



Crna Gora
Ministarstvo javne uprave

Adresa: Rimski trg br 45
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 482 131
fax: +382 241 790
www.mju.gov.me

NACRT

ANALIZA FUNKCIONISANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI

Podgorica, decembar 2023. godine

Sadržaj

Uvod	3
Rezime	4
1. Upravljanje na više nivoa i decentralizacija.....	8
1.1. Opšti pregled	9
1.2. Kako razmišljati o decentralizaciji	9
1.3. Upravljanje na više nivoa u Crnoj Gori	10
1.3.1. Lokalne samouprave u Crnoj Gori	10
1.3.2. Institucionalna autonomija i upravljanje lokalnim samoupravama u Crnoj Gori.....	13
2. Nadležnosti i stepen odgovornosti jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori	28
3. Procjena sistema finansiranja lokalne samouprave (fiskalna autonomija, fiskalna odgovornost).....	38
3.1. Pravni osnov	39
Analiza primjene zakona	40
3.2. Izvori finansiranja funkcija lokalne samouprave	44
3.2.1. Sopstveni prihodi - zakonski osnov	44
3.2.2. Zakonom ustupljeni prihodi	55
3.2.3. Prihodi od koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa	57
3.3. Budžetiranje	61
3.3.1. Planiranje budžeta opštine.....	61
3.3.2. Izvršenje budžeta opštine.....	62
3.4. Budžetska rezerva	64
3.5. Završni račun budžeta	64
3.6. Objavljivanje odluke o budžetu opštine i izvještaja	65
4.1. Zaduživanje.....	65
3. Ljudski resursi na lokalnom nivou	74
3.2. Ljudski resursi u organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama.....	76
3.2. Ljudski resursi u javnim službama	79
4. Odnosi između organa centralnog i lokalnog nivoa	80
5. Saradnja između lokalnih samuprava i drugih lokalnih partnerstava	86
6. Zaključci i preporuke	93

Uvod

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026. godine¹ obuhvaćena je i reforma sistema lokalne samouprave, i to sa ključnih aspekata koji se odnose i na sistem državne uprave: organizacija i rad, pružanje usluga, profesionalizacija, otvorenost i transparentnost.

Sa druge strane, drugi relevantan strateški dokument za sistem lokalne samouprave je Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2022². Ovim dokumentom definisani su ključni reformski procesi u ovoj oblasti sa ciljem jačanja odgovornosti, optimizacije alokacije resursa i unaprjeđenja ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upotrebi javnih resursa. Program promoviše bolju koordinaciju i međuinstitucionalnu saradnju u planiranju, implementaciji i praćenju politika koje se odnose na jačanje fiskalne discipline i održivosti, sa ciljem povećanja transparentnosti sistema upravljanja javnim finansijama.

Opredjeljenje Vlade Crne Gore bilo je da dalje unapređenje decentralizacije sistema lokalne samouprave obezbijedi na osnovu objektivne ocjene postojećeg stanja u ovoj oblasti.

Uvažavajući navedeno Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave prepoznata je aktivnost izrade **Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori.**

Proces pripreme ovog dokumenta sproveden je u skladu sa načelima transparentnosti i otvorenosti. U tom smislu, Ministarstvo javne uprave formiralo je Radnu grupu koju su činile sve zainteresovane strane, i to jedinice lokalne samouprave, organi državne uprave, akademska zajednica i nevladin sektor.

Kako bi se obezbijedila relevantnost, stručnost i zasnovanost na dokazima Analize, Radna grupa je, na predlog Ministarstva javne uprave, utvrdila Metodologiju za njenu izradu. Za prikupljanje podataka i sagledavanje sistema lokalne samouprave primjenjeni su desk istraživanja, fokus grupe, a razvijen je autentični metodološki pristup upitnik za jedinice lokalne samouprave.

Uvažavajući kompleksnost sistema lokalne samouprave, odnosno specifičnost svake jedinice lokalne samouprave pojedinačno sa jedne strane i potrebu da se sve strukture lokalne samouprave uključe u ovaj proces (svi organi lokane uprave, posebne i stručne službe, kao i lokalne javne službe) razvijen je jedinstveni Upitnik za jedinice lokalne samouprave sa setom pitanja koji se odnose na:

- nadležnosti opština, sa akcentom na stepen do sada izvršene decentralizacije,
- finansijski i kadrovski potencijal,
- odnos centralnih i lokalnih organa,
- međupštinsku i međunarodnu saradnju.

Kreiranje pitanja sa mjerljivim odgovorima, relevantnost oblasti koje su bile predmet analize, uzorak od 19 opština koje su dostavile podatke, primjena više metodoloških pristupa obezbijedili su cjelovito sagledavanje sistema lokalne samouprave.

¹ <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

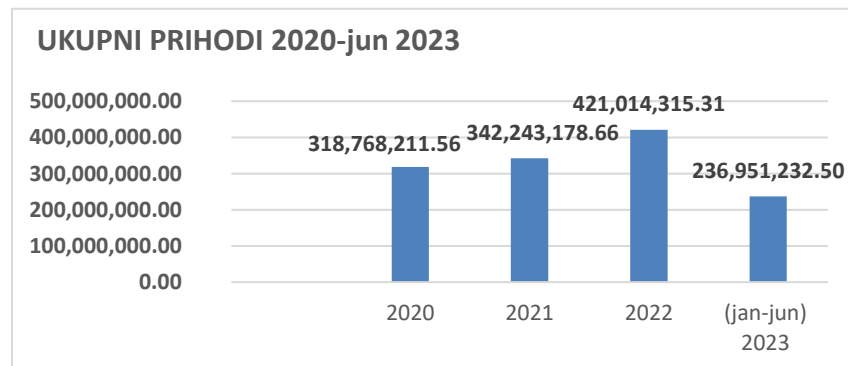
² <https://www.gov.me/dokumenta/0c37736f-0645-4737-87c1-02b1fb39fd32>

Rezime

Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori pokazala je da se prosječna veličina opština može se uporediti sa većinom OECD država, uz uočavanje značajnih razlika između opština u Crnoj Gori. U prosjeku, broj stanovnika po opštini je 25.000, dok je prosječan broj mjesnih zajednica po opštini 19.

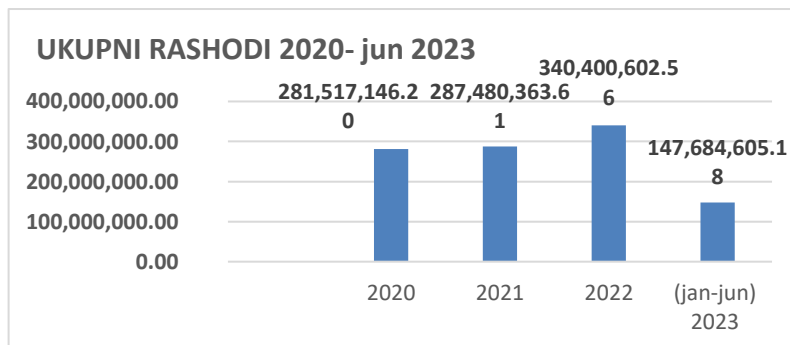
Opštine su dostavljale odgovore na pitanja o 50 funkcija koje opštine pružaju u sledećim oblastima: zdravlje, obrazovanje, socijalna zaštita, porezi, turizam, kultura i sport, prostorno planiranje i životna sredina, upravljanje javnim površinama, poljoprivreda. **Decentralizivane nadležnosti u Crnoj Gori su veoma ograničene.** Ključne nadležnosti koje crnogorske opštine obavljaju odnose se na vodnosnadbijevanje, komunalne djelatnosti, održavanje lokalnih puteva i lokalni javni saobraćaj. U državama OECD, kao i susjednim državama na Zapadnom Balkanu, opštine vrše i poslove u oblasti obrazovanja, zdravlja i socijalne zaštite.

Ipak, podaci ove analize pokazuju da opštine vrše nadležnosti koje nijesu njihova isključiva nadležnosti, sa ciljem zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva, prvenstveno u oblasti socijalne zaštite. Takođe, opštine su iskazale stav da je potrebno sprovesti veći stepen decentralizacije, pri čemu traže više odgovornosti u oblasti naplate poreza, turizma, sporta, zaštite životne sredine. Dok je samo nekoliko opština izrazilo potrebu da ima više nadležnosti u oblasti zdravlja, obrazovanja i socijalnih usluga.

