VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

NACRT

ANALIZA MODELA ORGANIZACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Podgorica, oktobar 2015. godine

S A D R Ž A J:

UVOD..... 3

1. Monotipska i politipska organizacija lokalne samouprave..... 5

1.1 Monotipska i politipska organizacija lokalne samouprave evropskih zemalja..... 7

1.2 Organizacija lokalne samouprave u Crnoj Gori..... 7

2. Poslovi jedinica lokalne samouprave.....7

2.1 Poslovi jedinica lokalne samouprave evropskih zemalja..... 8

2.2 Poslovi jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori..... 9

3. Finansiranje lokalne samouprave..... 14

4. Teritorijalna organizacija lokalne samouprave..... 17

4.1 Teritorijalna organizacija lokalne samouprave evropskih zemalja..... 17

4.2 Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u Crnoj Gori..... 18

5. Viši nivo lokalne zajednice evropskih zemalja..... 22

5.1 Nivo lokalne zajednice u Crnoj Gori..... 23

6. Lokalni organi i njihovi međusobni odnosi..... 23

7. Odnosi između centralnog i lokalnog nivoa..... 27

8. Preporuke za oblikovanje blagog politipskog modela lokalne samouprave u Crnoj Gori..... 28

PREDLOG ZAKLJUČAKA..... 31

UVOD

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. godina (AURUM), odnosno Akcionim planom za njeno sprovođenje za period 2014-2015. godina, predviđena je izrada Studije o mogućnosti uvođenja politipskog načina organizovanja lokalne samouprave, dok je Programom rada Vlade i Programom rada Ministarstva unutrašnjih poslova za 2015. godinu planirana izrada Analize modela organizacije lokalne samouprave (u daljem tekstu: Analiza).

U cilju realizacije ove obaveze, Ministarstvo unutrašnjih poslova organizovalo je 8. i 9. oktobra 2014. godine, uz podršku Evropske komisije (TAIEX), radionicu pod nazivom „Mogućnost uvođenja politipskog modela organizacije lokalne samouprave u Crnoj Gori“, na kojoj su, između ostalog, dobijeni inputi za izradu navedene Analize. Takođe, u novembru 2014. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je izradilo Nacrt smjernica za izradu Analize, a potom je, od 2. do 6. februara 2015. godine, održana još jedna radionica organizovana od strane Ministarstva unutrašnjih poslova uz stručnu podršku Evropske komisije (TAIEX).

Radi utvrđivanja realnog stanja, Ministarstvo unutrašnjih poslova je sprovelo anketno ispitivanje opština o mogućnostima razlikovanja poslova i ovlašćenja između centralnog i lokalnog nivoa, finansiranju jedinica lokalne samouprave, teritorijalnoj organizaciji opština, organizaciji i odnosu organa na lokalnom nivou, te odnosu centralnih organa sa organima na lokalnom nivou, obzirom na veličinu i karakter jedinica lokalne samouprave. Mišljenja, stavove i predloge poslalo je 15 opština (Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Gusinje, Mojkovac, Nikšić, Petnjica, Plužine, Pljevlja, Podgorica, Kotor, Rožaje, Tivat i Ulcinj). Takođe, Ministarstvo unutrašnjih poslova zatražilo je od drugih ministarstava izjašnjenja o mogućnostima i potrebi razlikovanja poslova među različitim jedinicama lokalne samouprave, odnosno mogućnostima određivanja adekvatnog djelokruga sopstvenih poslova koje jedinice lokalne samouprave treba zajednički da vrše. Mišljenja, stavove i predloge poslalo je 11 ministarstava (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo nauke, Ministarstvo pravde i Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija). Dobijeni stavovi i mišljenja opština i ministarstava bila su osnov za raspravu koja je održana 8. i 10. juna 2015. godine u Podgorici, uz stručnu podršku OECD-SIGMA-e.

Na osnovu rezultata navedenih aktivnosti, te na osnovu strateških dokumenata, propisa i drugih izvora,[1] a uz saradnju jedinica lokalne samouprave, organa državne uprave i eksperata Evropske komisije (TAIEX) i OECD-SIGMA-e, sačinjena je ova Analiza.

---

[1] U pripremi ove Analize korišćena su sljedeća dokumenta: Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. godina (AURUM), Strategija razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2011-2015. godine, Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2014-2015. godina, za 2014. godinu, Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2014-2017. godine, Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, OECD Factbook: Economic, environmental and social statistics, 2013., Analiza efekata sprovođenja strategije reforme javne uprave (AURUM) ostvarenih u periodu 2011-2014. godine, Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava, Godišnji izvještaj o stanju u oblasti vodosnabdijevanja, upravljanju otpadom i otpadnim vodama, realizaciji prioritetnih aktivnosti u komunalnoj djelatnosti sa predlogom prioritetnih projekata za izgradnju komunalne infrastrukture i predlogom mjera, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Vlada usvojila na sjednici od 8.maja 2015. godine, Ustav Crne Gore, Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list RCG“, br. 42/03, 28/04, 75/05 i 13/06 i „Službeni list CG“, br. 88/09, 38/12 i 10/14), Zakon o Glavnom gradu („Službeni list CG“, br. 65/05 i 72/10), Zakon o Prijestonici („Službeni list CG“, broj 47/08), Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore

Cilj Analize predstavlja sveobuhvatno sagledavanje da li je sadašnji monotipski model organizacije lokalne samouprave adekvatan, imajući u vidu specifičnosti i razlike između opština u pogledu broja stanovnika, veličine, privrednog i fiskalnog kapaciteta, te ako nije, da preporuči koji je to adekvatan model organizacije lokalne samouprave u kontekstu savremenih okolnosti u kojima se Crna Gora nalazi.
Naime, određeni praktični razlozi doveli su do nekoliko dilema u pogledu funkcionisanja jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori. Najprije, da li je bolje zadržati postojeću, monotipsku organizaciju ili bi se pozitivniji efekti mogli postići uz određenu nadogradnju postojećeg sistema i uvođenje politipske organizacije lokalne samouprave. Tako je, u novembru 2008. godine, u Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave bio pripremljen nacrt Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore koji je, pored opštine, kao osnovnog tipa jedinice lokalne samouprave predviđao i gradove, s mogućnošću osnivanja gradskih opština u sastavu grada. Takođe, pojavile su se i određene poteškoće vezane za funkcionisanje novih opština, na primjer, u junu 2013. godine formirana je opština Petnjica, te u martu 2014. godine opština Gusinje, koje još uvijek ne funkcionišu, pri čemu se javljaju brojni problemi vezano za uspostavljanje njihovih osnovnih funkcija. Pored toga, trenutno su formalno u proceduri inicijative za osnivanje novih opština Sutomore i Petrovac, a postoje i druge, za sada, neformalne inicijative.

Nadalje, nametnulo se pitanje međuopštinske saradnje, naročito imajući u vidu da su neke opštine u slabijem položaju od drugih, iz razloga manjeg broja stanovnika, većeg područja i manje naseljenosti, slabije ekonomske razvijenosti itd. Imajući u vidu značaj ovog pitanja, te neprimjenljivost odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi kojima se uređuje međuopštinska zajednica (čl.131-137), Ministarstvo unutrašnjih poslova je pristupilo adekvatnom regulisanju pitanja međuopštinske saradnje u Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Takođe, usvojena je Strategija razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2011-2015. godine sa Akcionim planom sprovođenja za 2011-2013. godinu, pri čemu je, krajem 2013. godine, donesen i Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2014–2015. godina. Praćenjem implementacije ove Strategije može se zaključiti da kod pojedinih opština postoje skromni pomaci na planu realizacije međuopštinske saradnje, ali da postoji još puno prostora za unaprjeđenje stanja [2]. Treba naglasiti da je međuopštinska saradnja važan instrument rješavanja praktičnih problema u pogledu funkcionisanja jedinica lokalne samouprave u situaciji kad su lokalne zajednice faktički, odnosno pravno različite. Takođe, imajući u vidu perspektivu ulaska u članstvo EU, kao i logiku potreba zbog ekonomske i finansijske, te fiskalne krize, orjentacija jedinica lokalne samouprave ka doprinosu i kreiranju ekonomskog i ukupnog društvenog razvoja pokazala se kao važan momenat u svjetlu kojeg treba razmotriti krug njihovih sopstvenih poslova i ovlašćenja.

U ovom dokumentu su analizirane sve komponente sistema lokalne samouprave koje su od značaja za opredjeljenje, odnosno donošenje odluke o uvođenju adekvatnog modela organizacije lokalne samouprave u Crnoj Gori. Naime, Analiza je ispitala mogućnosti

---

(„Službeni list CG", br. 54/11, 26/12, 27/13, 62/13 i 12/14), Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list RCG", br. 42/03, 44/03 i „Službeni list CG", br. 5/08, 51/08, 74/10 i 1/15), Zakon o regionalnom razvoju („Službeni list CG“, br. 20/11, 26/11 i 20/15), Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list RCG“, broj 12/95), Zakon sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru („Službeni list CG", br. 73/08, 20/11, 30/12 i 34/14), Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru („Službeni list CG", br. 50/12).

[2] Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2014-2015. godina, za 2014. godinu, koji je usvojio Koordinacioni tim za reformu lokalne samouprave na sjednici od 8. maja 2015. godine.

promjene postojećeg monotipskog modela uvođenjem specifičnog, blagog politipskog modela organizacije lokalne samouprave u Crnoj Gori. S tim u vezi, analizirana su pitanja vezana za poslove, finansiranje, teritorijalnu organizaciju jedinica lokalne samouprave, lokalne organe i njihove međusobne odnose, kao i odnose centralnih organa sa organima na lokalnom nivou. Takođe, u Analizi je dat teorijski i komparativni osvrt na monotipsku i politipsku organizaciju jedinica lokalne samouprave u teoriji i praksi evropskih zemalja, pri čemu su posebno analizirane prednosti i nedostaci čistog monotipskog i čistog politipskog modela. Napravljen je osvrt i na pravni okvir postojećeg položaja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori. Pored toga, uzeti su u obzir i komparativni primjeri, pri čemu su navedeni trendovi i praksa zemalja Evropske unije, sa posebnim osvrtom na situaciju u zemljama regiona, koja može biti instruktivna za dalji razvoj sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori. Uzeti su u obzir svi dokumenti relevantni za ocjenu sadašnjeg stanja u oblasti lokalne samouprave i predložen pravac mogućeg budućeg razvoja sistema lokalne samouprave samouprave i to ka stvaranju dobrog upravljanja na lokalnom nivou u evropskom kontekstu.

Na osnovu navedenog, sačinjene su i sistematizovane preporuke za dalje opredjeljenje i odlučivanje relevantnih organa u Crnoj Gori. Predložene su 24 preporuke, koje daju osnov za kreiranje promjena u ovom sistemu kako bi se obezbijedio njegov razvoj adekvatan savremenim okolnostima. Preporuke predstavljaju osnov za zakonodavne, institucionalne, organizacione, funkcionalne, finansijske, edukacijske i ekspertske promjene, te trasiraju strateške razvojne pravce sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori u budućem periodu.

Opšti zaključak Analize je da je, za sadašnje, značajno promijenjene okolnosti u Crnoj Gori, zbog procesa pridruživanja Evropskoj uniji, postojeći monotipski model organizacije lokalne samouprave iskoristio svoje potencijale, te da je moguća i potrebna njegova nadogradnja. Uzimajući u obzir vrlo izražene rizike naglog prelaza na čisti politipski model organizacije lokalne samouprave, u Analizi je preporučeno kreiranje blagog politipskog modela lokalne samouprave u Crnoj Gori. Ukoliko se Crna Gora opredijeli za ovaj model, on će u narednoj fazi razvoja sistema lokalne samouprave omogućiti dobre razvojne šanse, zadržavajući elemente crnogorske tradicije lokalne samouprave, kao i uklapanje u dobro evropsko višestepeno upravljanje (good multi-level European governance).

1. Monotipska i politipska organizacija lokalne samouprave

Monotipska organizacija lokalne samouprave znači da su sve jedinice lokalne samouprave u određenoj državi organizovane na način što su formalno izjednačene u pogledu njihovih ovlašćenja, djelokruga poslova, organa koje imaju i drugih statusnih elemenata, bez obzira na kojem dijelu teritorije funkcionišu, pri čemu su u sličnom odnosu prema centralnim organima.

Politipska organizacija lokalne samouprave je takva organizacija koja uzima u obzir razlike u pogledu stepena urbanizacije, pa se formiraju dvije vrste jedinica lokalne samouprave, seoske i gradske ili se, ponekad, gradske jedinice lokalne samouprave dalje dodatno diferenciraju po veličini, tako da se posebno izdvoje veliki gradovi, metropolitanska područja i slične jedinice lokalne samouprave. Dakle, u politipskoj organizaciji lokalne samouprave među različitim vrstama jedinica lokalne samouprave postoje formalne razlike u pogledu djelokruga ovlašćenja i poslova, njihove unutrašnje organizacije, načina njhovog finansiranja itd.

Monotipska organizacija lokalne samouprave je bolje prilagođena načelu jednakosti građana, jer građani na svakom dijelu teritorije ostvaruju, bar formalno, jednak stepen prava na lokalnu samoupravu. Monotipska organizacija lokalne samouprave, načelno, daje veće šanse za razvoj slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave i slabije razvijenih djelova državne teritorije. Pravni okvir koji se odnosi na oblast lokalne samouprave je u tom slučaju jednostavniji, pregledniji i ekonomičniji, lakši za implementaciju i nadzor nad njegovim sprovođenjem od

strane centralnih organa. Nedostaci monotipske organizacije lokalne samouprave su u tome što zanemaruje faktičke razlike između potreba i problema malih naselja i većih naselja, posebno najvećih gradova, metropolitenskih područja i područja kontinuirane urbanizacije, tamo gdje postoje. Međutim, ovo je ujedno glavna prednost politipske organizacije lokalne samouprave, koja je bolje prilagođena uslovima u kojima funkcionišu politička i izvršna tijela, te upravni organi i organizacije na lokalnom nivou, posebno velike organizacije servisnog tipa (komunalna poduzeća, veće gradske javne ustanove i sl.). U savremenim okolnostima, upravljanje gradovima je izuzetno složeno i uspostavlja se kao posebna praktična vještina, pa i akademska disciplina. Međutim, politipska organizacija lokalne samouprave dovodi i do određenih rizika i problema. Naime, ona dovodi do uspostavljanja formalne razlike u pogledu statusa stanovnika u različitim jedinicama lokalne samouprave, a na duži rok do manje ili više nepovratnih migracija stanovništva prema gradovima u kojima se koncentriše finansijska i društvena moć, uz nemjerljivo veći kvalitet života. Time se ruinira mogućnost demografskog opstanka u ruralnim područjima, te prirodni i ekonomski razvoj područja, odnosno mogućnost razvoja na takvim područjima, kao i demografska ravnoteža. Jaz između razvijenih i nerazvijenih jedinica lokalne samouprave manjeg kapaciteta se može drastično i brzo povećati, ako procesi različitog tretiranja, objektivno različitih jedinica lokalne samouprave, izmaknu pažljivom vođenju procesa u sistemu lokalne samouprave.

