoprivredi i preduzimanje mjera za njihovo sprovođenje;
- zaštitu, iskorišćavanje i unapređivanje poljoprivrednog zemljišta; biljnu proizvodnju; stočarstvo;
- poboljšanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima;
- primjenu savremene tehnike i tehnologije u poljoprivredi;
- razvojnu politiku u upravljanju vodama;

- sistemska rješenja za obezbjeđenje i korišćenje voda, vodnog zemljišta i vodo-izvorišta za vodosnabdijevanje, zaštitu voda od zagađivanja, uređenje voda i vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda;
- sistemske i druge podsticajne mjere za unapređenje ovih oblasti.

**4.2.7. Ministarstvo održivog razvoja i turizma** ima veoma važnu ulogu u ostvarivanju MOS-a s obzirom da vrši poslove koji se odnose na:

- integralno planiranje, upravljanje i valorizaciju prostora;
- održivi razvoj;
- strateško planiranje prostora i životne sredine;
- davanje mišljenja i saglasnosti na lokalna planska dokumenta;
- izradu programa uređenja prostora;
- sačinjavanje separata i izdavanje urbanističko-tehničkih uslova;
- izdavanje građevinskih dozvola; izdavanje upotrebnihi dozvola;
- izdavanje odobrenja i urbanističko-tehničkih uslova za postavljanje objekata privremenog karaktera;
- vođenje razvojne i strateške politike u oblasti građevinarstva; energetska efikasnost kroz sistem planiranja i izgradnje objekata;
- povezivanje primorskog i kontinentalnog turizma;
- održivu valorizaciju potencijala i ekoloških prednosti nacionalnih parkova i zaštićenih područja prirode sa aspekta razvoja turizma;
- realizaciju investicionih programa od interesa za održiv turistički razvoj; praćenje infrastrukturnih projekata u funkciji razvoja turizma;
- unapređenje saradnje između sektora turizma i komplementarnih sektora;
- privatno-javno partnerstvo u oblasti stanovanja;
- sistem integralne zaštite životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa upravljanje otpadom i otpadnim vodama; sistem komunalnih djelatnosti;
- koordinaciju regionalnih sistema vodosnabdijevanja ;
- izradu standarda zaštite životne sredine; praćenje stanja životne sredine;
- saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama i fondovima Evropske unije u dijelu realizacije projekata iz oblasti zaštite životne sredine i komunalnih djelatnosti kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

# V. STANJE, PREDNOSTI, OBLASTI I POSTUPAK MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE U CRNOJ GORI

---

## 5.1. Stanje međuopštinske saradnje

Radi boljeg razumijevanja sadašnjeg stanja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave u saradnji sa Kancelarijom UNDP Crne Gore je pripremio i dostavilo upitnik opštinama, radi izjašnjenja o oblicima i obimu međuopštinske saradnje koji je obuhvatao sedam poglavlja i dvadeset pitanja. U ovom dijelu dajemo kratak rezime rezultata ovih istraživanja, a detaljnija pitanja i rezultate istraživanja su prezentirani u prilogu 1 i 2.

1. jedinice lokalne samouprave nijesu ukazale na postojanje dokumenata, Strategije ili Akcionog plana prema kojem se upravljaju prilikom kreiranja, razvoja i implementacije međuopštinske saradnje. Izuzev odredbi sadržanih u statutima lokalnih zajednica o međuopštinskoj saradnji i odluka o radnim tijelima, pojedinačnih odluka lokalnih zajednica, kao i strateškim planovima, koji su opšte prirode i nijesu uopšte razradili pitanje međuopštinske saradnje;
2. veći dio lokalnih zajednica je mišljenja da Zakon o lokalnoj samoupravi pruža u dovoljnoj mjeri mogućnost međuopštinske saradnje;
3. sve lokalne zajednice očekuju od Vlade Crne Gore da se uključi u inicijative, projekte i programe međuopštinske saradnje;
4. lokalne zajednice su usvojile različite mjere za uključivanje građana u procese donošenja odluka: javne rasprave, forumi, skupovi, kutije za predstave, itd. ;
5. Iako postoje primjeri aktivne međuopštinske saradnje u Crnoj Gori očigledne su razlike među opštinama u odnosu na oblasti saradnje i obim međuopštinske saradnje, s obzirom da je analiza pokazala da su se neke opštine aktivno bavile međuopštinskom saradnjom, ostale su ostvarile manji broj aranžmana međuopštinske saradnje ;
6. Oblasti usluga na koje opštine namjeravaju da se fokusiraju prilikom uspostavljanja međuopštinske saradnje variraju ;

## 5.2. Prednosti međuopštinske saradnje

Ključne prednosti razvoja međuopštinske saradnje obuhvataju :

- Obavljanje pojedinih poslova koje lokalna samouprava nemože samostalno vrsiti zbog nedostatka kapaciteta ;
- Dijeljenje administrativnih troškova za obavljanje administrativnih poslova i usluga
- Smanjenje troškova jedinica lokalne samouprave, i poboljšanje kvaliteta javnih usluga.



- Postizanje minimuma ekonomske veličine koja opravdava pružanje usluga;
- Obezbjedenje jedinstvenog nivoa kvaliteta usluga u više jedinica lokalne samouprave;
- Rješavanje situacije kada građani žive u jedinicama lokalne samouprave u kojoj plaćaju poreze ali istovremeno imaju koristi od usluga koje im pruža druga jedinica lokalne samouprave (efekti preliivanja i eksternalije );
- Poboljšanje ekonomskih performansi zaštite životne sredine kroz koordinirano planiranje;
- Privlačenje investicionih fondova iz javnih, privatnih ili donatorskih izvora čiji projekti mogu zahtijevati minimalnu veličinu projekta ili zahtijevati zajedničke projekte među grupama jedinica lokalne samouprave, npr. EU; IPA (Instrument za pretprijetnu podršku, fondovi, potencijalne države kandidate i EU strukturni fondovi za EU države članice često zahtijevaju ili minimalnu veličinu projektu koje manje jedinice lokalne samouprave pojedinačno ne mogu ostvariti ili eksplicitno zahtijevati stimulisanje zajedničkih projekata među grupama jedinica lokalne samouprave.

Stoga, sporazumi o saradnji između jedinica lokalne samouprave najčešće rezultiraju stvarnim budžetskim uštedama, unaprijeđenom ili održivom pružanju usluga ili programa, povećanju sposobnosti za privlačenje sredstava, kao i unaprijeđenim sposobnostima podjele troškova i vještina, dok istovremeno podstiču na kompromis, konsultacije, evaluacije, strateško planiranje i postavljanje ciljeva. Međuopštinska saradnja, takođe, doprinosi optimalnom korišćenju teorijskog i praktičnog znanja (eng. know-how) partnerskih jedinica lokalne samouprave pomaže da se eliminiše dupliranje poslova i promovise kultura organizacione saradnje.