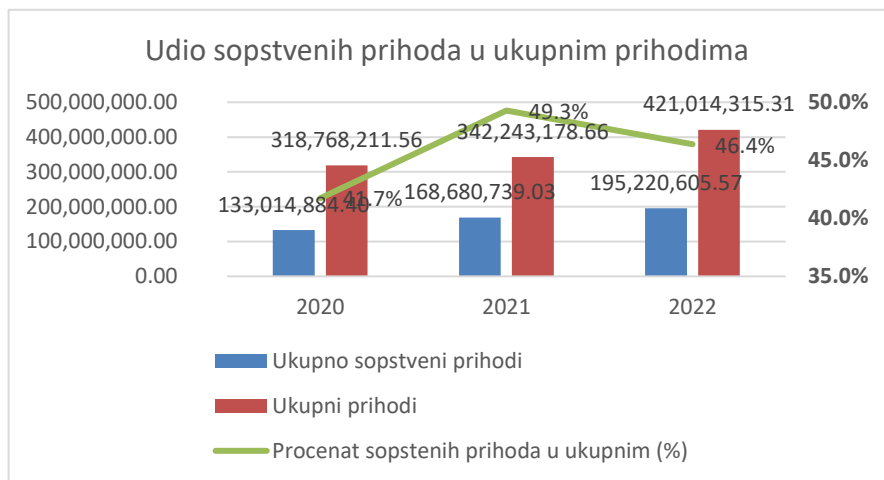


Kada je riječ finansiranju lokalne samouprave **izdaci opština porasli su po svim** stavkama. Generalno, razlozi su različiti od rasta troškova u realnom sektoru, inflatornog pritiska, ali i porasta broja zaposlenih.

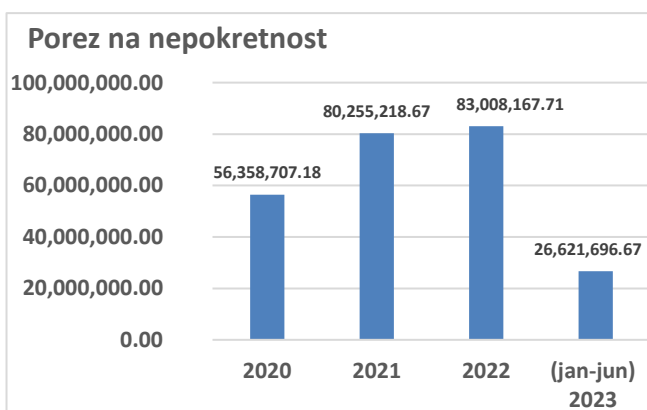
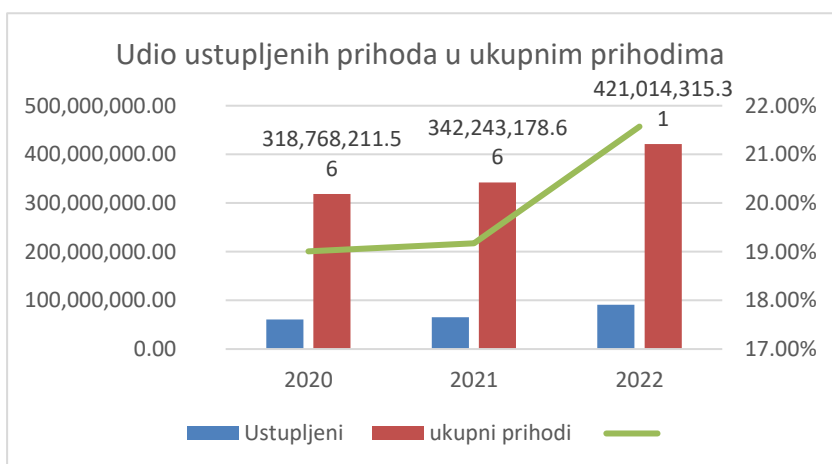
Otplata dugova i dalje je veoma visoka stavka na rashodnoj strani.



Takođe, udio sopstvenih prihoda opština u ukupnim приходima u posljednje tri godine bio je na nivou od 49.3%. Ipak, kada se posmatraju kumulativni podaci, treba imati u vidu da na ovako visok procenat utiču sopstveni prihodi opština sa većim fiskalnim kapacitetom.



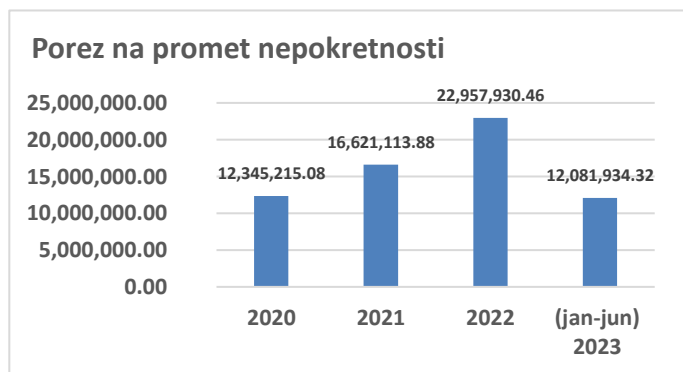
Takođe, evidentan je rast ustupljenih prihoda u ukupnim prihodima opština.



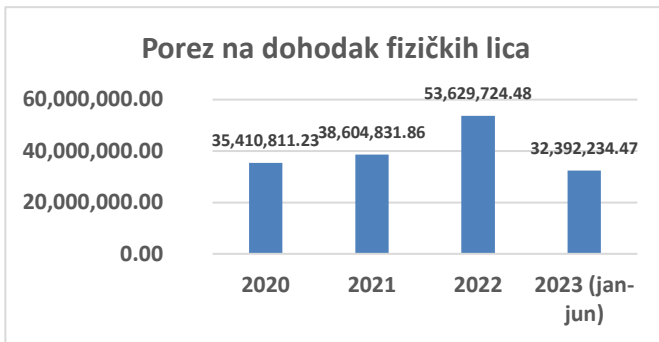
Analiza je pokazala da postoji rast prihoda po osnovu poreza na nepokretnost u 2022. godini zbog većeg obuhvata poreskih obveznika i usljed povećanja prosječne cijene m² stana u novogradnji u odnosu na 2021. Prepoznati izazovi u naplati: neusklađenost podataka u katastarskim evidencijama i stvarnog

stanja na terenu, kao i katastarsko neevidentiranje objekata koji nemaju upotrebnu dozvolu.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, koji je u pripremi, porez na promet nepokretnosti će se propisati kao sopstveni prihod opštinama. Međutim, upućen je zahtjev da primjena ovog zakona

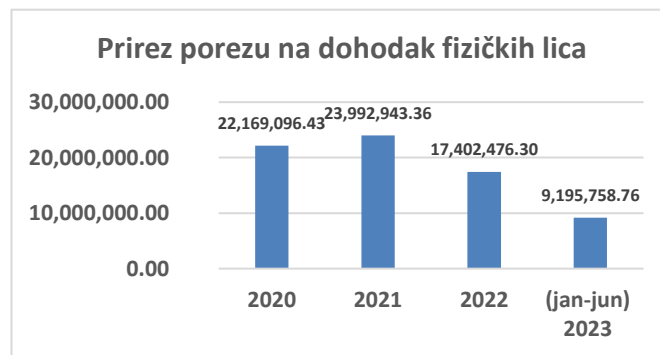


počne 2025. godinu jer opštine nemaju kapacitete i kadrove za administriranje ovog poreza.