Međutim, treba imati u vidu da postoje i određena prelazna rješenja, između čiste monotipske i čiste politipske organizacije lokalne samouprave, koja omogućavaju da svaka zemlja razvije institucije na lokalnom nivou koje su primjerene njihovom razvojnom modelu, željenom konceptu, okolnostima i prilikama koje smatra odlučujućim.

Potencijalno važna pitanja u rješavanju dileme između monotipske i politipske organizacije lokalne samouprave predstavljaju pitanja vezana za teritorijalnu organizaciju jedinica lokalne samouprave, višestepeno upravljanje od strane svih nivoa javnih vlasti i mjesnu samoupravu.

Naime, primjećuje se da se u opštoj organizaciji sistema lokalne samouprave sve više pažnje posvećuje pravnom uređenju i faktičnom položaju većih gradova. Veći gradovi su važni za razvoj svake države, centri su ekonomskog i društvenog razvoja, koncentrišu obrazovne, naučne, zdravstvene i druge usluge, te imaju važnu ulogu u obezjeđenju različite infrastrukture itd. Takođe, veći gradovi sa sobom nose značajne rizike socijalne prirode, kao što su isključenost i siromaštvo. Nema opšte definicije velikog grada, jer ona bi zavisila od veličine pojedine zemlje. Naime, u manjim zemljama je granica za određivanje pojma velikog grada obično niža nego u velikim zemljama, npr. u Hrvatskoj se velikim gradovima smatraju gradovi sa preko 35.000 stanovnika, dok se u Njemačkoj, iz opšte strukture okruga izdvajaju, uglavnom, gradovi sa preko 100.000 stanovnika. Tako se za gradove u svim zemljama predviđaju neka specifična rješenja, čak iako se primjenjuje načelno monokratska organizacija lokalne samouprave. Jaču ulogu većih gradova prepoznaju i zemlje u regionu Evrope (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Slovenija i dr.).

Dalje, u zemljama Evropske unije sve je važnije višestepeno upravljanje (multi-level governance), što znači da u razvoju, odnosno obezbjeđenju različitih javnih usluga sve više participira više stepena organizovanja, od lokalnog nivoa, preko regionalne samouprave i federalnih jedinica (tamo gdje postoje), do nacionalne države i same Evropske unije. To daje jednu sasvim novu perspektivu jedinicama lokalne samouprave, koje treba da se, u određenoj mjeri, prilagode tim novim okolnostima, pri čemu te okolnosti otvaraju i brojne nove mogućnosti (povlačenje sredstva iz fondova EU, učešće u raznim zajedničkim projektima, preklapanje nadležnosti među raznim nivoima, saradnja sa jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja, uticaj na odluke određenih tijela EU itd.). Sve više je pažnja usmjerena ka ovoj vertikalnoj dimenziji evropskog javnog upravljanja i integrisanje svih nivoa javnih vlasti u smislu razvoja i brige za pružanje javnih usluga građanima.

I na kraju, kao potencijalno važna institucija u rješavanju dileme između monotipske i politipske organizacije lokalne samouprave pokazuje se mjesna samouprava (submunicipalne jedinice, mjesne zajednice, susjedstva, gradske četvrti i sl.). U velikim jedinicama lokalne samouprave mjesne zajednice mogu preuzeti na sebe, shodno nacionalnom zakonodavstvu, određene javne poslove koje u drugim zemljama, s prosječno manjim jedinicama lokalne samouprave, obavljaju male jedinice lokalne samouprave.

1.1 Monotipska i politipska organizacija lokalne samouprave evropskih zemalja

Monotipska organizacija lokalne samouprave je tradicionalno dio organizacije francuskog sistema lokalne samouprave, dok je politipska organizacija lokalne samouprave dio germanske i engleske tradicije, a u početku je bila i dio skandinavske tradicije. Dok se u Francuskoj poslednjih desetak godina ide u pravcu stvaranja rudimentarnih pravila o specifičnom položaju najvećih gradova, pod nazivom metropola, dotle su skandinavske zemlje, već od druge polovine XX vijeka, napustile politipsku i uvele monotipsku organizaciju lokalne samouprave. I mnoge druge zemlje prešle su na monotipsku organizaciju lokalne samouprave, nerijetko uz povećavanje prosječne veličine lokalnih zajednica mjereno brojem njihovih stanovnika.

U savremenoj Evropi monotipska organizacija lokalne samouprave predstavlja pravilo, a politipska organizacija predstavlja izuzetak i zadržana je, uglavnom, u Njemačkoj i Austriji. Od zemalja u regionu, politipsku organizaciju lokalne samouprave ima Hrvatska, ali s nizom iskustava koja pokazuju brojne rizike takve organizacije. Zemlje koje imaju politipsku organizaciju lokalne samouprave imaju određene dodatne institucije i načine pomoću kojih ublažavaju rizike, kao što su organizacija upravnih okruga za obavljanje delegiranih poslova državne uprave, obavezno osnivanje zajedničkih upravnih organa koji obavljaju upravne poslove za više jedinica lokalne samouprave (npr. u Njemačkoj jedna zajednička administracija vrši poslove, u prosjeku, za oko šest opština, pri čemu ove opštine u ostalom dijelu nadležnosti imaju punu autonomiju), razvrstavanje gradova na više nivoa (Kreisfreie Städte u Njemačkoj, obično gradovi s preko 100.000 stanovnika), organizacija županija koje pomažu obavljanju lokalnih poslova za manje i slabije jedinice lokalne samouprave (u Hrvatskoj) itd.

1.2 Organizacija lokalne samouprave u Crnoj Gori

Sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori je jednostopeni i u okviru njega postoji monotipski model organizacije lokalne samouprave, sa opštinom kao osnovnom teritorijalnom jedinicom lokalne samouprave. Naime, imajući u vidu odredbe sistemskog Zakona o lokalnoj samoupravi, sve jedinice lokalne samouprave obavljaju, u načelu, iste poslove bez obzira na njihove razlike u pogledu broja stanovnika, stepena urbanizacije, te imaju isti pravni položaj u odnosu prema centralnim organima. Međutim, treba imati u vidu da se Zakonom o Glavnom gradu i Zakonom o Prijestonici ublažava monotipski model organizacije, obzirom na to da ovi zakoni propisuju vršenje određenih poslova koji su specifični za Glavni grad i Prijestonicu.

2. Poslovi jedinica lokalne samouprave

Pitanje poslova (nadležnosti) jedinica lokalne samouprave je jedno od veoma značajnih i najdiskutabilnijih pitanja. Analiziranje poslova jedinica lokalne samouprave omogućava da se

sagleda pozicija (status) lokalne samouprave i njen odnos prema državi, odnosno stepen autonomnosti lokalne zajednice, njen položaj, uloga i uticaj u određenom pravno političkom sistemu. Kroz sagledavanje obima i strukture poslova jedinica lokalne samouprave možemo sagledati mnoga pitanja lokalne demokratije, jer utvrđivanje njihove nadležnosti rezultat je pravnih i političkih odnosa koji postoje između centralnih i lokalnih organa u jednom državnom sistemu.

Poslovi jedinica lokalne samouprave mogu se, generalno, podijeliti na sopstvene (izvorne) poslove i delegirane poslove državne uprave. Sopstveni poslovi su poslovi koji neposredno izražavaju i preko kojih se ostvaruju interesi lokalnog stanovništva, odnosno poslovi kojima se rešavaju pitanja lokalnog karaktera. Prilikom vršenja delegiranih poslova državne uprave, jedinice lokalne samouprave su pod nadzorom centralnih organa u pogledu njihove ustavnosti, zakonitosti, kao i cjelishodnosti.

Nije moguće napraviti striktnu razliku državnih i lokalnih poslova, jer je sistem upravljanja javnim poslovima tako dinamičan, promjenljiv i fleksibilan da se može dogoditi da i tipično lokalni poslovi, kao što su npr. komunalni poslovi, u određenim okolnostima (npr. ako ne funkcionišu ili se loše obavljaju) tretiraju kao poslovi od opšteg interesa i njihovo vršenje država preuzima, jer takvo stanje može izazvati ekološka zagađenja, pojavu zaraznih bolesti i sl.

Pravni metod određivanja djelokruga poslova jedinica lokalne samouprave, metod opšte klauzule, je vrlo raširen u svijetu, pri čemu je propisan i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (član 4 stav 2, u vezi sa članom 3 stav 1). Naime, primjena ovog metoda znači da se odredbama ustava, odnosno sistemskog zakona kojim se reguliše oblast lokalne samouprave, propisuje da su svi javni poslovi, u načelu, poslovi koje vrše jedinice lokalne samouprave, sa izuzetkom onih poslova koji su zakonom izričito propisani kao poslovi koje vrše centralni organi. Dakle, pravna presumpcija je na strani poslova lokalnih organa, tako da se, u slučaju sumnje, nejasnih formulacija i sličnih poteškoća prilikom tumačenja pojedinih odredbi zakona, treba opredijeliti za tumačenje da je konkretni posao lokalnog karaktera.

2.1 Poslovi jedinica lokalne samouprave evropskih zemalja

Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi Hrvatske lokalne jedinice obavljaju poslove po principu opšte klauzule. Opštine, grad i županije samostalne su u odlučivanju u poslovima iz sopstvenog djelokruga.

Opštine i gradovi, u okviru sopstvenog djelokruga, obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nijesu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalnu djelatnost, brigu o djeci, socijalna davanja, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača.

Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno privredni, finansijski, kulturni i zdravstveni centri koji imaju više od 35.000 stanovnika. Gradovi obavljaju poslove uređenja naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalnu djelatnost, brigu o djeci, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodne sredine, civilnu zaštitu, održavanje javnih cesti.

Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od (regionalnog) značaja, a posebno poslove koji se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, privredni razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih puteva,

planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola.

Lokalna samouprava Austrije vrši poslove samostalnog djelokruga i poslove prenesenog djelokruga. U okviru sopstvenih poslova opština, u okviru zakona: upravlja i raspolaže svojom imovinom svih vrsta, vodi privredna preduzeća, propisuje dažbine, vodi poslove iz svoje nadležnosti. Opština, takođe, obavlja poslove vezane za: postavljenje i organizovanje opštinskih organa, izbor zaposlenih na više instance, članova nadregionalnih disciplinskih, kvalifikacionih i ispitnih komisija, mjesnu policiju, zemljišnu (katastarska) policiju, mjesnu tržišnu policiju, mjesnu zdravstvenu policiju (posebno na polju hitne pomoći i spasilačkih ekipa, prevoz umrlih lica, sahrana i sl.), mjesnu građevinsku, vatrogasnu, urbanističku policiju, upravljanje opštinskim saobraćajnim površinama (mjesna saobraćajna policija), preduzimanje mjera za očuvanje i unaprijeđenje mjesnog turizma, obezbijeđenje javnih institucija vansudskog izmirenja, omogućavanje slobodne prodaje pokretnih stvari. Navedene poslove opštine obavljaju, u okviru zakona, na sopstvenu odgovornost. Pored sopstvenih poslova, opštine obavljaju i poslove koje im prenosi republička izvršna vlast. Prenesene poslove vrši gradonačelnik, pri čemu iste, zbog stručnosti, može prenijeti na članove vijeća ili druge organe, kako bi ih obavili u njegovo ime, pri čemu je gradonačelnik odgovoran centralnim vlastima za njihovo vršenje.

Francuski sistem lokalne (samo)uprave dijeli poslove lokalne samouprave u dvije grupe: sopstveni poslovi, koji se lokalnim organima utvrđuju po metodu generalne klauzule, po kome su lokalni poslovi svi poslovi koji zakonom nijesu izričito stavljeni u nadležnost drugih organa (tzv. dopušteni poslovi), i preneseni poslovi (tzv. obavezni poslovi), koji se utvrđuju po metodu enumeracije, a koji se posebnim zakonima prenose lokalnoj samoupravi. Pored toga, na bazi sporazuma centralnih i lokalnih organa, organi lokalne uprave mogu preuzeti vršenje državnih poslova, kao što i državni organi mogu, na osnovu sporazuma, preuzeti vršenje lokalnih poslova. S obzirom da Francuska ima trostepenu lokalnu samoupravu, razgraničenje poslova vrši se posebnim kodeksom, a obavljanje mnogih poslova se obezbijeđuje horizontalnom i vertikalnom saradnjom između lokalnih zajednica, pa i sa državom. U tu svrhu obrazuju se i posebni korporativni organi koji se imenuju kao sindikati. U okviru nadležnosti opštine vrše se poslovi: lokalne policije, održavanja puteva, sahrane i crkvena groblja, vatrogasna služba, lokalni arhivi, matične knjige, održavanje osnovnih škola, javna čistoća, snabdijevanje vodom, kanalizacija, izdavanje dozvola za korišćenje zemljišta, oprema za snabdijevanje stanovništva, utvrđivanje lokalnih poreza, upravljanje lokalnom imovinom, osnivanje javnih preduzeća, ustanova za socijalno staranje, kao i nekih poslova iz ekonomske oblasti. Poslovi vezani za nastanjivanje, pijace, javni transport, biblioteke, muzeje, zaštita od poplava, seoska oprema, planiranje lokalnog razvoja, planiranje, osnivanje osnovnih škola mogu se prenijeti na nacionalne korporacije.