Pored nabrojanih prednosti, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti ukazuje na to da *"Međuopštinska saradnja obiluje značajnim prednostima u poređenju sa spajanjem jedinica lokalne samouprave i privatizacijom javnih usluga, jer tako spojene jedinice lokalne samouprave ponekad su u sukobu sa tradicijom lokalnog stanovništva i privatizacijom javnih usluga nije dovoljna kompenzacija za nedostatak javnih organa odgovornih za upravljanje i donošenje odluke u oblasti poslova jedinica lokalne samouprave"*.

### 5.3. Moguće oblasti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori

Polazeći od nadležnosti lokalnih zajednica i njihovih specifičnosti najaktuelniji mogući oblici međuopštinske saradnje mogli bi se odvijati u sledećim oblastima :

1. Urbanističko i ruralno planiranje - urbanističko planiranje i izdavanje tehničke dokumentacije za izgradnju i izdavanje građevinskih dozvola; uređenje i održavanje građevinskog zemljišta;
2. Zaštita životne sredine i prirode - mjere za zaštitu i sprječavanje zagađenja vode, vazduha, zemljišta, zaštita prirode, zaštita od buke i nejonizirajućeg zračenja;
3. Lokalni ekonomski razvoj - planiranje lokalnog ekonomskog razvoja; utvrđivanje razvojnih i strukturnih prioriteta; vođenje lokalne ekonomske politike; podrška razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva na lokalnom nivou i u tom kontekstu, učešće u uspostavljanju i razvoju lokalne mreže institucija i agencija; promocija partnerstva;
4. Komunalne djelatnosti - snabdijevanje vodom za piće; isporuka tehnološke vode; odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda; javno osvjjetljenje; odvođenje i tretiranje



atmosferske vode; održavanje javne čistoće; sakupljanje, transportovanje i upravljanje komunalnim čvrstim i tehnološkim otpadom; uređenje i organizovanje javnog lokalnog prevoza putnika; nabavka prirodnog gasa i tople energije; održavanje groblja, i pružanje pogrebnih usluga; izgradnja, održavanje, rekonstrukcija i zaštita lokalnih puteva, ulica i drugih infrastrukturnih objekata; regulacija režima saobraćaja; izrada i održavanje ulične saobraćajne signalizacije; izrada i održavanje javnog parking prostora; odstranjivanje nepropisno parkiranih vozila; odstranjivanje havarisanih vozila s javnih površina; čišćenje dimnjaka; izgradnja i održavanje pijaca; održavanje i korišćenje parkova, zelenila, park šuma i rekreativnih površina; regulacija, održavanje i korišćenje rječnih korita u urbanizovanim dijelovima; imenovanje ulica, trgova, mostova i drugih infrastrukturnih objekata, itd;

5. Kultura - institucionalna i finansijska podrška kulturnim ustanovama i projektima; njegovanje folklora; običaja; starih zanata i sličnog kulturnog nasljeđa; organizacija kulturnih događaja; podsticanje različitih specifičnih oblika stvaralaštva;

6. Sport i rekreacija - razvoj masovnog sporta i rekreativnih aktivnosti; organizacija sportskih priredbi i manifestacija; održavanje i izgradnja objekata za sport u javnom interesu za opštinu, podrška sportskim asocijacijama;

7. Socijalna zaštita i zaštita djeteta - vrtići i domovi za stare (vlasništvo, finansiranje, investicije i održavanje); sprovođenje socijalne zaštite za lica s invaliditetom, djeca bez roditelja i roditeljske brige, djeca sa vaspitno-socijalnim problemima, djeca s posebnim potrebama, djeca iz jednoroditeljskih porodica, napuštena djeca, lica izložena socijalnom riziku, osobe s problemima zavisnosti od droge i alkohola; podizanje svijesti građana, stambeni smještaj lica sa socijalnim rizikom, smještaj i edukacija djece predškolskog uzrasta. Vršenje ovih nadležnosti je u saglasnosti s Nacionalnim programom za razvoj socijalne zaštite;

8. Obrazovanje - osnivanje, finansiranje i upravljanje osnovnim i srednjim školama, u saradnji sa centralnom vlasti, u skladu sa zakonom; organizovanje prevoza i ishrana učesnika i njihov smještaj u učeničkim domovima;

9. Zdravstvena zaštita - upravljanje mrežom javnih zdravstvenih organizacija i objektima primarne zdravstvene zaštite koji treba da uključuje predstavnike lokalne samouprave u svim odborima zdravstvenih organizacija u javnom vlasništvu; zdravstveno vaspitanje; unapređenje zdravlja; preventivne aktivnosti; zaštita zdravlja radnika i zaštita na radu; zdravstveni nadzor nad okolinom; nadzor nad zaraznim bolestima; pomoć pacijentima s posebnim potrebama (npr. mentalno zdravlje, zloupotreba djece, itd.); i druge oblasti koje će biti utvrđene zakonom;

10. Priprema i preduzimanje mjera za zaštitu i spasavanje građana i materijalnih dobara od ratnih razaranja, prirodnih nepogoda i drugih nesreća kao i od posljedica uzrokovanih tim pojavama ;

11. Protivpožarna zaštita koju vrše protivpožarne teritorijalne jedinice;

12. Razvoj i promocija turističkih kapaciteta

13 Nadzor nad vršenjem poslova iz sopstvene nadležnosti npr.( zajednička komunalna policija)

Navedene oblasti saradnje proizilaze i izvršene analize prezentirane u dokumentu Jačanje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori iz 2010 godine.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 1. Razvoj turizma, što je prioritet za opštine : Andrijevića, Bar, Budva, Herceg Novi, Kolašin, Mojkovac, Plav i Šavnik.

## 5.5. Postupak međuopštinske saradnje

Postupak međuopštinske saradnje trebao bi da obuhvata sljedeće faze :

- utvrđivanje potreba za MOS, uključujući i definiciju oblasti saradnje i potencijalnih partnerskih opština
- iniciranje MOS: zajednička radna grupa koja se sastoji od predstavnika partnerskih opština koja treba da vodi proces
- analiza normativnog okruženja za regulisanje MOS i opštinskih nadležnosti koje podliježu MOS
- MOS studija: studija izvodljivosti za složenije oblike MOS (zajedničko preduzeće/ustanova, zajednički poduhvat, itd); funkcionalna analiza za oblike MOS u oblasti javnih poslova (zajedničko odjeljenje uprave i pružanje usluga vršenja poslova javne uprave od strane jedne opštine drugoj). Osim toga, razrađivanje finansijskih aspekata MOS
- na osnovu studije, odluka opština koja se treba donijeti po pitanju opsega saradnje, odabranog oblika MOS, finansijskih aspekata, ulaznih elemenata sa strane svake od partnerskih opština (npr. kadrovi, oprema itd.), trajanje saradnje, aranžmani za realizaciju, upravljačke strukture, uslovi za prestanak rada MOS, itd.
- priprema i usvajanje opštinskih akata za uspostavljanje MOS
- praćenje sprovođenja MOS (da li MOS ostvaruje očekivane rezultate, da li postoje određeni izazovi koje partneri treba da prevaziđu itd.)
- evaluacija MOS (na dugoročnoj osnovi čime bi se dobile informacije za eventualni nastavak, prestanak, promjenu upravljačke strukture, promjenu oblika MOS, itd.