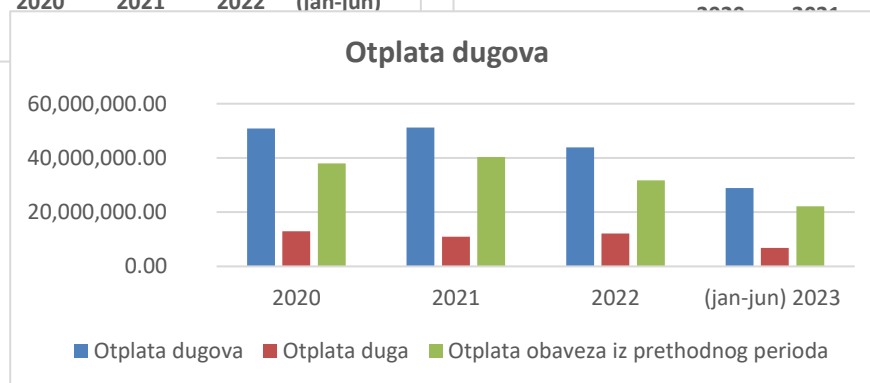
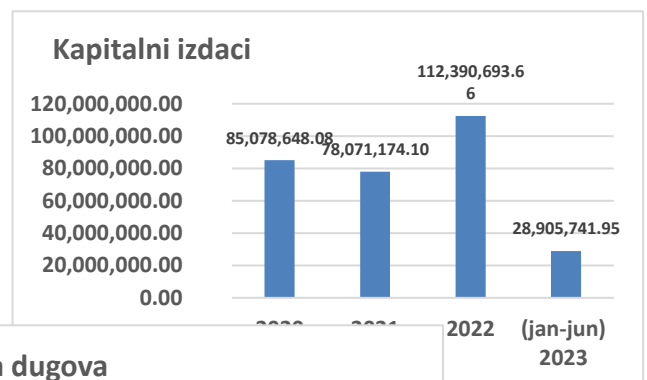
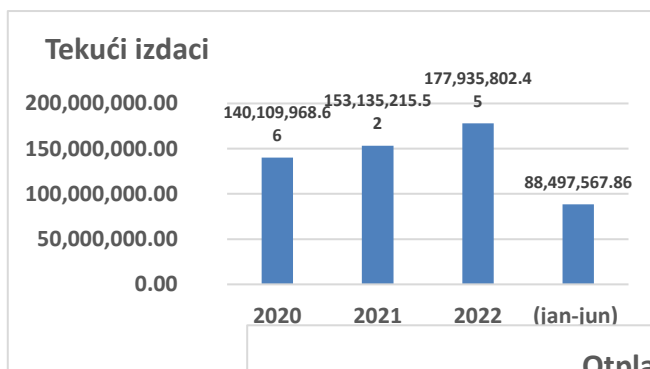


Mjere poreske politike u okviru programa „Evropa sad“ proizvele su značajne negativne efekte po budžete opština. To je uticalo na smanjenje prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i prireza porezu na dohodak fizičkih lica. Ministarstvo finansija je nadmjestilo umanjene prihode po ovom osnovu iz tekuće budžetske rezerve.

Prepoznati izazovi na koje su opštine ukazale: nepodnošenje prijave za obračun prireza porezu, visok nivo sive ekonomije, prikrivanje stvarnih poreskih obveza.



Analiza je pokazala i da opštine izdvajaju više sredstava za tekuću potrošnju, u odnosu na kapitalne izdatke.



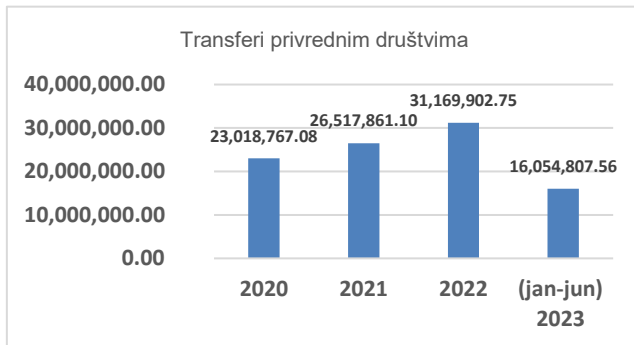
Otplata dugova opština i dalje veoma visoka stavka na rashodnoj Ona obuhvata

samo bankarska zaduženja, već i neizmirene obaveze iz prethodnog perioda koje su značajno visoke i predstavljaju ozbiljnu prijetnju za lokalne javne finansije, uzimajući u obzir rast tekuće potrošnje.

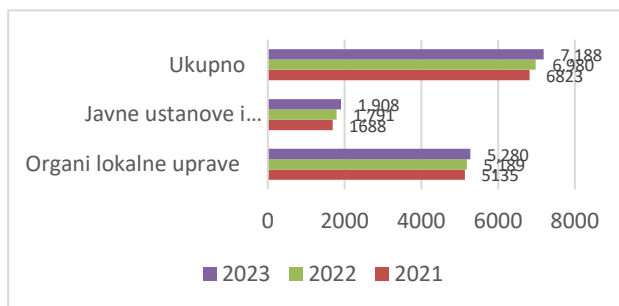
je

strani. ne

Situacija u odnosu na **privredna društva čiji je osnivač opština** nije na zadovoljavajućem nivou. Uočljiv je značajan porast izdataka na stavci transferi janim preduzećima, što zahtijeva posebnu analizu, te može ukazivati na neodrživost poslovanja lokalnih javnih preduzeća sa stanovišta viška zaposlenih i sa stanovišta prekomjernog trošenja. Uz to, podaci NVO Institut alternativa pokazuju da 40 loklanih javnih preduzeća posluje negativno.

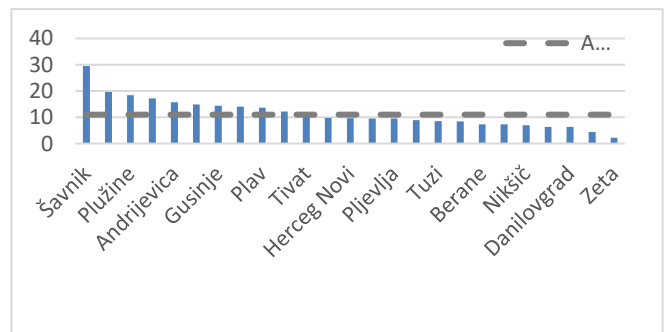


Generalno, pravni okvir za djelovanje javnih službi je izazov. Fragmentisani pravni okvir utiče na kvalitet funkcionisanja javnih službi, a poseban izazov predstavlja neuređen službenički sistem i sistem nadzora. Ne postoje propisane specifične procedure za upravljanje ljudskim resursima, a većina opština sprovodi godišnji nadzor nad njihovim radom. Samo tri opštine imaju interne procedure kojima se reguliše ova vrsta nadzora.



Analiza pokazuje da se na lokalnom nivou povećava broj zaposlenih. Takav trend vidljiv je od 2020. godine, nakon što je prestao da važi Plan optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi.

Takođe, veće opštine imaju više zaposlenih, a samim tim i snažniji kadrovski potencijal za vršenje svojih nadležnosti. Međutim, kada se analizira broj zaposlenih u odnosu na broj stanovnika uočava se da manje opštine imaju više zaposlenih.



Kada je riječ o ljudskim resursima na lokalnom nivou opštine su ukazale da im nedostaju kadrovski kapaciteti, i to najviše arhitekta, interni revizori, inženjeri, IT kadar.

Većina opština percipira da su odnosi između centralnog i lokalnog nivoa formalni i bazirani na principu hijerarhije. Postoji praksa donošenja propisa i strategija bez izjašnjenja opština, a kojima se suštinski utiče na sistem njihovog funkcionisanja. Ne

postoji uspostavljen adekvatan nadzor koji sprovode organe državne uprave nad primjenom propisa od strane jedinica lokalne samouprave.

Na bazi svih raspoloživih podataka ocjena je da **postoji značajan prostor za unapređenje koordinacije i razmjene podataka između centralnih i lokalnih organa.**

Transparentnost i otvorenost jedinica lokalne samouprave zahtijeva poseban fokus i unaprijeđenje. Suština procesa decentralizacije jeste u snažnijem uključivanju građana u kreiranje lokalnih javnih politika. Podaci pokazuju da građani ne učestvuju u kreiranju lokalnih javnih politika, kao ni u radu lokalnih parlamenata.