2.2 Poslovi jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori

Poslovi jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori mogu se klasifikovati na poslove iz okvira izvornog, sopstvenog djelokruga, te na poslove državne uprave koji im se mogu zakonom prenijeti, odnosno propisom Vlade povjeriti. Ove vrste poslova prepoznaje i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Četiri su važne razlike između ovih grupa poslova. Za poslove iz okvira sopstvenog djelokruga odgovornost snose same jedinice lokalne samouprave. U pogledu delegiranih poslova državne uprave, krajnja odgovornost je i dalje na centralnim organima, prvenstveno na ministarstvima i Vladi. Odgovornost ima svoj politički, ali i pravni aspekt, uključujući i odgovornost za štetu učinjenu građanima. U okviru sopstvenog djelokruga jedinice lokalne

samouprave imaju pravo na donošenje svojih propisa, odnosno opštih akata, tj. na opštu regulaciju. Pravno regulisanje poslova državne uprave, pa i onih koji se prenose na jedinice lokalne samouprave, vrše državni organi, prvenstveno skupština, a jedinice lokalne samouprave samo ih implementiraju. Obavljanje poslova iz okvira sopstvenog djelokruga jedinice lokalne samouprave finansiraju, u načelu, iz sopstvenih sredstava, dok delegirane poslove finansira država. Na kraju, jedinice lokalne samouprave su prilikom vršenja sopstvenih i delegiranih poslova pod nadzorom centralnih organa i to različitog obima i intenziteta. U pogledu sopstvenih poslova centralni organi vrše nadzor nad ustavnošću i zakonitošću, a u pogledu delegiranih poslova, pored nadzora nad ustavnošću i zakonitošću, centralni organi vrše nadzor i nad cjelishodnošću sprovedenih aktivnosti jedinica lokalne samouprave, a što je u skladu i sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (član 8 stav 2).

Metod opšte klauzule je sadržan u sistemskom Zakonu o lokalnoj samoupravi kojim je, između ostalog, propisano da opština vrši poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo (član 28 stav 1), te da se u opštini ostvaruje zadovoljavanje potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo (član 4 stav 1).

U Crnoj Gori, pored zagarantovanih sopstvenih poslova, koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo, jedinice lokalne samouprave vrše i poslove koji su zakonom prenijeti ili propisom Vlade povjereni opštinama, Glavnom gradu i Prijestonici. Pored Zakona o lokalnoj samoupravi, djelokrug poslova koji se vrše na lokalnom nivou uređuju i brojni posebni zakoni. Takođe, ovlašćenja svih jedinica lokalne samouprave su, uglavnom, ista, pri čemu je pravni položaj, odnosno specifični poslovi Glavnog grada i Prijestonice uređen posebnim zakonima i to Zakonom o Glavnom gradu i Zakonom o Prijestonici.

U okviru sopstvenih poslova jedinica lokalne samouprave važnu grupu čine poslovi iz okvira komunalne djelatnosti, koji su regulisani posebnim zakonom i to Zakonom o komunalnim djelatnostima, pri čemu je u fazi donošenja novi zakon koji će adekvatno urediti ovu oblast. Položaj jedinica lokalne samouprave je, u određenoj mjeri, regulisan Zakonom o regionalnom razvoju, kojim su, u statističke svrhe, ustanovljena tri regiona: Primorski, Središnji i Sjeverni, odnosno razvrstane jedinice lokalne samouprave po regionima, a koje participiraju u procesima razvojnog, regionalnog planiranja.

U cilju razvoja države, potrebno je dio sredstava jedinica lokalne samouprave rasporediti u razvojne namjene, pri čemu se već i sada, a naročito u dugoročnoj perspektivi, valja prilagoditi okolnostima i uslovima, odnosno prilikama koje za razvoj daje pristup sredstvima fondova Evropske unije. U tom kontekstu, adekvatna zakonodavna rješenja koja se odnose na regionalni razvoj, kao i brojne druge zakonodavne promjene, te promjene u samom načinu funkcionisanja sistema lokalne samouprave, imaju važan učinak za orjentaciju jedinica lokalne samouprave na razvoj.

Otvara se i pitanje grupisanja ovlašćenja i poslova, za analitičke svrhe, radi lakšeg preispitivanja tih poslova, kao i radi određivanja poslova koji bi, ako se pristupi dogradnji postojećeg modela organizacije lokalne samouprave, u smislu razlikovanja jedinica lokalne samouprave, odnosno razlikovanja kruga njihovih poslova i ovlašćenja, mogli biti određeni kao dodatni sopstveni poslovi većih jedinica lokalne samouprave. Praktično se svi poslovi jedinica lokalne samouprave mogu grupisati u komunalne, razvojno-infrastrukturno-ekonomske, socijalne, ekološke, zaštitne, administrativne i druge društvene poslove (kultura, sport, zdravstvo).

Brojne rasprave i ankete su pokazale da su rizici naglog prelaza na potpuno razvijenu politipsku organizaciju lokalne samouprave, u kojoj bi se odredili sasvim različiti krugovi poslova i ovlašćenja gradova i opština, u ovom trenutku preveliki, pa u tom smislu teško prihvatljivi, s obzirom na sve relevantne društvene okolnosti. Ipak, najvećim opštinama, kao

što su Nikšić, Bijelo Polje ili Bar, te onima s najvećom gustoćom stanovništva, kao što su Tivat, Herceg Novi i Budva, mogle bi se omogućiti šire mogućnosti kreiranja razvoja nego ostalim opštinama, ako za to imaju potrebe i vlastite mogućnosti. Pravno uređenje Glavnog grada Podgorica i Prijestonice Cetinje može se zadržati u posebnim zakonima, uz eventualno povećanje poslova i autonomije na način koji je adekvatan njihovom posebnom značaju u državi. Ujedno, to omogućava da se u tim posebnim zakonima, naročito u Zakonu o Glavnom gradu, preciznije i detaljnije reguliše pozicija i uloga mjesne zajednice u procesu gradskog upravljanja.

Da bi se izbjegli rizici određivanja različitog kruga sopstvenih poslova za različite jedinice u politipskoj organizaciji lokalne samouprave, može se ustanoviti alternativni model, tj. model blage politipske raspodjele javnih poslova, koji omogućuje prihvatljiv balans između orjentacije na razvoj većih i snažnijih jedinica lokalne samouprave i zaštite načela jednakosti građana na čitavoj teritoriji države. Zapravo je riječ o dogradnji postojećeg monotipskog modela organizacije lokalne samouprave u smislu redukcije njegovih slabih strana i jačanja njegovih dobrih strana.

U modelu blage politipske organizacije lokalne samouprave može se ustanoviti:

a) krug poslova i ovlašćenja koji će biti zajednički svim jedinicama lokalne samouprave, bez obzira na njihovu veličinu, ekonomsko-finansijsku snagu i druge specifične razlike,

b) krug poslova i ovlašćenja, odnosno javnih usluga koje sve jedinice lokalne samouprave treba da obezbijede na svojoj teritoriji, pri čemu to ne moraju nužno obezbijediti samostalno, nego mogu koristiti različite oblike dobrovoljne međuopštinske saradnje, uključujući i povjeravanje obavljanja određenih poslova drugim jedinicama lokalne samouprave, osnivanje zajedničkih privrednih preduzeća, javnih ustanova i upravnih organa i sl.,

c) krug poslova i ovlašćenja za koje bi se posebnim zakonskim odredbama ili propisom Vlade moglo utvrditi da su prilikom njihovog vršenja određene manje jedinice lokalne samouprave (npr. one s manje od 10.000 stanovnika, koje imaju slab organizacioni, kadrovski, administrativni ili fiskalni kapacitet) dužne sarađivati sa susjednim većim jedinicama lokalne samouprave koje imaju veći kapacitet (tzv. obavezna saradnja). U ovu kategoriju mogli bi se uvrstiti npr. poslovi u vezi ekonomskog razvoja, izgradnje značajnijih komunalnih objekata, infrastrukture, prevoza putnika, rješavanja stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe, lica sa invaliditetom, administrativni i drugi,

d) krug poslova i ovlašćenja koji će biti, prvenstveno, usmjereni na razvoj, čak i na prostoru širem od same veće jedinice lokalne samouprave, a koji će zavisiti od prirode te cjeline, potreba lokalne zajednice, te ekonomskih i fiskalnih mogućnosti jedinice lokalne samouprave, a koji se vrše u saradnji sa državnim organima, u skladu sa Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore (nauka, tehnologija, istraživanje, visoko obrazovanje, sekundarno i tercijarno zdravstvo i sl.).

Pored toga, važno je razvijati razne oblike saradnje i podrške kvalitetnom funkcionisanju jedinica lokalne samouprave, npr. uspostavljanje asocijacija jedinica lokalne samouprave, kao što je ustanovljena Zajednica opština Crne Gore, zatim Mreža projekt menadžera za pomoć u razvoju projekata za apliciranje za sredstva iz fondova Evropske unije (čiji su članovi službenici organa lokalne uprave zaduženi za pripremu projekata, ali i menadžeri nekih opština[3] i sl. Takođe, važni su i novi oblici saradnje kao što su lokalne akcijske grupe, grupe

[3] Ova Mreža je ustanovljena u okviru projekta „Tehnička pomoć lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori, faza II“.

za evropsku regionalnu saradnju (EGTC, predviđena Protokolom br. 3 uz Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji lokalnih zajednica ili vlasti iz 2009. godine) i druge. Nadalje, bilo bi poželjno značajnije koristiti mogućnosti predviđene Zakonom o regionalnom razvoju, kojim se favorizuju projekti manje razvijenih jedinica lokalne samouprave, kao i zajednički projekti dvije ili više jedinica lokalne samouprave sa pozitivnim društveno-ekonomskim efektima realizacije i koji su od većeg značaja za Crnu Goru (član 20 stav 2).

Takođe, bilo bi korisno da jedinice lokalne samouprave, u okviru prepoznatih i definisanih regiona, pojačaju međusobnu saradnju i aktiviraju konsultativni proces sa privrednim i civilnim sektorom i stručnom i akademskom zajednicom, u cilju sagledavanja svojih razvojnih potreba i rješavanja zajedničkih problema. Rezultati tog procesa treba da budu smjernice za njihove predstavnike u Partnerskom savjetu za regionalni razvoj, prilikom predstavljanja interesa i pokretanja inicijativa u tom savjetodavnom tijelu.

U Evropi postoje i puno čvršći oblici saradnje manjih lokalnih zajednica, odnosno stvaranje udruženja opština, za jednu određenu lokalnu službu ili posao ili za više poslova i službi, koje imaju i pravo na sopstvene prihode, uključujući mogućnost uvođenja ili odlučivanja o nekim lokalnim porezima (npr. Francuska, Španija itd.). U Francuskoj postoje zajednice opština u ruralnim područjima (*communauté de communes*), zajednice na razvijenijem području kroz koje sarađuju manji i srednje veliki gradovi i njihova predgrađa (*communauté d'agglomération*), te zajednice za saradnju većih gradova i njihovih predgrađa (*communauté urbaine*). Pored njih, postoje i tradicionalni sindikati opština, kao oblici dobrovoljne intermunicipalne saradnje koji nemaju mogućnost uvođenja i prikupljanja poreza.

U pogledu vršenja državnih upravnih poslova mogu se i sa važećim propisima postići željeni efekti vezani za njihovo efikasno vršenje, ali i tu postoji prostor za značajno unaprjeđenje. U pogledu vršenja poslova državne uprave postoje tri glavna modela koji se odnose na mogućnost njihovog vršenja:

a) prenošenjem, odnosno povjeravanjem jedinicama lokalne samouprave,

b) osnivanjem ispostava različitih organa državne uprave,

c) osnivanjem prvostepenih upravnih organa sa širom nadležnošću za vršenje šireg kruga dekoncentrisanih poslova državne uprave.

Zakonom preneseni poslovi, kao i propisom Vlade povjereni poslovi mogu se i dalje prenositi, odnosno povjeravati u skladu sa ocjenom zakonodavca, odnosno Vlade, pri čemu se uzimaju u obzir kapaciteti jedinica lokalne samouprave, kao i međusobna prava i obaveze države i jedinica lokalne samouprave.

Dekoncentrisana državna uprava u svakoj zemlji, pa i u Crnoj Gori, trebala bi biti organizovana u skladu s načelima preglednosti, efikasnosti, dobre koordinacije i ekonomičnosti. Veliki broj ispostava različitih organa državne uprave koje djeluju na teritoriji jedinica lokalne samouprave, a u velikoj mjeri na terenu odvojeno od opština, te odvojene međusobno, otvaraju pitanje njihove koordinacije kako s opštinama na čijoj teritoriji funkcionišu, tako i s centralnim organima državne uprave u čijem sastavu su formalno organizovane. Pored toga, i jedinice lokalne samouprave obavljaju prenesene i povjerene poslove države uprave.

Imajući u vidu navedeno, potrebno je razmotriti da se zakonski omogući osnivanje zajedničkih upravnih organa na nivou više jedinica lokalne samouprave, čak možda na nivou sadašnjih, statistički prepoznatih, razvojno-planskih regiona. Ovi zajednički upravni organi obavljali bi prvenstveno prenesene i povjerene poslove državne uprave, ali, pored njih, i neke poslove uprave iz okvira sopstvenog djelokruga jedinica lokalne samouprave. Uzor za takva rješenja imamo u mnogim zemljama Evropske unije, npr. administrativni okruzi u Austriji i

Njemačkoj, okruzi u Češkoj i Slovačkoj, upravne jedinice u Sloveniji, uredi državne uprave u Hrvatskoj itd.