---

2. Izgradnja regionalnih deponija i reciklažnih centara, upravljanje čvrstim otpadom i otpadnim vodama i vodosnabdijevanje, što je od ključnog interesa za sljedeće tri grupe opština: a) Andrijevića, Berane, Rožaje i Plav; b) Bijelo Polje, Mojkovac i Kolašin;

c) Nikšić, Šavnik i Plužine.

3. Prostorno, urbanističko, investiciono, strateško i razvojno planiranje, uključujući putnu infrastrukturu i kvalitet prostora, što predstavlja prioritete oblasti usluga za opštine : Andrijevića, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Cetinje, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Plav, Nikšić, Rožaje i Šavnik.

4. Zaštita i očuvanje životne sredine, održivi razvoj, što je politika i strateški prioritet za opštine : Bijelo Polje, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac i Nikšić.

5. Poljoprivredna proizvodnja (organska, kvalitetna) i stočarstvo, što su prioriteti za opštine : Mojkovac, Šavnik i Rožaje.

6. Zajednička izrada projekata za EU fondove predstavlja neistitucionalni i neformalni oblik saradnje jedinica lokalne samouprave koji je relevantan za razvoj MOS, zbog toga što se tokom procesa izrade projektnog predloga jedinice lokalne samouprave razvijaju dobru komunikaciju, timski rad i utvrđuju rješavanje zajedničkih problema, što povećava izvjesnost kvaliteta buduće saradnje u prioritarnim područjima ;

# VI. SWOT ANALIZA

---

## 6.1. Uvod

Iz SWOT analize vidljivo je da osnov MOS u Crnoj Gori ima malo snaga i značajno više prilika te, istovremeno, relativno malo slabosti i nešto više prijetnji.

Za prepoznavanje ključnih prednosti i slabosti MOS u Crnoj Gori korištena je i metoda SWOT analize, koja je sačinjena nakon prethodnog razmatranja rezultata istraživanja različitih aspekata MOS, poput pravnog, finansijskog i institucionalnog okvira, primjera dobre prakse koje su sproveli Ministarstvo unutrašnjih poslova i UNDP Kancelarija u Podgorici. Izradi SWOT analize prethodilo je i provođenje ankete u kojoj su lokalne samouprave iznijele svoje stavove o MOS na osnovu prethodno distribuiranog upitnika. (Prilog 1 i 2 )

## 6.2. Snage

Ključne snage za MOS u Crnoj Gori jesu okolnost da pravni sistem omogućava saradnju lokalne jedinica te da postoje primjeri dobre prakse saradnje lokalnih jedinica.

## 6.3. Slabosti

Slabosti za MOS nisu brojne, ali su za njihovo prevazilaženje potrebni mehanizmi zajedničkog djelovanja:

- Nepostojanje institucionalnih mehanizama saradnje;
- nedostatak podrške i nedovoljno podsticanje za uspostavljanje saradnje;
- nedostatak iskustva lokalnih samoupravama u smislu uspostavljanja oblika MOS;
- nedostatak povjerenja u zajedničke projekte MOS.

## 6.4. Prilike

MOS u Crnoj Gori ima brojne prilike kao što su :

- odgovarajući pravni okvir za uspostavljanje međuopštinske saradnje;
- jasno izražena politička volja od svih struktura vlasti;
- jasno izražena spremnost lokalnih vlasti za uspostavljanje MOS;
- ekonomski održivi modeli saradnje;
- viši nivo i uspostavljanje novih usluga građanima;
- ekonomičnije i efikasnije vršenje poslova;
- podsticanje takmičarskog duha između lokalnih samouprava;
- status Crne Gore kao kandidata i potreba povećanja apsorpcionog kapaciteta za EU fondove.

## 6.5. Prijetnje

MOS u Crnoj Gori ima sljedeće prijetnje:

- Nedostatak volje i nerazumijevanje funkcionera i drugih rukovodećih lica u lokalnoj samoupravi za uspostavljanje MOS uslijed nedostatka iskustava i resursa potrebnih u ovom procesu;
- Nedostatak kapaciteta lokalnih zajednica
- Strah jednog od partnera da neće imati mogućnosti da finansijski i administrativno podrži realizaciju sporazuma;
- Nezainteresovanost jedinica lokalne samouprave za uspostavljanje saradnje.

# VII. STRATEŠKI CILJ

---

## 7.1. Vizija

**Vizija razvoja međuopštinske saradnje je kontinuirana težnja za uspostavljanjem racionalne i efikasno organizovane međuopštinske saradnje, kroz učešće lokalnih zajednica i ostalih zainteresovanih subjekata (Vlada, ministarstva, Zajednica opština Crne Gore).**

## 7.2. Misija i principi saradnje

Za puno ostvarivanje misije međuopštinske saradnje i strateške odgovore na izazove sa kojima se suočava sačinjen je okvirni Akcioni plan koji čini sastavni dio ove Strategije

**Misija međuopštinske saradnje je uravnoteženo i stalno unapređivanje kvaliteta života za sve građane u lokalnim zajednicama, kroz uspostavljanje različitih oblika saradnje, kreiranjem zajedničkih mehanizama za objedinjavanje ljudskih, materijalnih i drugih resursa.**

Prilikom izrade Strateškog plana polazi se od toga da je misija međuopštinske saradnje podrazumijeva udruživanje snaga dvije ili više lokalnih zajednica u cilju zajedničkog djelovanja na ustanovljavanju, unapređivanju i pružanju javnih usluga u različitim oblastima.

Ključni izazovi sa kojima se lokalne zajednice u Crnoj Gori suočavaju sa :

1. Djelotvorno ostvarivanje poslova izvorne nadležnosti;
2. Usvajanje EU standarda i korišćenje EU fondova;
3. Stvaranje pozitivnog imidža u regionalnom i evropskom okruženju;
4. Izgradnja društvenog povjerenja.