Kada je riječ o međuopštinskoj saradnji, sve opštine je percipiraju veoma pozitivno. Ključni nalazi u ovoj oblasti pokazuju da je postojeći pravni okvir veoma uopšten i ne propisuje specifičnosti postupka međuopštinske saradnje. Trenutno, ne postoje strategija koja se tiče međuopštinske saradnje, kao ni podsticaji koji bi dodatno promovisali MOS. Većina opština je zavisna od eksternih donatora, a većina opština je uključena u makar jedan projekat međuopštinske saradnje. Međutim, uočava se da su ovi projekti u najvećem broju slučajeva kratkoročni. Evidentan je pad broja projekata međuopštinske saradnje od 2019. do 2023. godine, što ukazuje na nestabilnost okvira za međuopštinsku saradnju.

1. Upravljanje na više nivoa i decentralizacija

1.1. Opšti pregled

Organizacija savremenih država temelji se na principima centralizacije i decentralizacije, koji označavaju stepen uticaja centralnih vlasti na donošenje, izvršavanje i kontrolu odluka koje su od suštinske važnosti za funkcionisanje područja na teritoriji užoj od države. Kada se razmatra ova tema važno je da se razumiju potrebe zbog koje se razvio koncept upravljanja na više nivoa. Suština je, prije svega, u obezbjeđivanju efikasnosti javnog sektora, demokratizaciji i političkoj stabilnosti.

U državama se mogu uspostaviti različiti nivoi vlasti, centralni, regionalni, lokalni, distrikti, mjesne zajednice i tako dalje. Različiti organi na tim nivoima imaju različita ovlaštenja i odgovornosti u kreiranju javnih politika i izvršavanju poslova od javnog interesa.

Centralizacija podrazumijeva izražavanje tendencije težišta u donošenju odluka, njihovog izvršavanja i kontroli u potpunosti ili najvećim dijelom od strane centralnog nivoa vlasti. Uz centralizaciju, može se često uočiti i **princip dekoncentracije** koji podrazumijeva da se određeni poslovi centralnih organa prepuštaju područnim organima koji ne uživaju samostalnost.

Sa druge strane, obrnut proces je **decentralizacija** koja podrazumijeva prenošenje nadležnosti i odgovornosti organa državne uprave na jedinice lokalne samouprave, koje imaju svoju autonomiju, a uticaj centralnih organa je vrlo ograničen. Decentralizacijom se ne promovira upravljanje zasnovano na hijerarhiji, već se akcent stavlja na odnose odzdo prema gore, sa većim nivoom transparentnosti, odgovornosti i učešća od strane građana.

U zavisnosti od teritorijalne veličine, broja stanovnika, ali i geografskih, političkih i drugih karakteristika države, mogu se organizovati nekoliko stepena upravljanja, dva, tri ili više. Međutim, to su obično regionalni i lokalni nivo.

Tri su aspekta decentralizacije koja se posmatraju – politički, upravni i fiskalni. **Politička decentralizacija** podrazumijeva da se na svim nivoima vlasti konstituišu demokratski izabrani organi, koji će biti donosioci odluka i koji imaju odgovornost da u ime onih koji su ih izabrali odlučuju i kreiraju lokalne/regionalne javne politike. **Upravnu decentralizaciju** karakteriše prenošenje nadležnosti za koje su jedinice lokalne samoupravne u potpunosti odgovorne, a nadzor centralnih organa je vrlo ograničen. Proces **fiskalne decentralizacije** podrazumijeva i finansijski podržan prenos ovlaštenja, nadležnosti i odgovornosti sa države, odnosno centralnog nivoa vlasti, na niže nivoe vlasti kao nosioce vlasti na lokalnom nivou. Svrha fiskalne decentralizacije je da se lokalnim samoupravama daju potpuna ovlaštenja i odgovornost za donošenje odluka u pogledu finansiranja, upravljanja i obavljanja javnih poslova, ali i da se obezbijedi adekvatnost prenesenim poslovima i usklađenost sa troškovima pružanja usluga na lokalnom nivou.

1.2. Kako razmišljati o decentralizaciji

Decentralizacija je složen proces koji zahtijeva pažljivu analizu stanja i dizajniranje posebnog načina sprovođenja, kako bi svi pozitivni efekti decentralizacije bili ostvareni (kvalitetnije prepoznavanje i zadovoljenje potreba građana, ekonomska efikasnost, i tako dalje). Sa druge strane, ukoliko nije vođena i implementirana adekvatno, decentralizacija može proizvesti negativne i nesagledive posljedice po cjelokupan sistem javne uprave (porast korupcije, slab kapacitet lokalne administracije i donošenje odluka od strane vlasti koji se rukovode političkim, a ne ekonomskim kriterijumima).

Motivacija za unaprjeđenjem decentralizacije treba da proističe iz potrebe da se obezbijedi veća efikasnost u pružanju javnih usluga, kao i da se podstakne lokalni sveukupni razvoj. Generalno pokretači decentralizacije mogu biti globalni mega trendovi (poput digitalizacije), politički pokretači (razvoj lokalne demokratije, građanska participacija, odgovornost, transparentnost) i ekonomski pokretači (efikasnost u pružanju usluga, bolja upotreba javnih resursa i upravljanje javnim finansijama, regionalni razvoj, jednakost u pogledu dostupnosti servisa i ostvarenja prava građana i td.).

U praksi evropskih zemljama postoje dva modela sprovođenja decentralizacije i to: „ad hoc“ decentralizacija i decentralizacija koja se sprovodi „korak po korak“. Ključne karakteristike prvog modela podrazumijeva primjenu sveobuhvatnog i integrisanog pristupa u sprovođenju političke, upravne i fiskalne decentralizacije, koja se sprovodi u kratkom periodu. Ovakav pristup imao je negativnih posljedica u praksi poput toga da je decentralizacija nametnuta iz „centra“ bez kvalitetnog dijaloga sa lokalnim nivoom, kao i da proces prenošenja i implementacija nije bio uspješan. Neke države su morale da povuku proces jer je isti bio previše brz i nesvršishodan.

Sa druge strane, decentralizacija se može sprovoditi i u talasima, odnosno korak po korak podrazumijeva uvođenje različitih i postupnih mjera, što olakšava njihovu implementaciju, ali i ostavlja prostor za adekvatna prilagođavanja.³

Generalno, zaključak je da proces decentralizacije treba kontinuirano unaprijeđivati, međutim, kada sistem lokalne samouprave pokazuje neke nedostatke, pogotovo u dijelu lokalnih javnih finansija, proces decentralizacije treba sprovoditi oprezno, strateški i u talasima.

1.3. Upravljanje na više nivoa u Crnoj Gori

1.3.1. Lokalne samouprave u Crnoj Gori

Pravni okvir u oblasti sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori uređen je ratifikovanom Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi⁴, Ustavom Crne Gore⁵ kojim je zajemčeno pravo građana na lokalnu samoupravu, dok su osnovni propisi kojim je uređen sistem lokalne samouprave i način njihovog finansiranja Zakon o lokalnoj samoupravi⁶ i Zakon o finansiranju lokalne samouprave⁷. Takođe, nadležnosti jedinica lokalne samouprave propisuju se nizom posebnih zakona koji uređuju različite upravne oblasti.

³ <https://www.oecd.org/cfe/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>

⁴ Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“, br. 5/08)

⁵ Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 1/07)

⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 85/22).

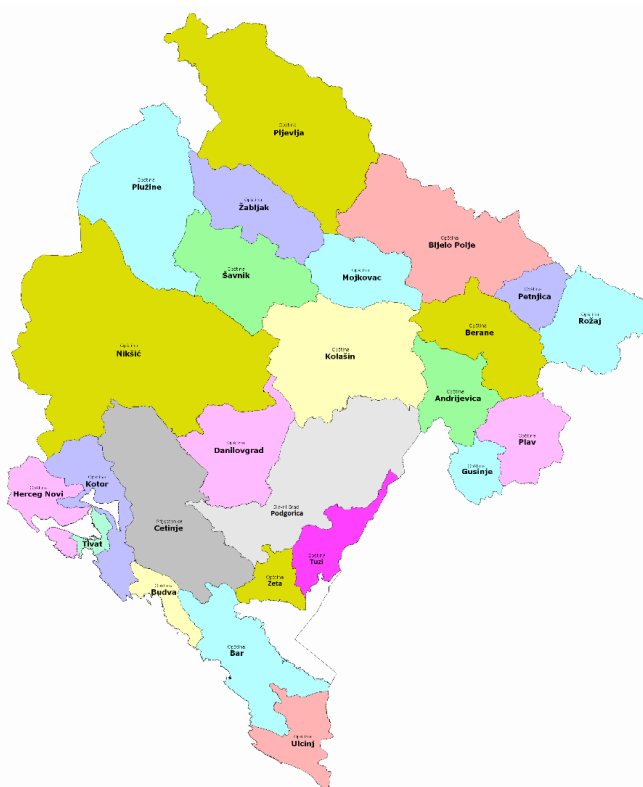
⁷ Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list Crne Gore“, br. 3/19 i 86/22)

Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi garantuje se autonomija lokalnih samouprava i uređuju principi i odnosi između centralnih i lokalnih vlasti. Ključna načela ovog dokumenta integrisana su u domaće zakonodavstvo.