Na kraju valja naglasiti potencijalno i stvarno važnu ulogu Zajednice opština Crne Gore u obezbjeđenju i olakšavanju uspostavljanja, odnosno razvoja međuopštinske saradnje. Zajednica opština može razviti, zavisno od svog kapaciteta, značajnu informatičku, edukativnu, ekspertsku i povezujuću ulogu, posebno usmjeravajući svoje djelovanje na opštine slabijeg kapaciteta. Pored toga, Zajednica opština može biti i centar za razmjenu iskustava i praksi dobrog upravljanja na lokalnom nivou, te za razmjenu dobrih praksi među jedinicama lokalne samouprave, ali i kao posrednik u saradnji jedinica lokalne samouprave sa državnim organima, ali i sa jedinicama i udruženjima jedinica lokalne samouprave u drugim državama, kao i sa međunarodnim institucijama, uključujući i Evropsku uniju.

Preporuke:

- Zakonski utvrditi krug lokalnih poslova i ovlašćenja koji će biti zajednički svim jedinicama lokalne samouprave, bez obzira na njihovu veličinu, ekonomsko-finansijsku snagu i druge specifične razlike.
- Zakonski omogućiti i regulisati različite oblike dobrovoljne međuopštinske saradnje, uključujući povjeravanje obavljanja lokalnih poslova drugim jedinicama lokalne samouprave, stvaranje zajedničkih privrednih preduzeća, javnih ustanova i upravnih organa s drugim jedinicama i sl. Razmotriti mogućnost finansijske motivacije za uspostavljanje dobrovoljne međuopštinske saradnje.
- Zakonski utvrditi krug poslova i ovlašćenja za koje bi se posebnim zakonskim odredbama ili propisom Vlade moglo utvrditi da su prilikom njihovog vršenja određene manje jedinice lokalne samouprave (npr. one s manje od 10.000 stanovnika, koje imaju slab organizacioni, kadrovski, administrativni ili fiskalni kapacitet) dužne sarađivati sa susjednim većim jedinicama lokalne samouprave koje imaju veći kapacitet (tzv. obavezna saradnja). U ovu kategoriju mogli bi se uvrstiti npr. poslovi u vezi ekonomskog razvoja, izgradnje značajnijih komunalnih objekata, infrastrukture, prevoza putnika, rješavanja stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe, lica sa invaliditetom, administrativni i drugi poslovi.
- Zakonski omogućiti da veće i snažnije jedinice lokalne samouprave, zavisno od prirode cjeline, potreba zajednice i sopstvenih mogućnosti, ubrzano rade na svom razvoju, koji je od šireg interesa za region i Crnu Goru. Za to je potrebno razmotriti mogućnost utvrđivanja kruga poslova koji su u funkciji razvoja, a koji će se moći prenijeti, odnosno povjeriti određenim većim i snažnijim jedinicama lokalne samouprave, koji se obavljaju u saradnji sa državnim organima uz obezbjeđenje odgovarajućih sredstava za njihovo vršenje (npr. nauka, tehnologija, istraživanje, visoko obrazovanje, sekundarno i tercijarno zdravstvo i sl.).
- Kontinuirano razvijati različite forme međuopštinske saradnje, uz posebno naglašenu ulogu Zajednice opština kao servisa stručne podrške za jedinice lokalne samouprave sa slabijim kapacitetima i centra umrežavanja, kao i razmjene dobrih praksi.
- Zakonski detaljnije urediti mjesne zajednice, u smislu jačanja njene uloge i položaja, posebno u najvećim jedinicama lokalne samouprave, koje bi uključile učešće građana u procesima odlučivanja o pitanjima od interesa za određenu mjesnu zajednicu, mogućnost donošenja određenih odluka od interesa za određeni dio jedinice lokalne samouprave, kao i mogućnost dekoncentrisanog vršenja određenih lokalnih upravnih poslova (npr. kroz redefinisani mjesni centar u mjesnoj zajednici ili za više mjesnih zajednica).

- Zadržati posebno pravno uređenje položaja Glavnog grada i Prijestonice, uz dodjeljivanje određenih adekvatnih poslova i ovlašćenja, kako bi se omogućio njihov specifični razvoj u ekonomskom i društvenom smislu.
- Kontinuirano jačati razvoj jedinica lokalne samouprave, kao i njihove kapacitete za korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije.
- Razvijati međusobnu saradnju jedinica lokalne samouprave, na nivou regiona koje statistički prepoznaje Zakon o regionalnom razvoju, radi sagledavanja razvojnih potreba i rješavanja zajedničkih problema, na način da se jača konsultativni proces sa privrednim i civilnim sektorom i stručnom i akademskom zajednicom, u cilju davanja smjernica predstavnicima u Partnerskom savjetu za regionalni razvoj, prilikom predstavljanja interesa i pokretanja inicijativa u tom savjetodavnom tijelu.
- Značajnije koristiti mogućnosti predviđene odredbom člana 20 stav 2 Zakona o regionalnom razvoju kojom se favorizuju projekti manje razvijenih jedinica lokalne samouprave, kao i zajednički projekti dvije ili više jedinica lokalne samouprave sa pozitivnim društveno-ekonomskim efektima realizacije i koji su od većeg značaja za Crnu Goru.

3. Finansiranje lokalne samouprave u Crnoj Gori

U svim državama materijalni i finansijski aspekt sistema lokalne samouprave otvara zahtjevna pitanja. Kroz uređenje sistema finansiranja jedinica lokalne samouprave pokazuje se suštinski stepen ostvarene (de)centralizacije u jednoj državi. Standardi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi zahtijevaju da se jedinicama lokalne samouprave obezbijede odgovarajući sopstveni izvori finansiranja. To znači da jedinice lokalne samouprave ne smiju biti zavisne od „volje“ države, odnosno dotacija iz državnog budžeta, te da izvori njihovog finansiranja moraju odgovarati obimu njihovih obaveza utvrđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima (načelo koneksiteta, odnosno srazmjernosti prihoda i obaveza). Izvori finansiranja moraju biti stabilni i najmanje jedan dio sredstava za funkcionisanje sistema lokalne samouprave mora biti obezbijeđen od lokalnih poreza i taksi za koje lokalne vlasti, u okviru zakonskih granica, samostalno određuju visinu stope.

Takođe, pored standarda na strani javnih prihoda, moraju biti ispoštovani i standardi na strani javnih rashoda. Naime, jedinice lokalne samouprave moraju imati pravo da, u okviru svojih ovlašćenja, samostalno raspolažu sredstvima koja im pripadaju. Međunarodni standardi ne određuju neki minimalni procenat javne potrošnje na lokalnom nivou, odnosno procenat lokalnih budžeta u konsolidovanom javno-finansijskom bilansu. Podjela ovlašćenja između države i jedinica lokalne samouprave prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi definisana je načelom supsidijarnosti (član 4 stav 3), ali Crna Gora nije preuzela obavezu da poštuje tu odredbu. To znači da načelo supsidijarnosti nije prisutno kao međunarodno-pravna obaveza ili kao sastavni dio unutrašnjeg prava Crne Gore u oblasti lokalne samouprave. Drugim riječima, to znači da je raspodjela nadležnosti, a time i sredstava između države i jedinica lokalne samouprave, stvar slobodne procjene zakonodavca, uz poštovanje načela koneksiteta, odnosno srazmjernosti, tj. sredstva moraju odgovarati obimu obaveza.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži i obavezu uspostavljanja instrumenata finansijske egalizacije u smislu pomoći finansijski slabijim jedinicama lokalne samouprave (član 9 stav 5). Odgovornost države je da uspostavi sistem finansiranja koji će omogućiti ekonomski i finansijski slabijim lokalnim zajednicama odgovarajuću finansijsku osnovu za vršenje svih obaveza. Neopravdano je postavljati uslove i kriterijume za osnivanje novih jedinica lokalne samouprave koji bi diskriminisali manje razvijena područja u državi

(detaljnije u dijelu o teritorijalnoj organizaciji). Lokalna samouprava je, između ostalog, jedan od instrumenata koji doprinosi smanjenju razvojnih razlika između regiona.

Sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori u skladu je sa navedenim međunarodnim standardima. Naime, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave opštinama su obezbijeđeni sopstveni izvori sredstava, koji čine znatan dio ukupnih izvora finansiranja, pri čemu opštine imaju pravo da samostalno određuju visinu stope za određene poreze (porez na nepokretnosti, prirez porezu na dohodak fizičkih lica itd.). Finansiranje opština nije prepušteno arbitrarnim odlukama centralnih organa, već su izvori finansiranja opština (i sopstveni i ustupljeni) zakonom utvrđeni, a time i stabilni.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave je propisano osnivanje Egalizacionog fonda, kao mehanizma finansijskog izravnanja. Egalizacioni fond ima zakonom propisane, a time i stabilne izvore finansiranja, a detaljno su razrađeni i kriterijumi raspodjele sredstava Egalizacionog fonda između finansijski slabijih opština. Naime, raspodjela se vrši djelimično na osnovu budžetskih kapaciteta i djelimično na osnovu budžetskih potreba. Takođe, Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuje mogućnost „uslovnih dotacija“, odnosno sufinansiranje investicija koje se finansiraju iz donatorskih sredstava.

Prema podacima Ministarstva finansija, javna potrošnja u 2013. godini iznosila je 1.508,5 mil. € ili 45,2% BDP [4], a izdaci budžeta jedinica lokalne samouprave u 2013. godini iznose 146 mil. €, što znači da u konsolidovanom bilansu javnih finansija izdaci opštinskih budžeta iznose nešto manje od 10%[5]. Crna Gora se time svrstava u red država sa relativno niskim udjelom javne potrošnje lokalnih vlasti u ukupnom obimu javne potrošnje. Prosjek u državama članicama OECD u 2010. godini iznosi 22,20%, dok u nekim državama taj procenat prelazi 50% (npr. u Danskoj iznosi preko 60%, u Švedskoj blizu 50%). Crna Gora se nalazi negdje na nivou Turske (9,90%), Portugala (13,90), Meksika (9,00%) i Luksemburga (11,40%), a iznad Grčke (5,60%). U Sloveniji ovaj udio je 20,60% [6]. U manjim državama udio javne potrošnje na nivou jedinica lokalne samouprave u prosjeku je niži od istog u većim državama. U tom pogledu Crna Gora ne odstupa u mjeri koja bi zahtijevala značajne promjene. Politička procjena dovela je, na primjer, do toga da je kompletna oblast zdravstva i prosvjete u nadležnosti države, dok je u mnogim drugim zemljama osnovno (primarno) zdravstvo i osnovno obrazovanje u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, što bitno utiče na udio lokalne javne potrošnje.

Po podacima Ministarstva finansija, ukupan javni dug Crne Gore, u 2014. godini, procijenjen je na 2,042 mil. € ili 58,1% BDP[7], dok su ukupno neizmirene obaveze jedinica lokalne samouprave, na dan 30.06.2014. godine, iznosile 111,68 miliona €[8]. To znači da je udio opština u ukupnom javom dugu Crne Gore (koji je ispod Mastrichtskih kriterijuma) manji od udjela opština u javnoj potrošnji. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave zaduživanje opština je strogo limitirano, tako da ukupna otplata glavnice i kamate, plaćanja po osnovi ugovora o lizingu, otplata obaveza iz prethodnog perioda i svih drugih obaveza koje imaju karakter duga ne smije preći 10% realizovanih tekućih prihoda u godini koja prethodi godini zaduživanja, a uz prethodnu saglasnost Vlade (član 64 stav 1).
Zajednica opština Crne Gore, u dopisu Ministarstvu finansija, broj 03-503/14 od 31. 7. 2014. godine, ukazuje na određene probleme u sistemu finansiranja jedinica lokalne samouprave, naročito na izgubljene prihode zbog izmjena i dopuna zakonskih odredbi, te da je najveći

[4] Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2014-2017. godine, Ministarstvo finansija, str.15.
[5] Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, Vlada usvojila na sjednici od 4.12.2014. godine, str. 3.
[6] OECD Factbook: Economic, environmental and social statistics, 2013.
[7] Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2014-2017. godine, Ministarstvo finansija, str. 21.
[8] Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, Vlada usvojila na sjednici od 4.12.2014. godine, str. 6.

negativni efekat na opštinske budžete prouzrokovan ukidanjem naknade za korištenje građevinskog zemljišta, i to u iznosu od blizu 30 miliona €. Pored toga, lokalnim samoupravama su ukinuti i prihodi po osnovu lokalne komunalne takse po osnovu korišćenja objekata kojima se vrši prenos električne energije, korišćenja telekomunikacionih objekata, postavljanje TV i radio primoprijemnika i korišćenje morske obale u poslovne svrhe; kao i naknada za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila (eko naknada), a značajno su umanjeni prihodi po osnovu naknade za komunalno opremanje i naknade za opštinske puteve. Prema podacima Ministarstva finansija, prihodi jedinica lokalne samouprave kretali su se 2009. godine u iznosu od 280.446.951 €, a 2011. godine su iznosili 209.865.542 €, da bi potom krenuo njihov rast tako da su u 2013. godini iznosili 227.350.223 € [9]. Prema Ministarstvu finansija, izvorni prihodi opština u periodu 2011-2013. godina su značajno porasli uglavnom usljed intenziviranja aktivnosti lokalnih samouprava u dijelu naplate poreza na nepokrenosti.[10] Prema podacima Zajednici opština Crne Gore sopstveni prihodi jedinica lokalne samouprave su u stalnom padu u periodu od 2008. do 2012. godine. Naime, sopstveni prihodi jedinica lokalne samouprave u 2008. godini iznosili su 214.574.431,00 €, u 2009. godini iznosili su 164.703.458,00 €, u 2010. godini iznosili su 156.036.960,38 €, u 2011. godini iznosili su 113.533.870,72 €, dok su u 2012. godini ostvareni u ukupnom iznosu od samo 133.882.060,91 €[11].