Navedena misija i odgovori na izazove u strateškom planu postavljeni su na nekoliko nivoa:

- Strateški nivo, koji obuhvata viziju i strateške ciljeve razvoja;
- Operativne ciljeve i akcioni plan za njihovo ostvarivanje;
- Operativni nivo, koji obuhvata finansiranje i implementaciju operativnih ciljeva

Strateški nivo se planira za period do 2016. godine dok se pojedini operativni nivoi razrađuju do perioda 2013. godine.

## 7.3. Strateški ciljevi međuopštinske saradnje

**Cilj: Razvoj međuopštinske saradnje je kontinuirana težnja za uspostavljanjem racionalne i efikasno organizovane međuopštinske saradnje,**

## **kroz učešće lokalnih zajednica i ostalih zainteresovanih subjekata (Vlada, ministarstva, Zajednica opština Crne Gore).**

Ovi ciljevi se mogu ostvariti :

1. Donošenjem i realizacijom strateških planova i programa razvoja opština
2. Identifikacijom potreba i njihovo realizacijom kroz različite institucionalne oblike saradnje
3. Sprovođenjem postupne funkcionalne decentralizacije u skladu sa jačanjem kapaciteta lokalnih zajednica
4. Ojačanim i održivim sistemom MOS/a
5. Ostvarenim visokim nivom razvijenosti međuopštinske i prekogranične saradnje
6. Uspostavljanjem kvalitetnog i održivog razvoja ljudskih resursa
7. Podrškom realizacije Strategije MOS/a u Crnoj Gori
8. Promocijom značaja i efekata MOS-a u Crnoj Gori
9. Intezivnijim razvijanjem međuopštinske saradnje i regionalnog povezivanja
10. Razvijanjem instrumenata podrške i stimulativnih mjera MOS-a
11. Potpisivanje Sporazuma o MOS ( Upisivanje Sporazuma o MOS kod nadležnog državnog organa )
11. Efektivno ostvarivanje MOS-a sa odgovarajućim izvorima finansiranja, resursima i imovinom (apliciranje kod donatora i fondova za zajedničke projekte MOS)

Navedeni ciljevi su u funkciji organa lokalne samouprave i drugih organa, da se u svom djelovanju, na kraći srednji i duži rok, aktivno uključe u smislu ostvarivanja vizije i misije MOS uz odgovarajuće uključivanje javnosti i uz maksimalnu spremnost i nastojanje svih subjekata da doprinose sprovođenju mjera i aktivnosti sadržanih u Strategiji i Akcionom planu.

### **7.4. Oblici i principi međuopštinske saradnje**

Smisao Strategije, odnosno projekata MOS –a je analiziranje i realizacija mogućih oblika i modaliteta saradnje, kao i utvrđivanje da li ti oblici saradnje rezultiraju povoljnim ekonomskim efektima za lokalne zajednice i benefite za građane u tim lokalnim zajednicama.

Modaliteti međuopštinske saradnje mogu biti različiti u zavisnosti od specifičnosti lokalnih zajednica koje se udružuju radi ostvarivanja zajedničkih koristi za njihove građane , kao što su :

- zajedničko pružanje usluga;
- zajednička administracija;
- sporazum o uslugama;
- zajedničko finansiranje projekata ;
- zajedničko apliciranje za projekte EU ;
- razmjena iskustava i
- višestruki modaliteti.

Da bi se sproveli navedeni oblici saradnje, svaka lokalna zajednica polazi od sledećih principa:

- a) Zajednički interes

- b) Jednakost;
- c) Srazmjernost;
- d) Dobro upravljanje;
- e) Jasna podjela odgovornosti
- f) Pravni osnov za saradnju.

# VIII. IMPLEMENTACIJA I FINANSIRANJE

---

## 8.1. Implementacija

U vezi sa implementacijom Strategije, Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave u Crnoj Gori je prepoznat kao implementaciono tijelo. Naime, Odlukom o formiranju Koordinacionog odbora utvrđeno je, između ostalog, da Koordinacioni odbor utvrđuje smjernice i pravce procesa decentralizacije, razmatra najvažnija pitanja koja se tiču reforme u oblasti lokalne samouprave i predlaže Vladi Crne Gore prioritete aktivnosti te podstiče koordinaciju aktivnosti između svih učesnika procesa reforme.

U tom cilju, Koordinacioni odbor će formirati Savjet za realizaciju međuopštinske saradnje koji će sačinjavati predstavnici institucija zastupljenih u ovom tijelu (Koordinacionom odboru) i 3 predstavnika lokalnih samouprava određenih prema regionalnom principu.

Savjet će razmatrati informacije o sprovođenju Strategije, podsticati lokalne zajednice na saradnju, pružati stručnu i drugu pomoć, te će pružati direktnu pomoć oko konkretnih programa saradnje.

Koordinacioni odbor će, najmanje jednom godišnje, razmatrati Izvještaj o radu Savjeta te zajednički utvrđivati konkretne godišnje planove, koji će se dostavljati Vladi.

## 8.2. Finansiranje

Finansiranje projekata međuopštinske saradnje će se obezbijediti iz:

- iz budžeta lokalnih zajednica koje potpisuju Sporazum o saradnji ;
- iz državnog budžeta za one projekte čija implementacija je od državnog značaja ;
- od sredstava domaćih i međunarodnih donatora ;
- Evropskih i drugih fondova ;
- Vezanih dotacija <sup>7</sup>;
- Namjenskih dotacija <sup>8</sup> ;
- Kombinovanjem prethodnih modela finansiranja.

Vlada će budžetom predviđeti finansiranje određenih projekata za jedinice lokalne samouprave koje nijesu u mogućnosti da obezbijede sredstva za određeni period, posebno u opštinama u sjevernom regionu Crne Gore.

---

<sup>7</sup> Kod vezanih dotacija centralna vlast daje 1 euro, a lokalne vlasti 1 euro, za realizaciju određenog projekta

<sup>8</sup> Namjenske dotacije dodjeljuju se lokalnim vlastima za sprovođenje konkretnih zadataka, npr. Obrazovanje djece



## IX. PREPORUKE

---

U cilju razvoja efikasnog, ekonomičnog i efektivnog rada lokalne samouprave, neophodno je da jedinice lokalne samouprave tijesno međusobno sarađuju, kako zbog valorizacije zajedničkih potencijala u određenom regionu kojem gravitiraju ( npr. Kolašin, Mojkovac i Bijelo Polje), ali i rješavanja zajedničkih problema, odlaganje otpada, zajedničke inspeksijske službe ...). Efekti kvalitetne međuopštinske saradnje ogledaju se u korišćenju njenih prednosti, kao što su: smanjenje troškova i poboljšanje kvaliteta javnih usluga kroz ostvarivanje ekonomije obima i pristupa naprednim tehnologijama, obezbjeđivanje istog nivoa kvaliteta usluga u više opština, privlačenje sredstava iz javnih, privatnih ili donatorskih fondova i drugih izvora itd. Kao jedan od mehanizama kvalitetnog razvoja međuopštinske saradnje treba razviti tzv. sistem podsticaja, koji podrazumijeva stimulisanje ovog načina saradnje u pružanju javnih usluga, posebno onih gdje je ekonomija obima od presudnog značaja za smanjenje troškova i povećanje dostupnosti.