Ustav Crne Gore jemči pravo na lokalnu samoupravu, odnosno garantuje građanima da rođenjem stiču pravo na lokalnu samoupravu. Ustav, takođe, jasno uređuje odnose između centralnih i lokalnih vlasti na principu autonomije lokalne samouprave. U tom pogledu, propisuje samostalnost opštine, ali i nadležnost Vladi Crne Gore da može raspuštiti skupštinu opštine i razriješiti predsjednika opštine tek ako u vremenu dužem od šest mjeseci ne vrše svoje nadležnosti.⁸

U Crnoj Gori egzistira jednostepeni, monotipski sistem lokalne samouprave, sa opštinom kao osnovnim jedinicom. Dakle, u ovom sistemu nije uspostavljen srednji (regionalni) nivo vlasti, a sve jedinice lokalne samouprave obavljaju iste nadležnosti, bez obzira na veličinu i broj stanovnika. Osnovna jedinica lokalne samouprave je opština, a u sistemu egzistiraju i dvije posebne jedinice Prijestonica Cetinje i Glavni grad Podgorica koji imaju poseban status, uređen Zakonom o Prijestonici⁹ i Zakonom o Glavnom gradu¹⁰. Ustav Crne Gore predviđa mogućnost uspostavljanja i drugih jedinica lokalne samouprave.

U Crnoj Gori uspostavljeno je 25 jedinica lokalne samouprave, 23 opštine, Prijestonica Cetinje i Glavni grad Podgorica. Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore utvrđeni su nazivi opština, njihove granice i sjedišta.



Jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori:

Andrijevica
Bar
Bijelo Polje
Budva
Berane
Prijestonica Cetinje
Danilovgrad
Gusinje
Herceg Novi
Kolašin
Kotor
Mojkovac
Nikšić
Petnjica
Plav
Plužine
Pljevlja
Glavni grad Podgorica
Rožaje
Šavnik
Tivat
Tuzi
Ulcinj
Zeta
Žabljak

Iako Crna Gora nema uspostavljen dvostepeni sistem lokalne samouprave, regioni egzistiraju u pravnom sistemu samo sa aspekta politike razvoja regionalnog razvoja. Tako se prepoznaju regioni koje čine više jedinica lokalne samouprave, i to:

⁸ Čl. 22, 113, 114, 115, 116, 117 Ustava Crne Gore

⁹ Zakon o Prijestonici („Službeni list CG“, br. 51/17)

¹⁰ Zakon o Glavnom gradu („Službeni list CG“, br. 88/2009 - drugi zakon, 72/2010, 2/2016, 31/2017 i 92/2022)

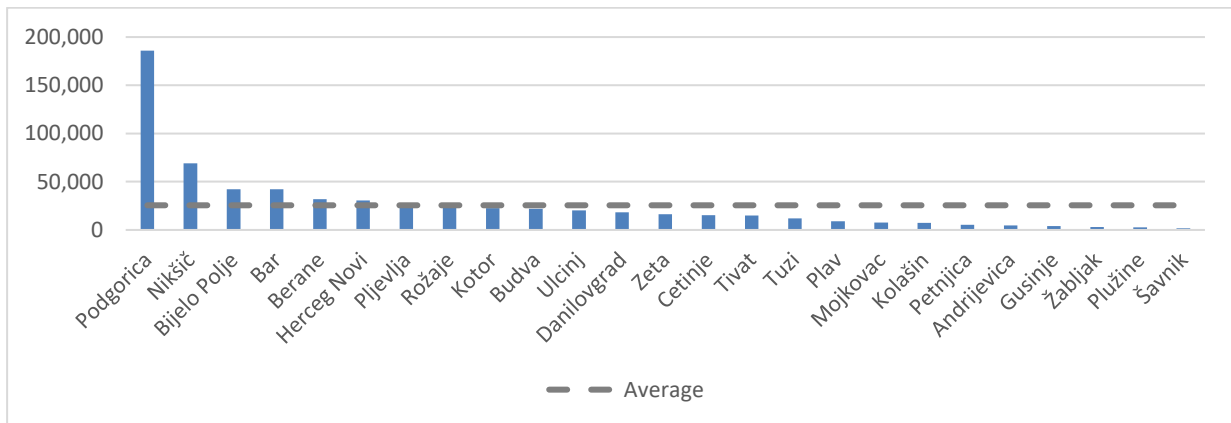
Primorski region: Bar, Budva, Herceg-Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj.

Središnji region: Glavni grad Podgorica, Prijestonica Cetinje i opštine Danilovgrad, Tuzi, Zeta i Nikšić.

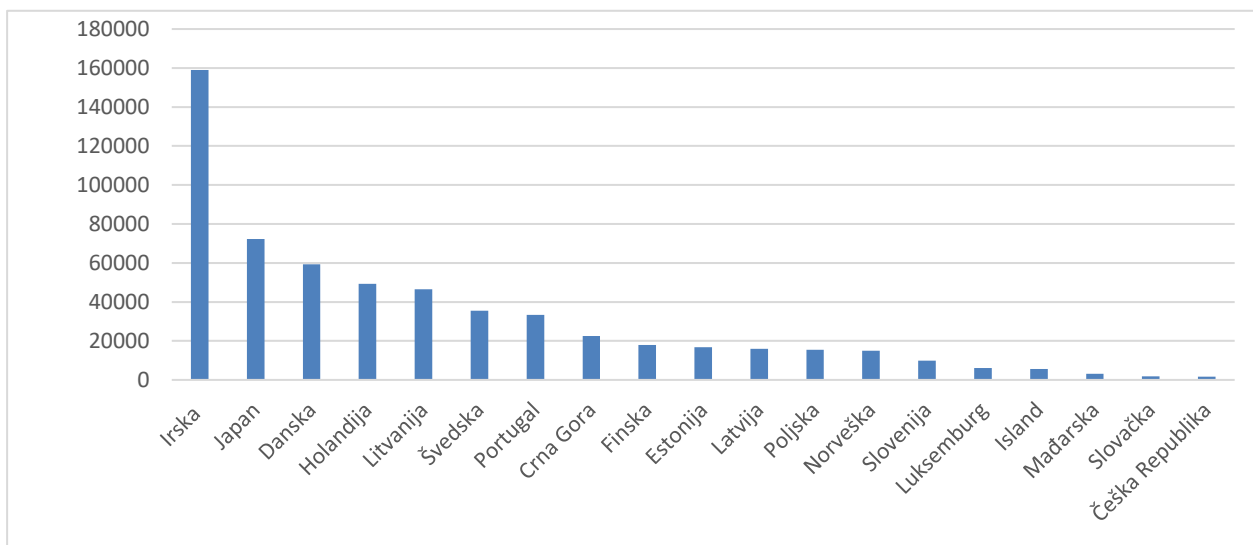
Sjeverni region: Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Šavnik i Žabljak

Opštine u Crnoj Gori imaju različit broj stanovnika. Samo jedna jedinica lokalne samouprave ima preko 100.000 stanovnika, jedna opština ima iznad 50.000, dok dvije imaju preko 40.000 stanovnika. Iznad 30.000 ima samo jedna opština, a ispod 30.000 stanovnika ima 11 opština. Čak devet opština imaju manje od 10.000 stanovnika, od čega pet opština ima manje od 5.000 stanovnika.

Prosječan broj stanovnika u Crnoj Gori je 25.558.