Ukidanje naknade za korištenje građevinskog zemljišta i ostalih ukinutih, odnosno umanjenih prihoda, odnosno njihovo eventualno nadomještanje ostaje otvoreno pitanje između opština i Vlade. Bilo bi preporučljivo da se to pitanje što prije riješi. Još 2011. godine upućen je u proceduru novi Zakon o komunalnim djelatnostima, koji je kao jedan od prihoda predvidio komunalnu naknadu, za koju Zajednica opština smatra da bi riješila pitanje nadoknade prihoda po osnovu naknade za korišćenje građevinskog zemljišta bez kojih su opštine ranije ostale. Takođe, u skupštinskoj proceduri se nalazi i Zakon o legalizaciji neformalnih objekata, koji bi takođe trebalo da doprinese nadomještavanju i drugih ranije izgubljenih prihoda opština kroz utvrđivanje naknada za neformalne objekte kroz: naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, naknada za izgradnju regionalnog sistema vodosnabdijevanja na teritoriji opština Crnogorskog primorja i naknada za legalizaciju. Otvorena ostaju i neka tehnička pitanja koja Zajednica opština navodi u svojim predlozima i sugestijama za izmjene i dopune Zakona o finansiranju lokalne samouprave (sa stanovišta efikasnog korišćenja sredstava pretpristupnih fondova Evropske unije zanimljiva je, npr. ideja o takozvanom revolving fondu za finansiranje opštinskih projekata).

U svakom slučaju, za uvođenje blage politipske organizacije lokalne samouprave u Crnoj Gori potrebno je da se onim jedinicama lokalne samouprave, čije će obaveze, ovlašćenja i poslovi biti veći, obezbijede adekvatni izvori prihoda za njihovo vršenje, bilo kao sasvim novi prihodi, bilo povećanjem udjela u nekom već sada postojećem prihodu.

Preporuke:

- Ministarstvo finansija treba da nastavi dijalog sa Zajednicom opština i pronađe odgovarajuća rješenja u sistemu finansiranja, naročito u vezi izgubljenih prihoda opština po osnovu naknade za korištenje građevinskog zemljišta i drugih izgubljenih prihoda u vezi efikasnog korištenja sredstava pretpristupnih fondova Evropske unije.

[9] Tabelarni pregled ostvarenih prihoda jedinica lokalnih samouprava po godinama od 2007-2013. godine, podaci dobijeni od Ministarstva finansija, mail od 6.februara 2015. godine.

[10] Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, Vlada usvojila na sjednici od 4.12.2014. godine, str. 2.

[11] Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava, broj 03-362/13 od 27.05.2013. godine, Zajednica opština Crne Gore, str. 3.

- Donijeti novi Zakon o komunalnim djelatnostima u cilju unapređenja usluga građanima i obezbjeđenja adekvatnih prihoda za vršenje poslova zajedničke komunalne potrošnje, te donijeti Zakon o legalizaciji neformalnih objekata.
- Jedinicama lokalne samouprave kojima se utvrdi veći obim nadležnosti treba obezbijediti adekvatne izvore prihoda za vršenje novih poslova kroz uvođenje novog, odnoSNo povećanjem učešća u postojećem prihodu (npr. porezu na dohodak fizičkih lica, eko naknada i sl.).

4. Teritorijalna organizacija lokalne samouprave

Lokalna zajednica je zajednica ljudi koji žive na određenoj teritoriji (užoj od države) i povezuju ih zajedničke potrebe, zajednički interesi i subjektivni osjećaj zajedničke pripadnosti. Ovako definisana lokalna zajednica je sociološki pojam, a da bi dobila status jedinice lokalne samouprave potrebna je i pravna komponenta – država je mora priznati kao takvu, odnosno dati joj status pravnog lica i odrediti njene nadležnosti.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, imajući u vidu da su lokalne vlasti jedan od glavnih osnova svakog demokratskog sistema, obavezuje potpisnice da na svojoj teritoriji uspostave i poštuju lokalnu samoupravu i da utvrde njen status zakonom i, gdje je to moguće, ustavom.

U savremenom društvu pravo na lokalnu samoupravu je jedan od osnovnih demokratskih standarda. Naime, građanima mora biti omogućeno pravo na demokratsko odlučivanje o javnim pitanjima ne samo na državnom, već i na lokalnom nivou. Međutim, pravo na lokalnu samoupravu ne može se razumjeti kao pravo svake lokalne zajednice da se osnuje kao jedinica lokalne samouprave. U Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi ne postoji odredba koja bi, na primjer svakom naselju dala pravo na opštinu. Svaka država ima pravo i dužnost da zakonima utvrdi koncept sistema lokalne samouprave, uz poštovanje standarda koje postavlja pomenuta međunarodna konvencija. Jedan od ključnih elemenata tog koncepta je teritorijalni – utvrđivanje broja, teritorije, imena i sjedišta jedinice lokalne samouprave.

4.1 Teritorijalna organizacija lokalne samouprave evropskih zemalja

U evropskim zemljama pojavljuju se različiti teritorijalni modeli lokalne samouprave. U brojnim, naročito velikim državama, sistem lokalne samouprave organizovan je na više nivoa, počevši od osnovne jedinice lokalne samouprave (opštine, fr. municipalite, nj. gemeinde, it. comune), preko širih do najširih jedinica lokalne samouprave. Tako na primjer u Francuskoj, Italiji i Španiji postoje tri nivoa samouprave (opština, departman, odnosno provincija i regija), u Njemačkoj dva nivoa (opština i Landkreis), a u manjim, pa i u nekim malo većim državama (Luksemburg, Estonija, Austrija) postoji samo jedan nivo. Nivoi lokalne samouprave mogu, ali ne moraju biti povezani sa tzv. statističkom nomenklaturom teritorijalnih jedinica (NUTS) [12]. Na primjer u nekim državama na nivou NUTS3 djeluju jedinice lokalne samoupravne (npr. regije u Irskoj, provincije u Italiji), dok u drugim državama NUTS3 su samo statističke jedinice lokalne samouprave (Austrija).

Prvi, najniži nivo sistema lokalne samouprave čine opštine ili lokalne zajednice sa nekim drugim imenom („counties“ u Velikoj Britaniji i Republici Irskoj). U pogledu prosječne veličine i broja stanovnika osnovne jedinice lokalne samouprave postoje velike razlike

[12] Statistička nomenklatura teritorijalnih jedinica (Nomenclature of Territorial Units for Statistics -NUTS) propisana je od strane Evropske komisije za potrebe kohezione politike i politike regionalnog razvoja.

između država. Za Francusku, Njemačku, Austriju, Italiju, Španiju i još neke zemlje karakteristične su male ili srednje velike opštine (tako na primjer u Francuskoj postoji više od 36.000 opština, po principu jedno naselje – jedna opština, dok su za Veliku Britaniju, Republiku Irsku, Dansku, Holandiju, Švedsku i još neke države karakteristične relativno velike osnovne jedinice lokalne samouprave). Sve te zemlje su članice Savjeta Evrope i potpisnice Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, što znači da postoje različiti teritorijalni modeli ili koncepti lokalne samouprave koji odgovaraju standardima te međunarodne konvencije.

Svaka država je slobodna da, uz poštovanje standarda Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, utvrdi model lokalne samouprave koji odgovara njenoj istorijskoj tradiciji, razvojnim potrebama i političkim opredjeljenjima. U nekim državama sistem lokalne samouprave se tradicionalno temelji na principu jedno naselje – jedna opština, dok su u drugim državama osnovane veće osnovne jedinice lokalne samouprave koje imaju i veću ekonomsku snagu i veći razvojni potencijal. I jedan i drugi model u praksi funkcionišu, ali u poslednje vrijeme u brojnim državama može se primijetiti trend smanjivanja broja opština i, preko toga, jačanja njihovog kapaciteta. Tako je na primjer Danska, reformom koja je trajala nekoliko godina, a koja se završila 2007. godine, smanjila broj opština sa 271 na 98, pri čemu sada prosječna opština ima oko 56.000 stanovnika. Jedna od austrijskih saveznih zemalja, Štajerska, je u procesu smanjenja broja opština sa 542 na 285 (novi teritorijalni model će se praktično ostvariti ove godine), tako da će se udvostručiti prosječan broj stanovnika po opštini. Do radikalnog smanjenja broja opština došlo je i u Grčkoj gdje je, u dvije faze reforme 1997. i 2010. godine, broj opština redukovan sa 5.775 na 325. Primjeri povećanja broja opština u poslednje vrijeme su relativno rijetki (Češka), tako da se može govoriti o generalnom trendu smanjivanja broja opština u raznim državama.

4.2 Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u Crnoj Gori

U Crnoj Gori postoji jedan nivo jedinica lokalne samouprave, a to su opštine, pri čemu treba imati u vidu da je Ustavom Crne Gore utvrđeno da je osnovni oblik lokalne samouprave opština, a mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave (član 114).

Tabela 1: Prikaz teritorijalne organizacije Crne Gore

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore utvrđene su jedinice lokalne samouprave (opštine, Glavni grad i Prijestonica), njihova imena, teritorija (po naseljima) i sjedišta. U Crnoj Gori postoje 23 opštine (uključujući Glavni grad i Prijestonicu), a najmlađe su Petnjica (formirana 2013. godine, izdvojena iz opštine Berane) i Gusinje (formirana 2014. godine, izdvojena iz opštine Plav). U okviru Glavnog grada Podgorice formirane su dvije gradske opštine, Golubovci i Tuzi. Podjelu nadležnosti i odnose između Glavnog grada, kao jedinice lokalne samouprave, i gradskih opština uređuje Zakon o Glavnom gradu.

Prosječan broj stanovnika u opštini je, uzimajući u obzir 21 „klasičnu“ opštinu, Glavni grad i Prijestonicu, nešto iznad 27.000, što svrstava Crnu Goru u red država s relativno velikim osnovnim jedinicama lokalne samouprave. Model relativno velikih opština je na snazi od kraja 1950-ih godina. Odmah nakon drugog svjetskog rata bile su osnovane male lokalne jedinice (3 grada i 294 mjesna narodna odbora) da bi se, potom, broj lokalnih jedinica smanjivao i postigao najniži nivo u 1960. godini (20 opština).

	Opština	**Površina**	**Stanovništvo**	**Gustina**
		km²	**ukupno**	**po km²**
1	Andrijevica	283	5,071	20
2	Bar	598	42,048	67
3	Berane (sa opštinom Petnjica)	717	33,970	49
4	Bijelo Polje	924	46,051	54
5	Budva	122	19,218	130
6	Prijestonica Cetinje	899	16,657	21
7	Danilovgrad	501	18,472	33
8	Herceg Novi	235	30,864	141
9	Kolašin	897	8,380	11
10	Kotor	335	22,601	68
11	Mojkovac	367	8,622	27
12	Nikšić	2,065	72,443	36
13	Plav (sa opštinom Gusinje)	486	13,108	28
14	Plužine	854	3,246	5
15	Pljevlja	1,346	30,786	27
16	Glavni grad Podgorica	1,399	185,937	121
17	Rožaje	432	22,964	53
18	Šavnik	553	2,070	5
19	Tivat	46	14,031	296
20	Ulcinj	255	19,921	80
21	Žabljak	445	3,569	9

Tabela 2. Prikaz površine, broja stanovnika i gustine naseljenosti po opštinama

Osim konstatacije da su opštine u Crnoj Gori, komparativno gledano, relativno velike, može se utvrditi još jedna karakteristika teritorijalne komponente lokalne samouprave u Crnoj Gori, a to je da su opštine, prema broju stanovnika i površini, u velikoj mjeri asimetrične – od opštine Šavnik sa 2.000 stanovnika preko opština sa nešto više od 3.000 stanovnika (Plužine, Žabljak) do (ako se izuzme Podgorica) Nikšića sa više od 72.000 stanovnika. Takođe, posebno treba imati u vidu da su opštine s malim brojem stanovnika veoma rijetko naseljene, tako da po površini ne spadaju među manje jedinice lokalne samouprave. Velike razlike u pogledu broja stanovnika i površine stvaraju određene probleme u funkcionalnoj sferi lokalne samouprave, zbog kojih se i pojavljuje dilema o politipskom ili monotipskom modelu lokalne samouprave.

Postojeći zakonodavni okvir ne daje jasan odgovor na pitanje koje uslove i kriterijume je potrebno ispuniti kako bi se formirala nova opština. Naime, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore regulisan je postupak osnivanja, ukidanja i promjene teritorije opština, kao i uslovi i kriterijumi koje je potrebno ispuniti kako bi se mogla izvršiti teritorijalna promjena. Međutim, pomenuti uslovi i kriterijumi propisani su veoma apstraktno. Tako je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, između ostalog, propisano da se nova opština može osnovati na teritoriji koja predstavlja prirodnu i geografsku cjelinu, kao i ekonomski povezan prostor sa sjedištem opštine kao gravitacionim centrom (član 15). Takvoj definiciji mogu odgovarati veoma različiti tipovi lokalnih zajednica – od najmanjih (svako naselje) do mnogo većih. Jasniji i precizniji kriterijumi nijesu sadržani ni u članu 19 navedenog Zakona, koji propisuje da se teritorijalna promjena procjenjuje, pored osnovnog kriterijuma iz člana 15, i na osnovu pokazatelja efekata teritorijalne promjene koja se inicira (ekonomskih, demografskih, prostornih i drugih), kao i na osnovu fiskalnog kapaciteta opština i područja za koje se zahtijeva teritorijalna promjena. Takođe, u odredbama čl. 20 i 21 Zakona o teritorijalnoj organizaciji propisano je da se ispunjavanje uslova procjenjuje na osnovu geografske i saobraćajne povezanosti naselja, prirodnih, kao i postojećih fiskalnih i ukupnih ekonomskih potencijala područja, parametara mogućeg razvoja, istorijskih, kulturnih i društvenih obilježja područja i stanovništva, kao i posebnosti turističkog razvoja, odnosno međunarodne pozicije područja na koje se odnosi teritorijalna promjena, te da se fiskalni kapacitet procjenjuje prema sposobnosti područja za koje se zahtijeva teritorijalna promjena da iz raspoloživih prihoda obezbijedi kontinuirano finansiranje poslova koji su od interesa za lokalno stanovništvo.

Navedene odredbe Zakona o teritorijalnoj organizaciji ne definišu neke jasne, nedvosmislene i precizne uslove za osnivanje novih opština i na taj način otvaraju širok prostor političkoj procjeni. Moglo bi se reći da se u Crnoj Gori, na osnovu pomenutih zakonskih odredbi, može uspostaviti model malih, srednjih ili velikih opština. Takođe, treba imati u vidu da uz inicijativu za osnivanje nove opštine mora biti podnijeta i studija o opravdanosti teritorijalne promjene, čiji je sadržaj precizno propisan Pravilnikom o sadržaju i metodologiji izrade studije o opravdanosti teritorijalne promjene („Službeni list CG", broj 15/12), ali to je samo tehnički, administrativni uslov, dok jasni i nedvosmisleni sadržajni kriterijumi u zakonu praktično ne postoje.