Posebno je važno istaći implementaciju Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica i njena tri dodatna protokola, kao i propisa Evropske unije koji se odnose na ovu oblast. Pravni osnov za razvoj ove vrste saradnje prepoznat je i Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Osnivanje međuopštinskih zajednica i tijela za prekograničnu i međuteritorijalnu saradnju, u skladu sa standardima i propisima Evropske Unije predstavljaju osnov i posdstrek za dalji razvoj u ovoj oblasti. U tom kontekstu, posebnu pažnju treba posvetiti regionalnim oblicima međuopštinske saradnje naših opština sa naročito graničnih opština zemalja u okruženju.

Nastaviti jačanje saradnje organa lokalne samouprave i javnih službi čiji je osnivač država, posebno u odnosu na potrebe učešća organa lokalne samouprave u postupku pripreme, donošenja i sprovođenja planova i programa razvoja djelatnosti pojedinih javnih službi ili agencija na teritoriji opštine.

Pored navedenog, potrebno je donošenje modernih pravnih rješenja kroz usvajanje sistemskog Zakona o javnim službama, inoviranje Zakona o javno privatnom partnerstvu, tj. stvaranje normativnih i institucionalnih uslova za restrukturiranje javnih službi.

## X. ZAKLJUČAK

---

Potreba uspostavljanja MOS koji će obezbijediti dalji razvoj lokalnih samouprava na principima koje proklamuje Zakon o lokalnoj samoupravi, nedvosmisleno je ukazao na neophodnost uspostavljanja izrade ovog strateškog akta.

Strategija razvoja međuopštinske saradnje i Akcioni plan za njeno sprovođenje treba da obezbijede osnovne predušlove za punu implementaciju načela i standarda saradnje, posebno u dijelu pravnog i institucionalnog okvira za njeno uspostavljanje, mogućih izvora finansiranja, te da posluži kao podsticaj uspostavljanju iste u između lokalnih zajednica u Crnoj Gori.

Uspostavljanje institucionalne međuopštinske saradnje u Crnoj Gori treba uraditi što prije, sa posebnim osvrtom na IV kvartal ove godine u smislu pripreme MOS projektnih predloga koji će međuopštinsku saradnju dodatno učvrstiti.

Posebnu odgovornost za sprovođenje ove Strategije imaju svi navedeni subjekti, pa je potrebno čim prije pristupiti njenoj realizaciji, u kojim aktivnostima posebnu odgovornost ima Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave.

## XI. PROPISI

---

1. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore" br. 1/07)
2. Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09 od 31.12.2009) ;
3. Zakon o teritorijalnoj podjeli SR. Crne Gore na opštine ("Sl. list SRCG", br. 10/60, 6/65, 45/90, 45/91, 23/95)
4. Zakon o Glavnom gradu (Službeni list Crne Gore" br 65/05) ;
5. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ( „Sl. List Crne Gore „, br. 51/08)
6. Zakon o komunalnim delatnostima (Službeni list br. 12/95)
7. Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. list RCG", br. 42/03, 44/03, "Sl. list Crne Gore", br. 05/08 od 23.01.2008, 51/08 od 22.08.2008, 74/10 od 17.12.2010);
8. Zakon o regionalnom razvoju (Službeni list Crne Gore", br. 20/11 od 15.04.2011 ).

## XII. PRILOZI

---

### Prilog 1: Upitnik Razvoj međuopštinske saradnje u Crnoj Gori

#### **I POLITIKE I STRATEGIJE**

1. Po Vašem mišljenju, koje su najvažnije vrste strateških odluka za opštinu na čijem ste Vi čelu?
2. Na koji način Vi, kao i ostali opštinski službenici, uključujete potrebe građana i zainteresovanih strana u strateške odluke?
3. Na koji način prevodite strateške odluke u pojedinačne zadatke za opštinske službenike?

#### **II RUKOVODSTVO**

1. Na koji način rukovodstvo kreira misiju i viziju opštine?
2. Kakva je uloga rukovodioca u uspostavljanju odnosa s građanima i zainteresovanim stranama u lokalnoj zajednici?

#### **III PROCESI**

1. Kakav je Vaš stav po pitanju sprovođenja nadležnosti na polju urbanizma, poreza, inspekcije i komunalnih usluga?
2. Za koje nadležnosti i njihovu primjenu smatrate da biste mogli biti lider u regionu gdje se nalazi Vaša opština?
3. Na koji način pružate usluge građanima i kakva je Vaša percepcija kvaliteta pružanja usluge?

#### **IV PARTNERSTVO**

1. Koji su ključni partneri u Vašoj opštini? Na koji način oni doprinose postizanju strateških ciljeva opštine?
2. Koju ste vrstu partnerskih odnosa uspostavili s drugim opštinama u regionu kojem gravitira Vaša opština ( jug, sjever ili centar)?

#### **V MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA**

1. Da li ste u proteklom periodu realizovali neke vrste projekata međuopštinske saradnje?
2. Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, iz kojih oblasti su realizovani projekti i koji su postignuti rezultati?
3. Da li su i kako su finansirani dosadašnji projekti međuopštinske saradnje?
4. Da li su i, ako jesu, koji su projekti realizovani s opštinama iz Crne Gore?
5. Da li su i, ako jesu, koji su projekti realizovani s opštinama iz Regiona?
6. Da li su i, ako jesu, koji su projekti realizovani s opštinama iz Evrope?
7. Da li su planirani određeni projekti međuopštinske saradnje u 2010. i narednim godinama?

## **VI SARADNJA MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA I JAVNE UPRAVE I OPŠTINE NA ČIJEM STE VI ČELU**

1. Da li Zakon o lokalnoj samoupravi pruža dovoljno mogućnosti za razvoj međuopštinske saradnje?
2. Koje su Vaše preporuke za dalji razvoj međuopštinske saradnje u kojima Ministarstvo može pružiti podršku?
3. Postoji li dokument na osnovu kojeg planirate i realizujete projekte međuopštinske saradnje i ukupne spoljne odnose opštine?