Prema prosječnom broju stanovnika, **Crna Gora se može svrstati u države sa srednje velikim opštinama.**



1.3.2. Institucionalna autonomija i upravljanje lokalnim samoupravama u Crnoj Gori

Generalna ocjena je da je prosječna veličina crnogorskih opština uporediva sa većinom OECD država. Međutim, postoje značajne razlike između jedinica lokalnih samouprava u Crnoj Gori, koje se ogledaju u gustini naseljenosti, broju staovnika, veličini teritorije, i tako dalje. Najbolji primjer koji odslikava tu različitost jeste razlika između Podgorice i Šavnika koje imaju potpuno iste nadležnosti.

Ustavom Crne Gore propisano je da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti, kao i da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti, u interesu lokalnog stanovništva.

Upravljanje jedinicom lokalne samouprave u Crnoj Gori povjereno je organima lokalne samouprave, skupštini opštine i predsjedniku opštine.

Skupština opštine

Skupština opštine je predstavnički organ, odnosno na izborima, demokratski konstituisan organ lokalne samouprave. Skupštinu opštine čine odbornici, odnosno izabrani predstavnici građana koji imaju mandat da donose odluke od javnog interesa u njihovo ime. Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisuje da se u skupštinu opštine bira 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5.000 birača.

Broj utvrđenih odbornika po opštinama prikazan je u sljedećoj tabeli

Podgorica	58
Nikšić	41
Bijelo Polje	37
Bar	37
Berane	35
Herceg Novi	35
Pljevlja	34
Rožaje	34
Kotor	33
Budva	33
Ulcinj	33
Danilovgrad	33
Zeta	32
Cetinje	33
Tivat	32
Tuzi	32
Plav	31
Mojkovac	31
Kolašin	31
Petnjica	30
Andrijevica	31
Gusinje	30
Žabljak	30
Plužine	30

Zakonom o izboru odbornika i poslanika¹¹ propisani su uslovi za izbor odbornika, odnosno pravo da bira i da bude biran za odbornika ima birač koji je navršio 18 godina života, koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine i koji ima prebivalište u opštini, kao izbornoj jedinici.

Kroz upitnik smo procijenjivali koliki je stepen znanja izabranih predstavnika građana o njihovoj ulozi i odgovornosti. **Opštine su ocijenile da je stepen znanja izabranih predstavnika građana na nivou dobrog, što je potvrdilo 17 opština, dok je jedna opština stepen znanja izabranih predstavnika ocijenila nedovoljnim.**

Funkcionisanje i nadležnosti skupština opština:

Skupština opštine ima predsjednika skupštine, koji se bira iz redova odbornika, na period od četiri godine i funkciju obavlja profesionalno. Obaveze predsjednika skupštine su predstavlja skupštinu, saziva sjednicu skupštine, predsjedava i rukovodi njenim radom i stara se o realizaciji njenih odluka i drugih akata¹². Skupština može imati i potpredsjednika skupštine, koji se bira iz redova odbornika, na period od četiri godine i funkciju obavlja volonterski.

Skupština opštine ima i sekretara skupštine opštine, koji ima status lokalnog funkcionera koji se bira na osnovu javnog konkursa. Za poziciju sekretara skupštine propisani su posebni uslovi. Funkcija sekretara skupštine je da organizuje i da se stara se o obavljanju stručnih, administrativnih i drugih poslova za skupštinu i njena radna tijela.

Funkcionisanje skupštine opštine uređeno je Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao i statutima i poslovnica o radu, opštim aktima koji se donose na nivou opština.

Zakonom utvrđeni poslovi skupštine opštine mogu se grupisati na sljedeći način:

-normativne koja se ogleda u obavezi da donosi statut kao najviši pravni akt na nivou lokalne samouprave i opšte akte na nivou opštine,

-strateške i razvojne kroz donošenje strateškog plana razvoja opštine, kao i usvajanje projekata i programa razvoja u različitim upravnim oblastima,

-finansijske kroz donošenje Budžeta opštine, završnog računa Budžeta, utvrđuje zarade lokalnih funkcionera i službenika,

-nadzorna, nad radom predsjednika opštine, kao i javnim službama (osnivanje javnih službi i drugih pravnih lica (turističke organizacije), usvajanje programa rada i izvještaja po radu)

-kadrovske, imenuje i razrješava predsjednika skupštine, imenuje i razrješava predsjednika opštine, daje saglasnost na imenovanje potpredsjednika opštine,

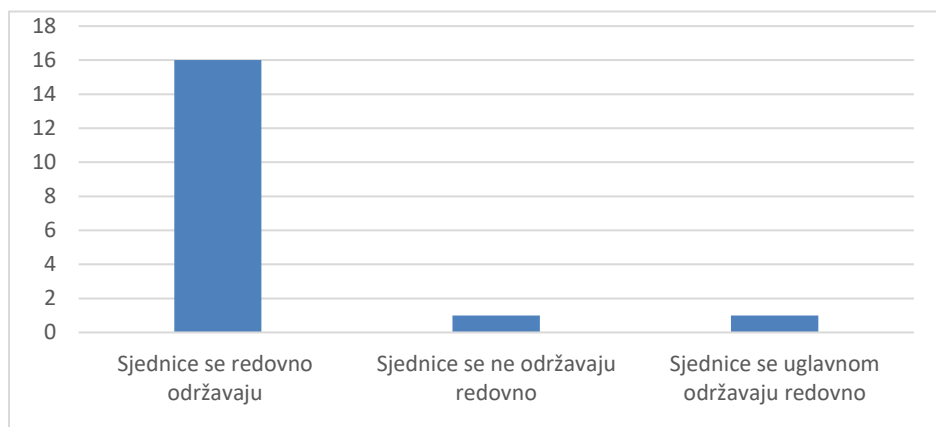
-raspolaganje nepokretnom imovinom.

¹¹ Zakon o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Crne Gore“, br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 73/00, 9/01, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06 i „Službeni list CG“, br. 46/11, 14/14, 47/14, 12/16, 52/17 60/17, 10/18 i 109/2020)

¹² Član 45 Zakona o lokalnoj samoupravi

Redovnost održavanja sjednica SO

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da se sjednice skupštine opštine održavaju najmanje jednom u tri mjeseca. Prema podacima dobijenim od jedinica lokalne samouprave u praksi se ova zakonska odredba implemтира.



Prema podacima Ministarstva javne uprave, u 2022. godini zbog neodržavanja sjednica skupština opština, u dvije opštine je uveden Odbor povjerenika od strane Vlade Crne Gore¹³. Takođe, Ministarstvo je zbog neodržavanja sjednice skupštine opština vršila upravni nadzor u još jednoj opštini i dala preporuke, po kojima je postupljeno, te u tom slučaju nije došlo do uvođenja odbora povjerenika.

Takođe, kada je riječ o redovnosti održavanja sjednica skupštine opštine relevantno je ukazati da je u 2022. godini, Vlada čak u tri opštine zakazala prve sjednice novoizabrane skupštine opštine¹⁴.

Takođe, u 2023. godini, prepoznati su izazovi u pogledu održavanja sjednice skupštine opštine u jednoj jedinici lokalne samouprave.¹⁵

Podaci dobijeni od strane opštine i podaci Ministarstva javne uprave ukazuju da opštine uglavnom održavaju redovno sjednice skupštine opštine.

Međutim, u 2022. i 2023. godini evidentan je trend negativnih praksi u funkcionisanju skupština opština, koji se manifestuje kroz blokadu rada lokalnih parlamenata.