To stvara određeni rizik u pogledu formiranja novih opština. Praksa ukazuje na to da formiranje novih, manjih opština dovodi do realnih problema u pogledu njihovog funkcionisanja (na primjer, opština Petnjica, koja je formirana u junu 2013. godine, te opština Gusinje formirana u martu 2014. godine, koje još uvijek nijesu počele u potpunosti da funkcionišu), a osnivanje svake nove, male opštine povećava i problem asimetrije teritorijalnog sistema. Nejasni uslovi za formiranje novih opština mogu dovesti do većeg broja novih inicijativa. Trenutno su formalno u proceduri inicijative za osnivanje novih opština Sutomore i Petrovac, a postoje i druge, za sada, neformalne inicijative. U tom slučaju

će Vlada i Skupština Crne Gore biti u teškoj situaciji: ukoliko daju pozitivan stav prema pomenutim inicijativama, nastaviće se trend usitnjavanja teritorije, a ukoliko daju negativan stav, postaviće se pitanje kriterijuma za ocjenu opravdanosti podnijete određene inicijative, kao i opravdan prigovor arbitrarnosti i nejednakosti različitih podnosilaca inicijative pred zakonom.

Imajući u vidu navedeno, potrebna je jasna i nedvosmislena odluka o teritorijalnom konceptu opština. Dakle, potreban je jasan stav u pogledu pitanja da li Crna Gora želi zadržati sadašnji koncept većih opština, koji je na snazi od kasnih 1960-ih godina ili namjerava da razvije model manjih opština po uzoru na Francusku, Njemačku, Hrvatsku, Sloveniju itd. Oba koncepta su legitimna i prisutna u praksi. S tim u vezi, potrebno je da Vlada Crne Gore jasno i nedvosmisleno odluči koji koncept sistema lokalne samouprave odgovara savremenim okolnostima i potrebama u kojima se Crna Gora nalazi. Politički nivo ne bi trebao ostaviti to pitanje otvorenim, jer bi to vodilo u još veću asimetriju i u arbitrarne političke odluke, koje bi mogle biti sporne i sa ustavnog aspekta.

Uzimajući u obzir trendove smanjivanja broja opština u evropskim zemljama i praktična iskustva u samoj Crnoj Gori, preporučljivo je da se zadrži koncept većih opština, koje će imati i veći kapacitet za obavljanje poslova lokalne samouprave i veći razvojni potencijal. Usitnjavanje bi znatno oslabilo sistem lokalne samouprave, iz razloga što bi male opštine imale manji razvojni potencijal, kao i manji kapacitet za obavljanje poslova. Tako na primjer, iskustvo Slovenije pokazuje da je usitnjavanje dovelo do velikog broja malih i, u prosjeku, slabih opština, pri čemu nije došlo do stvaranja širih jedinica lokalne samouprave, pokrajina. Takođe, treba imati u vidu da usitnjavanje opština, po pravilu, dovodi i do povećanja ukupnog boja zaposlenih na lokalnom nivou i trošenja većeg udjela javnih sredstava za samo funkcionisanje jedinica lokalne samouprave, a što treba izbjeći u okolnostima potrebe za fiskalnom konsolidacijom države. Usitnjavanje opština dovodi i do usitnjavanja finansijskih i ljudskih resursa, a što u državi, sa relativno ograničenim resursima, nije racionalno.

Preporuka vezana za zadržavanje koncepta relativno velikih opština obavezno zahtijeva postavljanje jasnih uslova i kriterijuma za osnivanje novih opština izmjenama i dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji ili donošenje jasne i transparentne političke odluke da se teritorija Crne Gore više ne usitnjava, te da Skupština Crne Gore neće podržati osnivanje novih opština. Ako se jasno ne utvrdi budući teritorijalni koncept, razvoj sistema lokalne samouprave će biti prepušten stihiji i političkoj arbitrarnosti. Takav razvoj se mogao pratiti u Sloveniji gdje je Ustavni sud, u više navrata, morao intervenisati zbog očiglednih arbitrarnosti u (ne)osnivanju opština, te je na kraju zakonodavac propisao objektivni uslov da se opština može formirati samo na teritoriji sa više od 5.000 stanovnika, dok opštine koje imaju manji broj stanovnika (njih više od polovine od ukupno 212 opština) nastavljaju funkcionisati, pri čemu nove opštine ne mogu nastati. U 2013. godini Ministarstvo unutrašnjih poslova Slovenije je iniciralo reformu u smjeru smanjenja broja opština na cca. 100, ali je ta ideja naišla na veliki otpor lokalne politike. Naime, iako je ova inicijativa dobila široku podršku javnosti, građani u malim opštinama su to shvatili kao povredu njihovog prava na lokalnu samoupravu i kao potez koji će ugroziti dalji razvoj njihove opštine. Dakle, iskustvo pokazuje da je proces smanjivanja broja opština veoma težak i naporan, za razliku od procesa usitnjavanja koji obično teče jako brzo.

Razlozi za formiranje novih opština mogu biti različiti – od sasvim jednostavnih političkih interesa (npr. formiranje novih radnih mjesta i funkcija) do realnog osjećaja zapostavljenosti nekog naselja, odnosno lokalne zajednice u većoj opštini. „Strah od centralizma“ unutar velikih opština i osjećaj zapostavljenosti perifernih naselja može biti realan problem i može se amortizovati unutrašnjom decentralizacijom opštine, putem osnivanja i jačanja mjesnih zajednica. Na taj način opštine zadržavaju kapacitet da obavljaju veće poslove lokalne samouprave, a mjesne zajednice, unutar opštine, preuzmaju odlučivanje o javnim pitanjima

užeg lokalnog karaktera. Takođe, unutrašnja „decentralizacija“ opština mora biti propraćena i adekvatnom finansijskom decentralizacijom, odnosno izdvajanjem dovoljnih sredstava za funkcionisanje i razvoj mjesnih zajednica.

Takođe, treba imati u vidu i to da kriterijum „fiskalnog kapaciteta“ ili „ekonomskog kapaciteta“ za formiranje nove opštine nije adekvatan. Naime, u sistemu lokalne samouprave mora postojati solidarnost između razvijenijih i manje razvijenih opština, tako da smanjivanje razvojnih razlika na teritoriji države predstavlja jedan od motiva za uspostavljanje nove opštine. Dakle, na prvi pogled privlačno pravilo koje se odnosi na to da se može osnovati samo ona opština koja će biti finansijski održiva, dovelo bi do apsurdnih rezultata, tj. u ekonomski razvijenijim područjima na jugu države nastao bi veći broj manjih opština, dok bi na nerazvijenom području sjevera ostale velike opštine.

Preporuke:

- Zadržati koncept relativno velikih opština sa snažnijim razvojnim potencijalom i dovoljnim kapacitetom za obavljanje svih funkcija lokalne samouprave.
- Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore jasnije i preciznije utvrditi uslove i kriterijume za formiranje novih opština i na taj način izbjeći usitnjavanje opština ili arbitrarnost u pogledu osnivanja novih opština.
- Djelovanjem mjesnih zajednica i obezbjeđenjem dovoljnih nadležnosti i finansijskih sredstava za njihovo funkcionisanje amortizovati rizik od „centralizma“ unutar velikih opština.

5. Viši nivoi lokalne zajednice evropskih zemalja

U većini evropskih država postoji i viši nivo sistema lokalne samouprave (npr. provincije u Italiji i Španiji, Landkreis u Njemačkoj, departman u Francuskoj, Landstig u Švedskoj, regija u Irskoj itd.). Manje države (Luksemburg, Slovenija, Estonija, Austrija) nemaju više nivoe jedinica lokalne samouprave. Tako je u Sloveniji Ustavom predviđeno osnivanje lokalnih zajednica višeg stepena, ali do usvajanja Zakona o pokrajinama još nije došlo iz razloga što ne postoji 2/3 većina u Parlamentu koja je potrebna za donošenje ključnih odluka o teritorijalnoj strukturi, nadležnostima, organizaciji i finansiranja sistema lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave višeg stepena obično odgovaraju nivou NUTS3 i na taj način predstavljaju funkcionalne jedinice lokalne samouprave u sprovođenju politike skladnog regionalnog razvoja. Ove jedinice lokalne samouprave pripremaju i donose regionalne razvojne planove koji su i osnov za finansijsko podsticanje razvoja od strane države i evropskih fondova (naročito fonda za regionalni razvoj, kao i socijalnog i kohezionog fonda). U mnogim državama strateško planiranje razvoja na nivou NUTS3 u nadležnosti je viših nivoa jedinica lokalne samouprave, koje uz to obavljaju i poslove prostornog planiranja i upravljanja regionalnom infrastrukturom. Tipičan primjer je Irska, koja je poznata po efikasnom korišćenju evropskih fondova i brzom razvoju u devedesetim godinama prošlog vijeka (tzv. period „keltskog tigra“). U Sloveniji postoje tradicionalne istorijske pokrajine, ali zakonom nijesu još osnovane. Umjesto toga, uspostavljeni su tzv. statistički regioni u kojima se usklađuju, pripremaju i usvajaju regionalni razvojni planovi. Statistički regioni ne postoje kao jedinice lokalne samouprave, ali se na tom nivou odvija saradnja između predstavnika opština, privrede i organizacija nevladinog sektora. Tako, razvojni plan donose partneri većinom glasova, pri čemu ga mora potvrditi i Savjet predsjednika opština, koji funkcioniše u skladu sa poslovnikom o radu i koji se donosi dvotrećinskom većinom svih predsjednika opština, bez obzira na veličinu opština. Stručne poslove za potrebe razvojnog planiranja obavljaju regionalne razvojne agencije koje imaju status privrednog društva, a bira ih razvojni

Savjet regiona prema postupku javnih nabavki. Razvojne agencije imaju potrebna znanja za elaboraciju razvojnih strategija, kao i za pomoć opštinama i firmama kod pripreme prijava za sredstva iz evropskih fondova.

5.1 Nivo lokalne zajednice u Crnoj Gori

U Crnoj Gori je sistem lokalne samouprave jednostopen sa opštinom kao osnovnom teritorijalnom jedinicom lokalne samouprave. Pored toga, postoji teritorijalna podjela države za potrebe politike regionalnog razvoja na tri regiona (Primorski, Središnji i Sjeverni), ali je to isključivo statistička podjela koja nije institucionalizovana. Razvojni plan regiona („regionalnu strategiju“) donosi Vlada, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave i regionalnim razvojnim agencijama.

Obzirom na to da u Crnoj Gori postoji relativno mali broj relativno velikih opština, nema potrebe da se formiraju jedinice lokalne samouprave višeg nivoa, ali se mogu izvršiti manje korekcije u pogledu načina regionalnog planiranja.

6. Lokalni organi i njihovi međusobni odnosi

Jedna od mogućih razlika između tipova jedinica lokalne samouprave u sistemima sa politipskom organizacijom lokalne samouprave odnosi se na organizaciju i način izbora ili imenovanja organa jedinica lokalne samouprave, te njihovih međusobnih odnosa. U nekim državama se za manje jedinice lokalne samouprave predviđa nešto jednostavnija struktura ili jednostavniji način izbora pojedinih tijela, odnosno organa (npr. u Hrvatskoj je u jednom periodu predsjednik lokalnog vijeća, u jedinicama lokalne samouprave do 3.000 stanovnika, ujedno vršio nadležnost načelnika te jedinice lokalne samouprave), dok je u velikim gradovima, a naročito glavnim gradovima, drugačiji način izbora gradonačelnika (npr. neposredan izbor). Takođe, važna je i racionalizacija upravnih organa (npr. obavezno korištenje zajedničkih upravnih organa od strane više opština u Njemačkoj ili obavezno osnivanje samo jednog jedinstvenog upravnog organa u jedinicama do 3.000 stanovnika u Hrvatskoj), kao i mogućnost ili obaveza saradnje manjih opština sa većim i snažnijim jedinicama lokalne samouprave u pogledu pružanja javnih usluga (npr. u Hrvatskoj obaveza pružanja usluga iz okvira bibliotetske djelatnosti može se izvršiti dogovorom o osnivanju zajedničke biblioteke za više jedinica lokalne samouprave ili u Španiji se zabranjuje da male opštine (do 5.000 stanovnika) osnivaju komunalna preduzeća).

U Crnoj Gori se skupštine opština biraju neposredno od strane građana, na mandat od četiri godine. U skupštini opštine bira se 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5.000 birača, čime se uzimaju u obzir faktične razlike u veličini jedinica lokalne samouprave, te obezbjeđuje načelo reprezentativnosti i jednakosti svakog birača, nezavisno od toga u kojoj jedinici lokalne samouprave živi. U Crnoj Gori ima ukupno oko 800 odbornika. Radom skupštine opštine rukovodi predsjednik skupštine koga biraju odbornici u skupštini opštine, većinom glasova svih odbornika.

Funkcija predsjednika opštine je profesionalna i bira ga skupština opštine, na vrijeme od četiri godine, većinom glasova ukupnog broja odbornika, dok je u prethodnom periodu, izbor predsjednika opštine bio neposredan. Predsjedniku opštine koji je izabran iz reda odbornika, izborom na tu funkciju prestaje mandat odbornika, što znači da postoji inkompatibilnost tih funkcija. Opština može imati jednog ili više potpredsjednika. Predsjedniku opštine prestaje

mandat prije isteka vremena na koje je izabran razrješenjem od strane Skupštine opštine, razrješenjem od strane Vlade, podnošenjem ostavke i po sili zakona.

Skupština može razriješiti predsjednika opštine, iz zakonom određenih razloga, većinom glasova odbornika po postupku koji je propisan zakonom, odnosno statutom opštine. Time su odnosi skupštine i predsjednika opštine uređeni po klasičnom parlamentarnom principu izbora izvršnog organa i njegove odgovornosti predstavničkom organu.