### **Prilog 2: Tabele sa rezultatima istraživanja**

#### ***Prioritetne oblasti za politike i strategije u crnogorskim opštinama***

##### **Turistički razvoj**

Andrijevica	Kolašin	Šavnik
Bar	Mojkovac	Žabljak
Budva	Plav	Ulcinj
Herceg Novi		

##### **Regionalne deponije, reciklažni centri, upravljanje čvrstim otpadom i otpadnim vodama, vodosnabdijevanje**

Grupa A (regionalna deponija i reciklažni centar): Andrijevica, Berane, Rožaje, Plav
Grupa B (regionalna deponija): Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin
Grupa C (regionalna deponija): Nikšić, Šavnik, Plužine
Tivat (vodosnabdijevanje i regionalna deponija u saradnji sa Kotorom i Budvom)
Ulcinj (regionalna sanitarna deponija)

### **Prostorno, urbanističko, investiciono, strateško i razvojno planiranje**

Andrijevica	Kolašin	Podgorica
Bar	Kotor	Nikšić
Berane	Plav	Rožaje
Bijelo Polje	Pljevlja	Šavnik
Budva	Plužine	Tivat
Cetinje		

### **Zaštita životne sredine i održivi razvoj**

Bijelo Polje	Kotor	Pljevlja
Herceg Novi	Mojkovac	Podgorica
Kolašin		

### **Poljoprivreda (organska) i proizvodnja hrane i stočarstvo**

Nikšić	Rožaje	Žabljak
Mojkovac	Šavnik	

### **U potpunosti saglasni**

Andrijevica	Danilovgrad	Plužine
Bar	Herceg Novi	Podgorica
Berane	Mojkovac	Šavnik
Bijelo Polje	Nikšić	Tivat
Budva	Plav	Ulcinj
Cetinje	Pljevlja	

### **Djelimično saglasni**

Kolašin	Kotor	Rožaje
---------	-------	--------

Komentar: Prisutna je saglasnost među gotovo svim opštinama da Zakon o lokalnoj samoupravi pruža dovoljno mogućnosti za razvoj međuopštinske saradnje, i neke opštine su svoje mišljenje potkrijepile argumentima.

## ***Učešće građana u vršenju lokalnih poslova i procesu donošenju odluka***

### **Javni forumi, rasprave i okupljanja u lokalnim zajednicama**

Berane	Bijelo Polje	Kolašin
Mojkovac	Plav	Podgorica (takođe usvojila Odluku o učešću lokalnog stanovništva u javnim poslovima)
Nikšić	Rožaje	Šavnik
Ulcinj		

### **Ostale metode**

Andrijevića (Građansku uslužni centar)	Budva (Uključivanje prijedloga građana)	Kotor (Uključivanje prijedloga građana)
Pljevlja (Građanski uslužni centar)	Plužine (Kutija za žalbe)	Tivat (Građanski uslužni centar)

Komentar: Saglasno članovima 99-110 Zakona o lokalnoj samoupravi koji su posvećeni uspostavljanju mehanizama za učešće građana, opštine izvještavaju da su usvojile različite mjere, poput javnih foruma, rasprava, okupljanja, kutija za žalbe radi uključivanja lokalnog stanovništva u procese donošenja odluka. Međutim, mehanizam za uključivanje lokalnog stanovništva u sami proces donošenja odluka (kako to funkcioniše, šta se dešava nakon dostavljanja žalbi ili zahtjeva od strane građana, itd.) ostaje prilično nejasan i potrebno ga je dalje razviti.

### **Nivoi saradnje**

Komentar: Sljedeće tri tabele daju prikaz o partnerstvima koja su sklopile crnogorske opštine, na osnovu odgovora opština koji su prikupljeni istraživanjem. Sporazumi o saradnji su grupisani u tri različita nivoa: **državni**, **regionalni** (jugoistočna Evropa) i **evropski**. Na regionalnom nivou, oblici partnerstva se često podudaraju sa prekograničnom saradnjom. Na evropskom nivou, opštine imaju benefite u vidu tehničke i finansijske podrške evropskih vlasti.

***Tabela 5***

Opština	Država	Region	Evropa
Andrijevića	Da, sa opštinama Budva, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin i Plav.	Da, s opštinom Čajetina u Srbiji.	Da, s Austrijskom vladom.
Bar	Da, naročito sa Podgoricom.	Da, s opštinama Drač, Bušat, Skadarski region u Albaniji, opštine Korčula i Dubrovnik - Neretva u Hrvatskoj, opštine Kopar i Nova Gorica u Sloveniji.	Da.
Berane	Da, s opštinom Rožaje.	Da, s opštinom Prijepolje u Srbiji	Da, s Austrijskom vladom.

Bijelo Polje	Da, s opštinama smještenim duž rijeke Lim.	Ne.	Da, s Turskom.
Budva	Da, naročito s Kotorom i Tivtom a pružamo finansijsku podršku Mojkovcu, Šavniku i Plavu.	Da, ali upitnikom je utvrđeno da je opština Budva samo ostvarila prekomorsku saradnju.	Ne.
Cetinje	Da, ali samo s Podgoricom.	Da, sa pojedinim opštinama sa Balkana (Beograd, Mali Iđoš, Velika Kladuša, Novo Sarajevo, Skadar itd.).	Da, s francuskim gradom Mec, italijanskim gradom Santa Severina i gradom Larnakom na Kipru.
Danilovgrad	Da, sa svim opštinama u državi, ali naročito sa susjednim opštinama.	Ne.	Ne.

**Tabela 6**

Opština	Država	Region	Evropa
Herceg Novi	Da, u okviru Regionalnog vodovoda - Crnogorsko Primorje.	Ne.	Da, s norveškim gradom Levanger.
Kolašin	Da, s opštinama smještenim u regionu Bjelasice i Komova.	Ne.	Da, u okviru austrijsko/crnogorskog partnerstva.
Kotor	Da, s opštinama Tivat, Budva, Herceg Novi, Ulcinj i Bar.	Da, sa Skadrom u Albaniji, Hrvatskom, Srbijom i Bosnom i Hercegovinom.	Da, s italijanskim regijama Molize, Abruci i italijanskim gradovima Ferara, Gorizia, Padova i Kaljari.
Mojkovac	Da, s opštinama Bijelo Polje i Kolašin.	Da, s pojedinim opštinama iz Srbije, Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, kao i u okviru Programa transnacionalne saradnje jugoistočne Evrope.	Ne.
Nikšić	Da, s opštinama Plužine i Šavnik.	Ne.	Da, s Italijom.
Plav	Da, s opštinama Andrijevicom i Rožaje.	Da, prekogranična saradnja sa nekoliko opština iz Albanije (Kukeš) i Srbije (Vrnjačka Banja i Priboj).	Da, sa Švajcarskom.
Pljevlja	Da, s velikim brojem opština, uključujući sjevernu regiju.	Da, prekogranična saradnja sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom (s opštinama Kraljevo, Prijepolje, Priboj, Požega, Užice i Sarajevo). Saradnja sa Slovenijom.	Da, s italijanskom regijom Moliz.