Prema podacima dobijenim od strane opština, evidentno je da skupštine opštine uspostavljaju radna tijela. Sve opštine koje su dostavile podatke imaju uspostavljene savjete odbore i druga tijela. Uz to, prema podacima Zajednice opština Crne Gore,

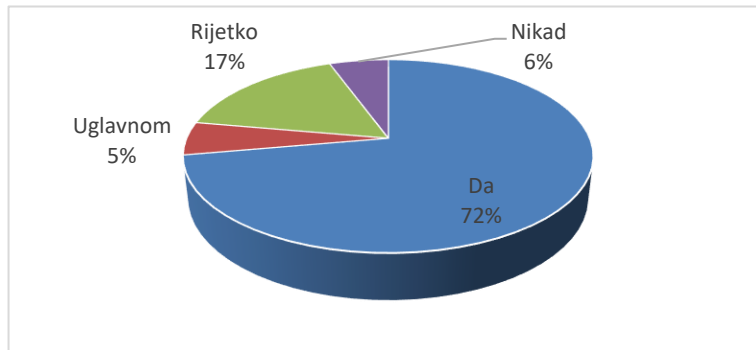
¹³<https://www.gov.me/dokumenta/57c5d782-fd2f-43a6-945d-ea600036109b>,
<https://www.gov.me/dokumenta/52121240-d0af-4893-b57c-138a9d9d510d>

¹⁴<https://wapi.gov.me/download/da514775-b792-4384-93ac-d72f0ae83c2a?version=1.0>,
<https://wapi.gov.me/download/0fc69a3e-7e60-4ef0-a4b5-e0df17fe9980?version=1.0>,
<https://www.gov.me/dokumenta/249e4a07-c368-4c87-bfac-e806f7773f1a>

¹⁵ <https://www.gov.me/dokumenta/564f1886-c20e-4db1-b0aa-e25280a4758d>

svaka opština donijela je posebnu odluku kojom su uspostavljena radna tijela skupština opština.

Radna tijela u većini opština učestvuju u procesu donošenja odluka.



lako su shodno odlukama o radnim tijelima tačno propisane nadležnosti radnih tijela¹⁶, podaci dostavljeni od strane opština pokazuju da u 72% opština radna/savjetodavna tijela učestvuju u procesu donošenja odluka.

Predsjednik opštine

Predsjednik opštine je izvršni organ opštine¹⁷. U crnogorskom sistemu lokalne samouprave egzistiraju i gradonačelnici Prijestonice Cetinje i Glavnog grada Podgorica, koje imaju status posebnih jedinica lokalne samouprave. Međutim, posmatrajući status i nadležnosti predsjednika opština i gradonačelnika može se izvesti zaključak da suštinske razlike nema u tom pogledu.

Zakonom o lokalnoj samoupravi¹⁸ propisano je da za predsjednika opštine može biti izabrano lice koje ispunjava uslove za izbor odbornika, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor odbornika i poslanika. Ova odredba upućuje da za predsjednika opštine može biti izabrano lice koje nije dobilo nijednu vrstu legitimiteta od strane građana, što nije primjer u međunarodnoj praksi.

Funkcija predsjednika opštine je profesionalna i ograničena mandatom od četiri godine. Osnovne odredbe o izboru predsjednika opštine propisane su Zakonom o lokalnoj samoupravi, dok se način i postupak izbora uređuje statutima opština.

Poslovi predsjednika opštine podrazumijevaju:

-predlaganje lokalnih javnih politika kroz predlaganje opštih propisa koji se primjenjuju na teritoriji opštine,

-izvršnu funkciju jer je odgovoran za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, kao i za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja,

-uspostavljanje sistema lokalne uprave, odnosno organizaciju organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, o čemu donosi Odluku o organizaciji i načinu rada lokalne uprave,

-kadrovske poslove kroz imenovanje i razrješenje potpredsjednika opštine, glavnog administratora, starješine organa, odnosno posebnih službi, glavnog gradskog

¹⁶ Podatak dostavljen od strane Zajednice opština Crne Gore.

¹⁷ Član 55 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi

¹⁸ Član 55 stav 4 Zakona o lokalnoj samoupravi

arhitektu, menadžera, te daje saglasnost na akte o organizaciji i sistematizaciji ovih organa,

-vršenje nadzora nad organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama.

Organi lokalne uprave predstavljaju lokalni upravni aparat, koji, prema normativnom okviru, karakterišu principi profesionalnosti, depolitizacije, efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti. Organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama rukovode starješine organa i službi.

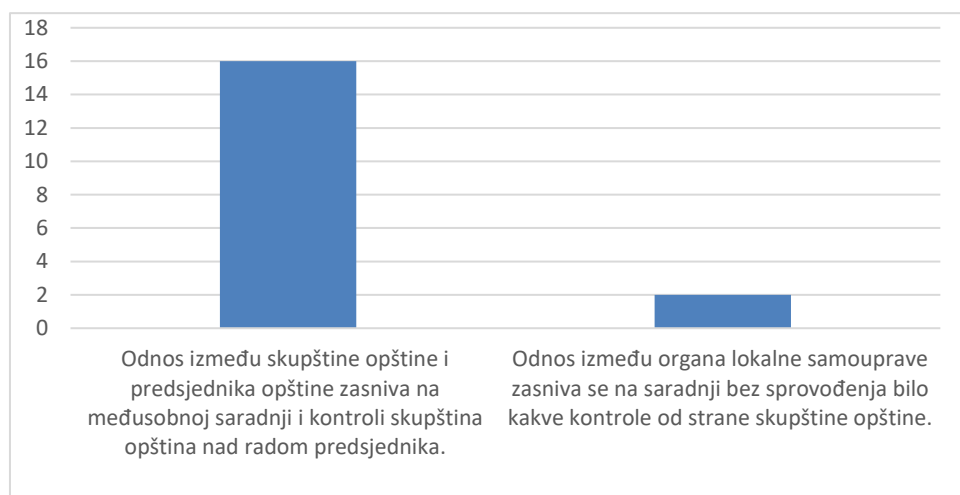
Odnosi između skupštine opštine i predsjednika opštine

U kontekstu odgovornog upravljanja sistemom lokalne samouprave za potrebe ove Analize važno je bilo sagledati odnos skupštine opštine, kao predstavničkog organa koji je dobio legitimitet od strane građana i predsjednika opštine, kao izvršnog organa.

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da predsjednik opštine za svoj rad odgovara skupštini opštine. Takav odnos podrazumijeva kontrolnu poziciju skupštine opštine, koja provjerava rad predsjednika opštine i ima nadležnost njegovog razrješenja. Pravni okvir jasno propisuje kada skupština opštine razrješava predsjednika opštine:

1. ako u propisanom roku ne predloži budžet i završni račun budžeta;
2. ako ne obezbijedi sprovođenje strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja;
3. ako ne podnese godišnji izvještaj o svom radu i radu organa i službi,
4. ako ne izvršava sudske odluke¹⁹.

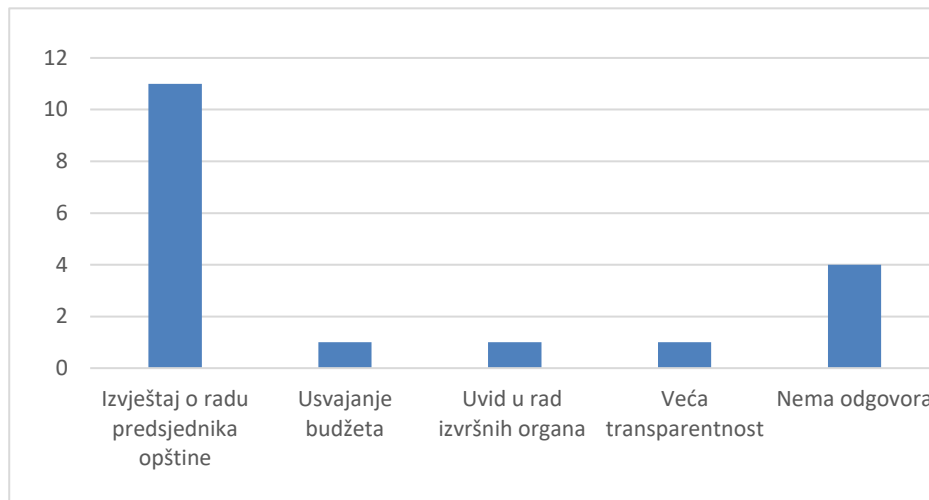
U praksi većina opština smatra da se odnos između skupštine opštine i predsjednika opštine **zasniva na međusobnoj saradnji i kontroli skupština opština nad radom predsjednika.**



Opštine ističu da se kontrola nad radom predsjednika vrši razmatranjem i usvajanjem Izvještaja o radu Predsjednika opštine. U manjem broju odgovara istaknuto je da u okviru kontrolne funkcije Skupština opštine vrši izbor i razrješava predsjednika opštine,

¹⁹ Član 62 Zakona o lokalnoj samoupravi

donosi budžet, te vrši u uvid u rad izvršne vlasti i donosi propise i akte koji su neophodni za njen rad.