Vlada može razriješiti predsjednika opštine ako on, u vremenu dužem od šest mjeseci, ne vrši poslove iz svoje nadležnosti, tj. ako ne obezbijedi izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja, te ne vrši druge poslove iz svoje nadležnosti, čime se onemogućava ostvarivanje ljudskih sloboda i prava.

Za vršenje poslova uprave obrazuju se organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije, biroi i sl.). Za vršenje specifičnih poslova osniva se komunalna policija, posebne službe i centri, dok se za vršenje poslova koji zahtijevaju posebna stručna znanja i samostalnost u radu, odlukom predsjednika opštine, mogu osnovati i agencije. Opština, po zakonu, ima obavezu da osnuje komunalnu policiju kao službu za vršenje komunalnog nadzora, službu zaštite koja obezbjeđuje spašavanje i zaštitu imovine i lica od požara, eksplozija, havarija i drugih akcidentnih i vanrednih situacija, te informacioni centar koji obezbjeđuje da organi opštine, javne službe i pravna lica koji vrše javna ovlašćenja i pružaju javne usluge građanima koriste sredstva savremene informacione i komunikacione tehnologije. Prema Zakonu o komunalnoj policiji iz 2014. godine, opštine mogu obrazovati zajedničku službu komunalne policije, o čemu zaključuju sporazum (član 35).

Za koordinaciju lokalnog upravnog aparata (organa lokalne uprave i službi) imenuje se, na osnovu javnog oglašavanja, na vrijeme od četiri godine, glavni administrator, koji se stara i o zakonitosti, efikasnosti i ekonomičnosti rada, daje stručna uputstva i instrukcije i slično. Takođe, ima ovlašćenja drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine. Za vršenje poslova glavnog administratora može se obrazovati posebna služba. Za svoj rad odgovara predsjedniku opštine i skupštini, a može biti razriješen dužnosti ako ne vrši ili nesavjesno vrši poslove.

Organom lokalne uprave rukovodi starješina, koji se postavlja na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od četiri godine i, za svoj rad i rad organa kojim rukovodi, odgovara predsjedniku opštine. Starješina organa donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, uz saglasnost predsjednika opštine, a na osnovu mišljenja glavnog administratora. Takvo rješenje je adekvatno samo za najveće jedinice lokalne samouprave, uglavnom, za one preko 40.000 stanovnika, koje imaju organe lokalne uprave sa diferenciranom strukturom i većim brojem zaposlenih lokalnih službenika i namještenika. Međutim, trebalo bi razmotriti mogućnost da se u svim drugim, manjim opštinama nadležnost za donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji povjeri predsjedniku opštine, na predlog glavnog administratora, u cilju obezbjeđenja racionalnosti unutrašnje strukture lokalne uprave.

Institucija menadžera je jako važna i, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, menadžer je nadležan da koordinira rad na pripremi i realizaciji razvojnih programa i projekata kojima se podstiče ekonomski razvoj, obezbjeđuje zaštita životne sredine, održivi razvoj, podstiču preduzetničke inicijative, privatno-javna partnerstva i iniciraju izmjene propisa u cilju stvaranja podsticajnog ambijenta za razvoj lokalne samouprave. Ovo lice se postavlja, na osnovu javnog oglasa, na neodređeno vrijeme i razrješava od strane predsjednika opštine i za svoj rad odgovara predsjedniku opštine.

Na osnovu Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Vlada Crne Gore je Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru utvrdila obavezu uspostavljanja posebne organizacione jedinice za unutrašnju reviziju u opštinama koje imaju

više od 10.000 stanovnika i to u 15 opština. Takva jedinica mora imati najmanje tri unutrašnja revizora. Ostale opštine uspostavljaju unutrašnju reviziju organizovanjem posebne organizacione jedinice za unutrašnju reviziju ili obavljanjem unutrašnje revizije od strane jedinice unutrašnje revizije drugog subjekta, najčešće druge opštine, na osnovu sporazuma, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija. Time se uspostavlja dobra praksa razlikovanja obaveza i poslova manjih i većih jedinica lokalne samouprave, vodeći računa o objektivnim razlikama među njima, potrebama, kao i kapacitetima.

Komunalne djelatnosti mogu obavljati privredna društva koje osniva jedinica lokalne samouprave i privatna privredna društva i preduzetnici, na bazi posebnih ugovora. U Crnoj Gori komunalne djelatnosti obavljaju 53 preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave i oko 50 privatnih preduzeća i drugih subjekata. Ipak, najveći dio komunalnih djelatnosti obavlja se od strane preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave. Poslovi javnog prevoza putnika u svim jedinicama lokalne samouprave, u kojima je ta djelatnost organizovana, povjereni su privatnim privrednim društvima ili preduzetnicima[13]. Broj zaposlenih u 2013. godini u komunalnim preduzećima iznosio je 5.375, pri čemu je svega 46,18% angažovano na obavljanju osnovne djelatnosti, dok ostali rade na poslovima upravljanja preduzećem, administrativno-tehničkim, finansijsko-računovodstvenim, pravnim, logističkim i dodatnim poslovima, te poslovima održavanja.[14] Ukupni broj svih javnih preduzeća koje su osnovale jedinice lokalne samouprave je 82[15]. Na dan 31.12.2012. godine, u javnim preduzećima osnovanim od strane opština bilo je zaposleno 5.060[16], dok je na dan 30. 09. 2014. godine ukupni broj zaposlenih u tim javnim preduzećima bio 6.233[17], što predstavlja znatno povećanje broja zaposlenih.

Takođe, jedinice lokalne samouprave osnivaju i druga pravna lica, posebno ustanove, npr. u oblastima zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo. Tako imamo ukupno 70 javnih ustanova i 9 agencija koje su osnovane od strane jedinica lokalne samouprave.[18] Na dan 31.12.2012. godine, u javnim ustanovama osnovanim od strane opština bilo je zaposleno 884[19], dok je 30. 09. 2014. godine bilo zaposleno 1.066[20], što predstavlja određeno povećanje. U organima lokalne uprave, na dan 31.12.2012. godine, bilo je zaposleno 4.564[21], dok je 30. 09. 2014. godine bilo zaposleno 4.479[22], što predstavlja neznatno smanjenje.

---

[13]Godišnji izvještaj o stanju u oblasti vodosnabdijevanja, upravljanju otpadom i otpadnim vodama, realizaciji prioritetnih aktivnosti u komunalnoj djelatnosti sa predlogom prioritetnih projekata za izgradnju komunalne infrastrukture i predlogom mjera, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Vlada usvojila na sjednici od 8.maja 2015. godine, str. 1.

[14] Godišnji izvještaj o stanju u oblasti vodosnabdijevanja, upravljanju otpadom i otpadnim vodama, realizaciji prioritetnih aktivnosti u komunalnoj djelatnosti sa predlogom prioritetnih projekata za izgradnju komunalne infrastrukture i predlogom mjera, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Vlada usvojila na sjednici od 8.maja 2015. godine, str. 3.

[15]Prema evidenciji Zajednice opština koja je Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavljena mail-om od 4.februara 2015. godine.

[16] Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 13.

[17] Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, Vlada usvojila na sjednici od 4.12.2014. godine, str. 10.

[18]Prema evidenciji Zajednice opština koja je Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavljena mail-om od 4.februara 2015. godine.

[19] Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 13.

[20] Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, Vlada usvojila na sjednici od 4.12.2014. godine, str. 10.

[21] Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 13.

[22] Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, Vlada usvojila na sjednici od 4.12.2014. godine, str. 10.

Iz raspoloživih podataka proizlazi da se povećava broj zaposlenih u komunalnim i drugim javnim preduzećima, kao i u javnim ustanovama osnovanim od strane opština, dok imamo neznatno smanjenje zaposlenih u organima lokalne uprave.

Mogućnost uzimanja u obzir objektivnih razlika među jedinicama lokalne samouprave, u pogledu političkih organa, iskorišćena je samo prilikom određivanja broja odbornika u skupštinama opština, pri čemu svaka skupština opštine ima 30 odbornika uz dodatni broj odbornika koji se određuje tako što se na svakih 5.000 birača bira jedan odbornik. S tim u vezi, potrebno je razmotriti da li bi smanjenje osnovnog broja odbornika sa 30 na 20, uz zadržavanje dodatnog broja odbornika (na svakih 5.000 birača bira se još po jedan odbornik), moglo bolje odraziti objektivno postojeće razlike u broju birača različitih jedinica lokalne samouprave.

U upravnoj strukturi organa posebnu pažnju bi trebalo posvetiti opštinskim menadžerima. Naime, njihova uloga će biti sve veća i izraženija i to zbog sve jačeg naglaska na pitanjima lokalne i regionalne infrastrukture, pripreme i upravljanja projektima finansiranim iz fondova EU, pojavljivanja novih oblika teritorijalne saradnje unutar Crne Gore, te saradnje sa lokalnim i regionalnim jedinicama izvan Crne Gore (LAG, EGTS), kao i zbog sve veće potrebe za orjentacijom jedinica lokalne samouprave na ekonomski razvoj. U tom smislu, potrebno je jačati oblike saradnje opštinskih menadžera međusobno, te pokušati zaštititi njihovu stalnost, obezbijediti stalnu edukaciju i povezivanje sa akterima u samoj Evropskoj uniji, kao i u pojedinim zemljama EU. S tim u vezi, postavlja se pitanje da li su menadžeri zaista potrebni u svakoj opštini ili bi bilo efikasnije da se obezbijedi manji broj kvalitetnijih menadžera koji bi obavljali poslove za više opština povezanih u saobraćajnom, geografskom i interesnom smislu ili bi obavljali poslove na nivou razvojno-statističkih regiona. Ako bi se predvidjela obavezna saradnja jedinica lokalne samouprave u pogledu zajedničkog postavljanja i finansiranja njihovog rada, što je nesumnjivo i širi javni interes, bilo bi potrebno, u tom smislu, izvršiti izmjene i dopune važećih zakonskih odredbi. Na taj način bi se mogao predvidjeti minimalni obrazovni profil menadžera, oblici edukacije, te obaveza povezanih jedinica lokalne samouprave da obrazuju zajedničku kancelariju menadžera, da učestvuju u postavljanju menadžera, te finansiranju i nadzoru njegovog rada. Takođe, time bi trebalo obuhvatiti i druge službenike organa lokalne uprave koji obavljaju poslove oko pripreme projekata (projekt menadžeri).

Moguće su situacije u kojima će neke manje jedinice lokalne samouprave imati poteškoće u obezbijeđivanju javnih usluga, npr. u pogledu osnivanja sopstvenog komunalnog preduzeća ili javne ustanove, bez obzira na moguću formalnu odluku u pogledu uvođenju politipskog modela lokalne samouprave. Tako su u novoformiranim opština, kao i u nekim drugim opštinama u Crnoj Gori, uglavnom manjim, uočljivi problemi u osnivanju komunalnih preduzeća i slično. Imajući u vidu navedeno, kao i mogućnost racionalnijeg poslovnog organizovanja, korisno je zakonski omogućiti da više opština osnuju zajedničko komunalno preduzeće, drugo privredno društvo, zajedničku ustanovu, zajedničku agenciju ili drugo pravno lice. Takođe, kod komunalnih i drugih preduzeća može se predvidjeti da jedinice lokalne samouprave imaju različite vlasničke, odnosno osnivačke udjele u tim preduzećima, ustanovama, agencijama i drugim pravnim licima. Komunalna i druga preduzeća mogla bi se osnivati i kao oblici institucionalnog javno-privatnog partnerstva, odnosno kao zajednička ulaganja u društva u mješovitom (opštinskom i privatnom) vlasništvu.

Slično tome, korisno bi bilo da se zakonski omogući i osnivanje zajedničkih organa lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije i sl.), a koji bi obavljali poslove lokalne uprave zajednički za više jedinica lokalne samouprave, na osnovu sporazuma o osnivanju. Posebno treba naglasiti mogućnost osnivanja zajedničke komunalne policije, službe zaštite i spašavanja, informacionog centra, kao i drugih upravnih organa i službi. Ako upravni organi obavljaju prenesene ili povjerene poslove državne uprave, trebalo bi razmotriti mogućnost da

Vlada zahtijeva osnivanje zajedničkih upravnih organa na nivou više jedinica lokalne samouprave, pa, možda, i na nivou postojećih razvojno-planskih regiona i to u određenim slučajevima vršenja prenesenih i povjerenih poslova, iz razloga njihovog značaja, boljeg nadzora nad izvršenjem, kao i zbog efikasnosti, dobre koordinacije i ekonomičnosti u njihovom vršenja.

Preporuke:

- Razmotriti mogućnost smanjenja osnovnog broja odbornika sa 30 na 20, uz zadržavanje dodatnog broja odbornika (na svakih 5.000 birača bira se još po jedan odbornik), moglo bolje odraziti objektivno postojeće razlike u broju birača različitih jedinica lokalne samouprave.
- Razmotriti mogućnost da se u svim opštinama nadležnost donošenja jedinstvenog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji svih upravnih organa i službi u opštini povjeri predsjedniku opštine, na predlog glavnog administratora, radi obezbjeđenja racionalnosti unutrašnje strukture u lokalnoj upravi.
- Jačati oblike saradnje opštinskih projekt menadžera međusobno, kao i kroz mrežu opštinskih projekt menadžera, koja je osnovana od strane Zajednice opština, te obezbijediti stalnu njihovu edukaciju i povezivanje sa relevantnim subjektima u Evropskoj uniji, kao i u pojedinim državama članicama Evropske unije.
- Razmotriti mogućnost normativnog unaprjeđenja pitanja vezanih za to da više opština osnuju zajedničko komunalno preduzeće, drugo privredno društvo, zajedničku ustanovu, zajedničku agenciju ili drugo pravno lice, tako da jedinice lokalne samouprave imaju različite vlasničke, odnosno osnivačke udjele u tim preduzećima, ustanovama, agencijama i drugim pravnim licima.
- Razmotriti mogućnost normativnog unaprjeđenja pitanja vezanih za to da se komunalna i druga preduzeća osnivaju kao oblici institucionalnog javno-privatnog partnerstva, odnosno kao zajednička ulaganja u društva u mješovitoj svojini (opštinskom i privatnom).
- Zakonski omogućiti osnivanje zajedničkih organa lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije i sl.), koji bi obavljali poslove lokalne uprave zajednički za više jedinica lokalne samouprave, na osnovu sporazuma o osnivanju. Posebno je važno naglasiti mogućnost osnivanja zajedničke službe komunalne policije, službe zaštite i spašavanja, informacionog centra i drugih upravnih organa i službi. Ti bi zajednički organi lokalne uprave i službe obavljale poslove lokalne uprave iz sopstvenog djelokruga i prenesene i povjerene poslove državne uprave. Ovo bi uključivalo i mogućnost da više opština ima zajedničkog opštinskog menadžera ili glavnog administratora.
- Zakonski omogućiti da Vlada zahtijeva osnivanje zajedničkih upravnih organa na nivou više jedinica lokalne samouprave, pa, možda, i na nivou postojećih razvojno-planskih regiona i to u određenim slučajevima vršenja prenesenih i povjerenih poslova, iz razloga njihovog značaja, boljeg nadzora nad izvršenjem, kao i zbog efikasnosti, dobre koordinacije i ekonomičnosti u njihovom vršenja.