**Tabela 7**

Opština	Država	Region	Evropa
Plužine	Da, s opštinom Nikšić.	Ne.	Ne.
Podgorica	Da, naročito s opštinama Bar i Cetinje.	Da, sa Sarajevom, Skopljem i Zagrebom.	Da, s Italijom, kao i centralnim administrativnim distriktom Moskve.
Rožaje	Da, s opštinama Plav, Andrijevica i Berane.	Da, u toku su pregovori o uspostavljanju partnerstva sa opštinama Tutin, Novi Pazar, Kraljevo, Raška i Peć.	Ne.
Šavnik	Da, s opštinama Podgorica i Bar.	Ne.	Ne.
Tivat	Da, s Kotorom i Budvom.	Da, uključeni u projekte prekogranične saradnje.	Da, u kontekstu finansiranja IPA projekata.
Ulcinj	Da (partnerske opštine nisu specificirane).	Da (partneri nisu specificirani).	Da (partneri nisu specificirani).
Žabljak	Da, sa Pljevljima, Podgoricom i Kotorom.	Ne.	Ne.

## Preporuke koje su ponudile opštine

**Tabela 8 - Preporuke (1)**

Andrijevica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za izmjenom propisa u oblasti korišćenja prirodnih resursa, upravljanja, korišćenja imovinom i finansiranja lokalne samouprave kako bi opštine stekle više nadležnosti.</li> </ul>
Bar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za izradom zakonskih rješenja kojima bi se regulisala izgradnja objekata bez građevinske dozvole; u odsustvu takvih rješenja teško je u praksi ispuniti urbanističko-tehničke uslove definisane zakonom.</li> <li>• Potreba za većim brojem inspekcija koje bi garantovale bolje usluge u oblasti komunalnih usluga i prevazilaženja problema podjele i preklapanja nadležnosti u ovoj oblasti ali takođe i u oblastima deponije materijala, prodaje građevinskog materijala na javnim površinama, pored lokalnih puteva, u pojasu magistralnih puteva, nelegalna prodaja građevinskog materijala.</li> </ul>
Berane	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba da Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave promoviše međuopštinsku saradnju u oblasti ekologije, zaštite životne sredine i oblasti razvoja turizma.</li> </ul>
Bijelo Polje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba da Ministarstvo organizuje periodične, makar godišnje sastanke sa predstavnicima opština na temu međuopštinske saradnje na kojima bi se došlo do novih ideja o mogućnostima dalje saradnje i vršile ocjene dostignutog nivoa saradnje.</li> </ul>
Budva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za informisanjem opština u vezi sa mogućnostima uspostavljanja saradnje između Ministarstva, Zajednice opština i svih opština.</li> </ul>

Cetinje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za daljim podizanjem nivoa međusobne koordinacije, boljom razmjenom informacija o mogućnostima (u implementaciji zajedničkih projekata) koje se pružaju opštinama od strane domaćih i inostranih donatora i podsticanje zajedničkog nastupa pred inostranim donatorima.</li> </ul>
Danilovgrad	Bez preporuke.
Herceg Novi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za izmjenom zakonskih rješenja po pitanjima od zajedničkog interesa (planiranje, struktura lokalne samouprave, itd.) i stvaranje regionalne mreže lokalnih samouprava koja bi imala za cilj rješavanje zajedničkih problema.</li> </ul>

**Tabela 9 - Preporuke (2)**

Kolašin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba da i druga ministarstva (pored Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave) pruže podršku razvoju međuopštinske saradnje u okviru nadležnosti predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi.</li> </ul>
Kotor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za većim uključivanjem Ministarstva u funkcionisanju lokalne samouprave i rješavanje izazova sa kojima se suočavaju naročito u odnosu na vršenje dužnosti lokalne samouprave.</li> <li>• Potreba da Ministarstvo obezbijedi stabilno finansiranje lokalnim samoupravama.</li> <li>• Potreba za preciznijim definisanjem nadležnosti lokalne samouprave.</li> </ul>
Mojkovac	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podrška Ministarstva bi bila potrebna u izradi projekata prekogranične saradnje za IPA projekte.</li> <li>• Ministarstvo treba da razmotri mogućnost kreiranja fondova za takmičenje otvoreno za sve opštine, kojim su opštine pozvane da dostave zajedničke prijedloge projekata za realizaciju međuopštinske saradnje.</li> </ul>
Plav	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potrebna podrška razvoju međuopštinske saradnje od strane: Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Ministarstva saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija.</li> </ul>
Pljevlja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za većim angažovanjem Zajednice opština na planu bolje saradnje lokalnih zajednica.</li> <li>• Potreba za direktnom koordinacijom određenih regionalnih projekata od strane Ministarstva.</li> </ul>
Plužine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za reformom koja reguliše poziciju opština u zakonodavnom sistemu kao i problem stalne centralizacija funkcija.</li> <li>• Potreba za izvorima budžetskih prihoda.</li> </ul>

**Tabela 10 - Preporuke (3)**

Podgorica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba da Ministarstvo u saradnji sa Zajednicom Opština razmotri projekte relevantne za razvoj svih jedinica lokalne samouprave i pomogne njihovu realizaciju, takođe, u saradnji sa evropskim i međunarodnim asocijacijama.</li> </ul>
-----------	---

Nikšić	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministarstvo bi trebalo da vrši procjenu mogućnosti radi evaluacije kapaciteta opština u implementaciji međuopštinskih projekata, a imajući u vidu karakteristike i osobenosti lokalnih zajednica, kao i pokretanje inicijativa i davanje uputstava za realizaciju međuopštinskih projekata.</li> </ul>
Rožaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba da Ministarstvo obezbijedi jasnu definiciju oblika, vrste i ograničenja međuopštinske saradnje u okviru zakona.</li> </ul>
Šavnik	Bez preporuka.
Tivat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba da Ministarstvo nastavi sa projektom najboljih praksi i da nastavi odgovorno upravljanje.</li> </ul>
Žabljak	Bez preporuka.
Ulcinj	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba da Ministarstvo igra ulogu posrednika između opština kao i da organizuje treninge i seminare za opštine.</li> </ul>



OKVIRNI AKCIONI PLAN  
ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE  
MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE  
U CRNOJ GORI  
ZA PERIOD 2011-2013.