7. Odnosi između centralnog i lokalnog nivoa

U politipskom modelu organizacije lokalne samouprave nekad su odnosi različitih tipova jedinica lokalne samouprave sa centralnim državnim organima različiti, odnosno neke

jedinice lokalne samouprave imaju direktnu komunikaciju sa centralnim organima, dok druge jedinice lokalne samouprave ostvaruju posredno komunikaciju sa centralnim organima, posredstvom jedinica lokalne samouprave višeg nivoa. Budući da svaka jedinica lokalne samouprave treba da ima pravo i podjednake mogućnosti zaštite prava na autonomiju, teško bi bilo zamisliti situaciju da se jedinicama lokalne samouprave, sa manjim kapacitetom, to pravo i faktičke mogućnosti ograniče ili otežaju. U tom kontekstu, u Crnoj Gori, u ovom trenutku, ne postoje ozbiljnije rasprave o potrebi uvođenje jedinica lokalne samouprave višeg stepena.

Određene preporuke predviđene u ovoj Analizi mogu uticati i na odnose između centralnog i lokalnog nivoa, pa je svaku takvu situaciju preporučljivo pažljivo razmotriti i regulisati u cilju zaštite položaja lokalne samouprave zagarantovanog Ustavom Crne Gore, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, kao i drugim relevantnim međunarodno-pravnim aktima.

U tom kontekstu važno je ukazati na, ponekad, nepotrebnu praksu traženja saglasnosti, odobrenja i sličnih akata ministarstava za aktivnosti, poslove i obaveze koje preduzimaju jedinice lokalne samouprave (npr. nepotrebna je prethodna saglasnost Ministarstva finansija na sporazum kojim se obavljanje unutrašnje revizije opštine sa manje od 10.000 stanovnika povjerava većoj opštini, jer je takva saglasnost nelogična, te nema razloga da Ministarstvo finansija uskrati takav vid saradnje dviju jedinica lokalne samouprave. Važno je ukazati da je propisivanje ovog vida saglasnosti moglo biti sporno sa aspekta odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, naročito imajući u vidu član 4 stav 3, prema kome „ovlašćenja data lokalnim vlastima, po pravilu, će biti potpuna i ekskluzivna.“).

Imajući u vidu sve veću ulogu jedinica lokalne samouprave u korišćenju sredstava dostupnih iz fondova Evropske unije, opštu tendenciju procesa decentralizacije u Evropi, kao i određene sugestije Savjeta Evrope, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, te sve većeg obima i kompleksnosti poslova jedinica lokalne samouprave u procesu ukupnog razvoja, praćenju i usklađivanju interesa, podršci, pomoći, regulaciji i nadzoru, trebalo bi razmotriti mogućnost osnivanja ministarstva nadležnog za oblast javne uprave, koje bi uključivalo i nadležnost za oblast lokalne samouprave. Time bi oblast lokalne samouprave, u cjelokupnom sistemu javne uprave, dobila primjeren položaj, te bi se uvažile sve veće potrebe za jačanjem državnih upravnih kapaciteta u ukupnom razvoju sistema lokalne samouprave.

Preporuka:

- Razmotriti mogućnost izmjene zakonske odredbe kojom se traži saglasnost Ministarstva finansija na sporazum, kojim se obavljanje unutrašnje revizije opštine sa manje od 10.000 stanovnika, povjerava većoj opštini.

8. Preporuke za oblikovanje blagog politipskog modela lokalne samouprave u Crnoj Gori

1. Zakonski utvrditi krug lokalnih poslova i ovlašćenja koji će biti zajednički svim jedinicama lokalne samouprave, bez obzira na njihovu veličinu, ekonomsko-finansijsku snagu i druge specifične razlike.
2. Zakonski omogućiti i regulisati različite oblike dobrovoljne međuopštinske saradnje, uključujući povjeravanje obavljanja lokalnih poslova drugim jedinicama lokalne samouprave, stvaranje zajedničkih privrednih preduzeća, javnih ustanova i upravnih organa s drugim jedinicama i sl. Razmotriti mogućnost finansijske motivacije za uspostavljanje dobrovoljne međuopštinske saradnje.
3. Zakonski utvrditi krug poslova i ovlašćenja za koje bi se posebnim zakonskim odredbama ili propisom Vlade moglo utvrditi da su prilikom njihovog vršenja

određene manje jedinice lokalne samouprave (npr. one s manje od 10.000 stanovnika, koje imaju slab organizacioni, kadrovski, administrativni ili fiskalni kapacitet) dužne sarađivati sa susjednim većim jedinicama lokalne samouprave koje imaju veći kapacitet (tzv. obavezna saradnja). U ovu kategoriju mogli bi se uvrstiti npr. poslovi u vezi ekonomskog razvoja, izgradnje značajnijih komunalnih objekata, infrastrukture, prevoza putnika, rješavanja stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe, lica sa invaliditetom, administrativni i drugi poslovi.

4. Zakonski omogućiti da veće i snažnije jedinice lokalne samouprave, zavisno od prirode cjeline, potreba zajednice i sopstvenih mogućnosti, ubrzano rade na svom razvoju, koji je od šireg interesa za region i Crnu Goru. Za to je potrebno razmotriti mogućnost utvrđivanja kruga poslova koji su u funkciji razvoja, a koji će se moći prenijeti, odnosno povjeriti određenim većim i snažnijim jedinicama lokalne samouprave, koji se obavljaju u saradnji sa državnim organima uz obezbjeđenje odgovarajućih sredstava za njihovo vršenje (npr. nauka, tehnologija, istraživanje, visoko obrazovanje, sekundarno i tercijarno zdravstvo i sl.).
5. Kontinuirano razvijati različite forme međuopštinske saradnje, uz posebno naglašenu ulogu Zajednice opština kao servisa stručne podrške za jedinice lokalne samouprave sa slabijim kapacitetima i centra umrežavanja, kao i razmjene dobrih praksi.
6. Zakonski detaljnije urediti mjesne zajednice, u smislu jačanja njene uloge i položaja, posebno u najvećim jedinicama lokalne samouprave, koje bi uključile učešće građana u procesima odlučivanja o pitanjima od interesa za određenu mjesnu zajednicu, mogućnost donošenja određenih odluka od interesa za određeni dio jedinice lokalne samouprave, kao i mogućnost dekoncentrisanog vršenja određenih lokalnih upravnih poslova (npr. kroz redefinisani mjesni centar u mjesnoj zajednici ili za više mjesnih zajednica).
7. Zadržati posebno pravno uređenje položaja Glavnog grada i Prijestonice, uz dodjeljivanje određenih adekvatnih poslova i ovlašćenja, kako bi se omogućio njihov specifični razvoj u ekonomskom i društvenom smislu.
8. Kontinuirano jačati razvoj jedinica lokalne samouprave, kao i njihove kapacitete za korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije.
9. Razvijati međusobnu saradnju jedinica lokalne samouprave, na nivou regiona koje statistički prepoznaje Zakon o regionalnom razvoju, radi sagledavanja razvojnih potreba i rješavanja zajedničkih problema, na način da se jača konsultativni proces sa privrednim i civilnim sektorom i stručnom i akademskom zajednicom, u cilju davanja smjernica predstavnicima u Partnerskom savjetu za regionalni razvoj, prilikom predstavljanja interesa i pokretanja inicijativa u tom savjetodavnom tijelu.
10. Značajnije koristiti mogućnosti predviđene odredbom člana 20 stav 2 Zakona o regionalnom razvoju kojom se favorizuju projekti manje razvijenih jedinica lokalne samouprave, kao i zajednički projekti dvije ili više jedinica lokalne samouprave sa pozitivnim društveno-ekonomskim efektima realizacije i koji su od većeg značaja za Crnu Goru.
11. Ministarstvo finansija treba da nastavi dijalog sa Zajednicom opština i pronađe odgovarajuća rješenja u sistemu finansiranja, naročito u vezi izgubljenih prihoda opština po osnovu naknade za korištenje građevinskog zemljišta i drugih izgubljenih prihoda u vezi efikasnog korištenja sredstava pretpristupnih fondova Evropske unije.
12. Donijeti novi Zakon o komunalnim djelatnostima u cilju unapređenja usluga građanima i obezbjeđenja adekvatnih prihoda za vršenje poslova zajedničke komunalne potrošnje, te donijeti Zakon o legalizaciji neformalnih objekata.

13. Jedinicama lokalne samouprave kojima se utvrdi veći obim nadležnosti treba obezbijediti adekvatne izvore prihoda za vršenje novih poslova kroz uvođenje novog, odnonso povećanjem učešća u postojećem prihodu (npr. porezu na dohodak fizičkih lica, eko naknada i sl.).
14. Zadržati koncept relativno velikih opština sa snažnijim razvojnim potencijalom i dovoljnim kapacitetom za obavljanje svih funkcija lokalne samouprave.
15. Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore jasnije i preciznije utvrditi uslove i kriterijume za formiranje novih opština i na taj način izbjeći usitnjavanje opština ili arbitrarnost u pogledu osnivanja novih opština.
16. Djelovanjem mjesnih zajednica i obezbjeđenjem dovoljnih nadležnosti i finansijskih sredstava za njihovo funkcionisanje amortizovati rizik od „centralizma“ unutar velikih opština.
17. Razmotriti mogućnost smanjenja osnovnog broja odbornika sa 30 na 20, uz zadržavanje dodatnog broja odbornika (na svakih 5.000 birača bira se još po jedan odbornik), moglo bolje odraziti objektivno postojeće razlike u broju birača različitih jedinica lokalne samouprave.
18. Razmotriti mogućnost da se u svim opštinama nadležnost donošenja jedinstvenog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji svih upravnih organa i službi u opštini povjeri predsjedniku opštine, na predlog glavnog administratora, radi obezbjeđenja racionalnosti unutrašnje strukture u lokalnoj upravi.
19. Jačati oblike saradnje opštinskih projekt menadžera međusobno, kao i kroz mrežu opštinskih projekt menadžera, koja je osnovana od strane Zajednice opština, te obezbijediti stalnu njihovu edukaciju i povezivanje sa relevantnim subjektima u Evropskoj uniji, kao i u pojedinim državama članicama Evropske unije.
20. Razmotriti mogućnost normativnog unaprjeđenja pitanja vezanih za to da više opština osnuju zajedničko komunalno preduzeće, drugo privredno društvo, zajedničku ustanovu, zajedničku agenciju ili drugo pravno lice, tako da jedinice lokalne samouprave imaju različite vlasničke, odnosno osnivačke udjele u tim preduzećima, ustanovama, agencijama i drugim pravnim licima.
21. Razmotriti mogućnost normativnog unaprjeđenja pitanja vezanih za to da se komunalna i druga preduzeća osnivaju kao oblici institucionalnog javno-privatnog partnerstva, odnosno kao zajednička ulaganja u društva u mješovitoj svojini (opštinskom i privatnom).
22. Zakonski omogućiti osnivanje zajedničkih organa lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije i sl.), koji bi obavljali poslove lokalne uprave zajednički za više jedinica lokalne samouprave, na osnovu sporazuma o osnivanju. Posebno je važno naglasiti mogućnost osnivanja zajedničke službe komunalne policije, službe zaštite i spašavanja, informacionog centra i drugih upravnih organa i službi. Ti bi zajednički organi lokalne uprave i službe obavljale poslove lokalne uprave iz sopstvenog djelokruga i prenesene i povjerene poslove državne uprave. Ovo bi uključivalo i mogućnost da više opština ima zajedničkog opštinskog menadžera ili glavnog administratora.
23. Zakonski omogućiti da Vlada zahtijeva osnivanje zajedničkih upravnih organa na nivou više jedinica lokalne samouprave, pa, možda, i na nivou postojećih razvojno-planskih regiona i to u određenim slučajevima vršenja prenesenih i povjerenih poslova, iz razloga njihovog značaja, boljeg nadzora nad izvršenjem, kao i zbog efikasnosti, dobre koordinacije i ekonomičnosti u njihovom vršenja.

24. Razmotriti mogućnost izmjene zakonske odredbe kojom se traži saglasnost Ministarstva finansija na sporazum, kojim se obavljanje unutrašnje revizije opštine sa manje od 10.000 stanovnika, povjerava većoj opštini.

PREDLOG ZAKLJUČAKA:

1. Vlada je usvojila Analizu modela organizacije lokalne samouprave.

2. Zadužuje se Ministarstvo unutrašnjih poslova da, u saradnji sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom ekonomije, Ministarstvom održivog razvoja i turizma i Ministarstvom poljoprivrede i ruralnog razvoja, prilikom izrade Strategije reforme javne uprave za period 2016-20120. godina, utvrdi dalje pravce i aktivnosti vezane za reformu lokalne samouprave, saglasno preporukama iz Analize.

3. Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da kontinuirano stvaraju uslove potrebne za obezbjeđenje korišćenja sredstava iz fondova Evropske unije.

4. Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da kontinuirano razvijaju različite oblike međuopštinske saradnje.