---

Podgorica, 08. 06. 2011. godine

Okvirni Akcioni plan za implementaciju Strategije međuopštinske saradnje u Crnoj Gori definiše aktivnosti, nosioce tih aktivnosti, rokove, indikatore uspjeha za realizaciju za period 2011- 2013.9

STRUKTURNO PRILAGOĐAVANJE MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE				
CILJ	AKTIVNOST	NADLEŽNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA
<b>Donošenje i realizacija strateških planova i programa razvoja opština</b>	Jedinice lokalne samouprave da izrade predlog strateškog plana u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju i Strategijom uključujući i oblast međuopštinske saradnje	Skupština opštine Predsjednik opštine	IV kvartal 2011	Donijet Predlog strateskog plana opštine
	Ocijena usklađenost predloga strateškog plana sa Strategijom regionalnog razvoja	Min. Ekonomije	30 dana od dana dostavljanja predloga Strateskog plana opštine	Saglasnost ME na strateski plan opštine
	Jedinica lokalne samouprave donese strateški plan.	Skupština opštine	30 dana od dana dobijanja saglasnosti Min. Ekonomije	Skupština opštine donijela strateski plan opštine.
<b>Identifikacija potreba i institucionalnih oblika saradnje</b>	Identifikacija potreba i mogućnosti međuopštinske saradnje	Međuopštinska radna grupa	I kvartal 2012	Usaglašene oblasti saradnje
	Identifikacija institucionalnog organizovanja međuopštinske saradnje	Međuopštinska radna grupa	II kvartal 2012	Usaglašen institucionalni oblik organizovanja saradnje
	Izrada sporazuma – ugovora o međuopštinskoj saradnji	Međuopštinska radna grupa	III kvartal 2012	Pripremljen predlog sporazuma-ugovora – odluke o saradnji

<sup>9</sup> Okvirni akcioni plan međuopštinske saradnje harmonizovan je sa Okvirnim akcionim planom za implementaciju Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016 godina koji je Vlada CG usvojila na sjednici održanoj 31 marta 2011 zajedno sa Strategijom reforme javne uprave.

	Usvajanje odluka – sporazuma	Skupštine opština	III kvartal 2012	Usvojen akt
<b>CILJ</b>	<b>AKTIVNOST</b>	<b>NADLEŽNI ORGAN</b>	<b>ROK REALIZACIJE</b>	<b>INDIKATOR USPJEHA</b>
<b>Sprovedena dalja postupna funkcionalna decentralizacija</b>	Izrada studije o mogućnostima uvođenja politipskog načina organizacije lokalne samouprave	MUP i ZOČG	2013	Vlada usvojila studiju
	Potpisivanje sporazuma o saradnji između Vlade i Zajednice opština na projektu uvođenja politipskog načina organizacije lokalne samouprave	MUP i ZOČG	2013	Potpisan sporazum o saradnji
	Usvajanje podzakonskih akata od strane Vlade o povjeravanju i načinu vršenja dijela poslova određenim jedinicama lokalne samouprave, koje iskažu interesovanje za daljom dekoncentracijom, a kasnije i punom decentralizacijom poslova	MUP	2013	Donešeni svi planirani i potrebni podzakonski akti
	Program izgradnje kapaciteta u 3 izabrane opštine	MUP	2013	3 opštine su sposobne da preuzmu nove funkcije
<b>Ojačan i održiv sistem MOS-a</b>	Osnivanje biznis inkubatora samouprave, i uvođenje klastera u jedinicama lokalne	ZOČG i JLS, uz podršku MF, ME	2011. i 2012.	Osnovan biznis inkubator u 12 JLS

	Prepoznavanje i ukidanje biznis barijera na lokalnom nivou i postizanje konkurentnosti i kvaliteta proizvoda i usluga lokalne ekonomije	ZOCG i JLS, uz podršku ME, MF i MUP	kontinuirano	Formirana interesorna komisija na nacionalnom nivou i izrađena detaljna analiza postojećih biznis barijera u radu svih JLS. Ukinuto 50% prepoznatih barijera.
	Priprema, promocija i implementacija lokalnih planova ekonomskog razvoja	MUP, ME, ZOCG i JLS	2011-2013	Pripremljeni lokalni planovi ekonomskog razvoja u svim JLS, promovisani planovi na raznim sajmovima i drugim investicionim forumima od strane 12 JLS, implementirano 50% planova u 5 JLS
	Implementacija Plana aktivnosti jedinica lokalne samouprave na podizanju nivoa zaštite potrošača	MUP, ME u saradnji sa Zajednicom opština, jedinicama lokalne samouprave i NVO	2011 – 2012.	Implementiran Plan aktivnosti
<b>Ostvaren visok nivo razvijenosti međuopštinske saradnje i prekogranične saradnje</b>	Na nacionalnom nivou razviti sistem podsticaja međuopštinske saradnje, kroz mogućnost finansijskog učešća države	MUP, ME i ZOCG	2012, 2013	Donešeni podzakonski akt kojim se utvrđuje da Vlada subvencionira 20% iznosa za 10 projekata koji su rezultat međuopštinske saradnje
	Implementacija strategije za razvoj međuopštinske saradnje u Crnoj Gori	MUP u saradnji sa resornim državnim organima i ZOCG	kontinuirano	

	Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za uspostavljanje aranžmana međuopštinske i prekogranične saradnje između teritorijalnih zajednica ili vlasti	MUP, ME i ZOCCG	kontinuirano	Određena i obučena 21 osoba u JLS za rad na projektima međuopštinske saradnje
<b>Uspostavljen ekvivalentan i održiv sistem razvoja ljudskih resursa</b>	Jačanje menadžment timova u lokalnim zajednicama na planu realizacije Strategije	MUP, UzK, ZOCCG i JLS	2012 i 2013	Osnovani i kadrovski ojačani menadžment timovi
	Planiranje i sprovođenje programa obuka lokalnih službenika i namještenika za međuopštinsku saradnju	MUP, UzK, ZOCCG i JLS	kontinuirano	Utvrđen program obuke za naredni dvogodišnji period od strane jedinice za ljudske resurse ZOCCG
<b>INSTITUCIONALNI OKVIR - MONITORING I EVALUACIJA</b>				
<b>CILJ</b>	<b>AKTIVNOST</b>	<b>NADLEŽNI ORGAN</b>	<b>ROK REALIZACIJE</b>	<b>INDIKATOR USPJEHA</b>
<b>Podrška realizaciji Strategije međuopštinske saradnje u Crnoj Gori</b>	Osnivanje Savjeta za realizaciju MOS-a	Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave	IV kvartal 2011	Osnovan Savjet
	Razmatranje polugodišnjeg izvještaj o realizaciji akcionog plana MOS-a	Koordinaciono tijelo Vlade CG za reformu lokalne samouprave	polugodišnje	Usvojen izvještaj
	Organizovanje okruglih stolova o podsticaju MOS-a	MUP, ME, UNDP, ZOCCG	godišnje	Održan okrugli sto
<b>Promocija značaja i efekata međuopštinske saradnje u Crnoj Gori</b>	Reklamna kampanja Štampanje brošura i publikacija o toku procesa međuopštinske saradnje	MUP u saradnji sa organima lokalne samouprave	Kontinuirano	Realizovana kampanja