Podaci iz izvršenih nadzora nad primjenom propisa od strane Ministarstva javne uprave, takođe, ukazuju da skupštine opštine ne sprovode više kontrolnih mehanizama u odnosu na izvršavanje zakonom utvrđenih obaveza predsjednika opština.

Prema Informaciji o statusu strateških planova razvoja u jedinicama lokalne samouprave²⁰, u momentu usvajanja ove Informacije, čak osam jedinica lokalne samouprave u dužem vremenskom periodu nije izvršilo svoju zakonsku obavezu (3 opštine punih pet godina nijesu imale strateški plan razvoja, jedna opština četiri godine, dvije opštine tri godine nijesu imale ovaj dokument, jedna opština dvije godine i jedna opština godinu dana nije imala strateški plan razvoja). Kako je normativni okvir uredio strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave, na predlog odgovornog lica u organu lokalne samouprave (predsjednik opštine), donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave (skupština opštine) na period od sedam godina, nakon dobijanja saglasnosti o usklađenosti sa Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore²¹. Iz navedenog proizilazi da je predsjednik opštine dužan da skupštini opštine predloži strateški plan razvoja, može se izvući zaključak da predsjednici opština nijesu vršili svoju nadležnost koja je podrazumijevala predlaganje strateškog plana razvoja, kao i to da same skupštine opština duži vremenski period nijesu preduzele mjere kako bi obezbijedile da predsjednik opštine izvrši svoje zakonom utvrđene obaveze.

Zajednica opština Crne Gore ukazala je na primjer iz prakse kada je Skupština Glavnog grada pokrenula proceduru razrješenja gradonačelnika zbog toga što nije predložio strateški plan razvoja, ali ishod takve procedure nije rezultirao razrješenjem.

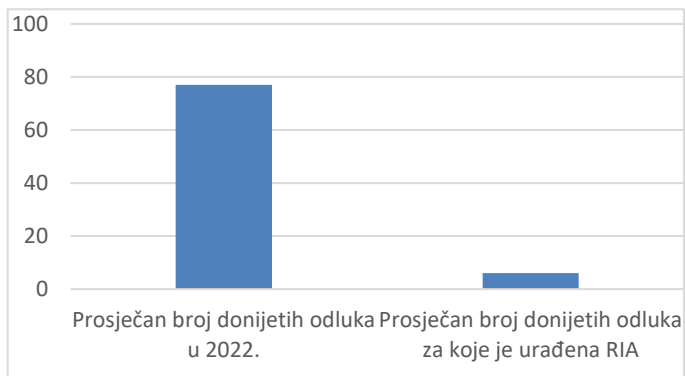
Drugi primjer odnosi se na realizaciju obaveza predsjednika opštine iz Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore. Naime, prema Informaciji o primjeni Zakona o teritorijalnoj organizaciji²² od ukupno 25 jedinica lokalne samouprave, njih 10 realizovalo je sve zakonske obaveze koje se odnose na određivanje brojeva za označavanje stambenih i poslovnih zgrada i postavljanja tabli sa nazivima naselja, ulica i trgova i brojeva stambenih i poslovnih zgrada. Kod 15 od 25 jedinica lokalne

²⁰ <https://www.gov.me/dokumenta/796b5a9f-5148-46d9-83e1-bccd201e3249>

²¹ Član 8 Zakona o regionalnom razvoju („Službeni list CG“, br. 20/2011, 26/2011, 20/2015 i 47/2019)

²² <https://wapi.gov.me/download/df2ca658-c65e-48a4-867a-fb28b7e41e96?version=1>.

samouprave status realizacije ovih obaveza djelimičan. **Ni u ovom slučaju nijesu prepoznate aktivnosti skupštine opštine u odnosu na djelovanje predsjednika opštine, sa ciljem obezbjeđenja izvršenja zakonskih obaveza.**



Ministarstvo javne uprave je tokom 2023. godine ispitvalo da li skupštine opština prilikom donošenja odluka, vrše analizu uticaja propisa. Podaci su dostavljeni od strane 19 opština. Prosječan broj donijetih odluka na lokalnom nivou je 77, od čega je u prosjeku samo za 6 odluka urađena analiza uticaja propisa RIA.

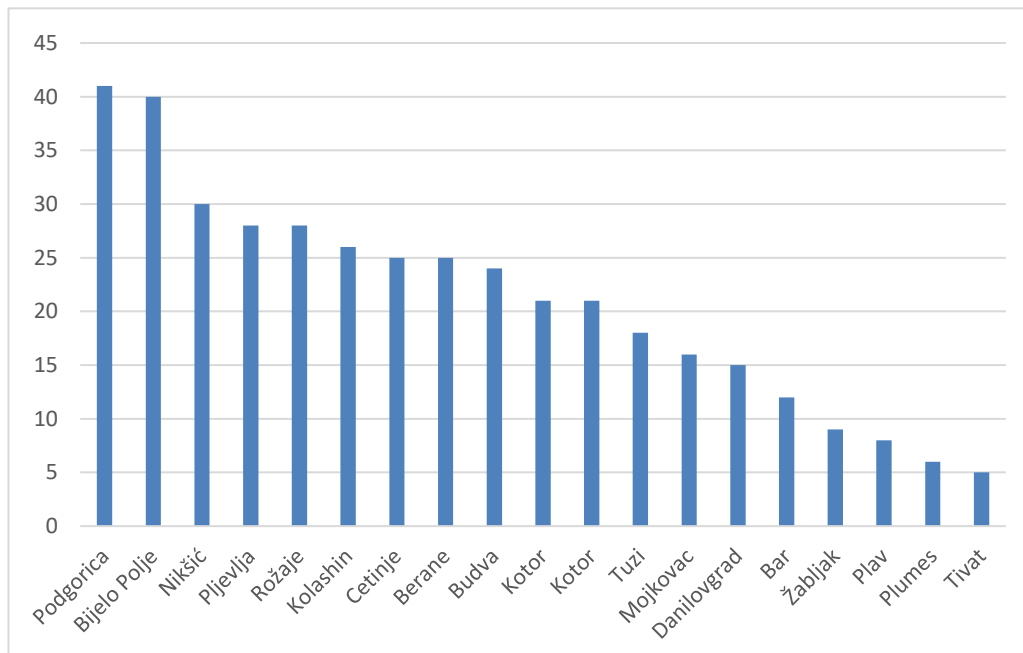
Kao kontrolni mehanizmi u praksi primjenjuju se odbornička pitanja. Takođe, odbornici, u skladu sa statutima i poslovnica o radu skupštine, mogu da predlažu održavanje sjednica i da predlažu dnevni red i materijale za te sjednice, u pripremi programa rada skupštine predlažu opšte akte, planove, izvještaje i informacije koje smatraju da skupština treba da razmatra. Imaju i mogućnost amandmanskog djelovanja na propise koje skupština usvaja. Međutim, opštine nijesu ukazale na primjenu ovih instituta u praksi.

Sve navedeno, uključujući i odgovore opština kroz Upitnik ukazuje da se u praksi postojeći kontrolni mehanizmi skupština opština u praksi ograničeno primjenjuje, te da se uglavnom svodi na razmatranje izvještaja o radu predsjednika opštine.

Evidentno je da izostaje jača kontrola skupštine opštine u pogledu primjene zakonskih obaveza, posebno onih najvažnijih poput donošenja strateškog plana razvoja opštine.

Takođe, na nivou jedinica lokalne samouprave organizuju se mjesne zajednice kao najneposredniji oblik lokalne samouprave.²³

²³ Član 153 Zakona o lokalnoj samoupravi



Način osnivanja, djelovanja, finansiranja i drugih pitanja od važnosti za funkcionisanje mjesnih zajednica uređuju se opštim aktima opštine (statutima i odlukama o mjesnim zajednicama). U skoro svim opštinama mjesne zajednice se osnivaju na zboru građana. Međutim, postoje specifičnosti koje se razlikuju od opštine do opštine, na primjer u nekim opštinama evidentna je birokratizovana procedura osnivanja mjesne zajednice, u nekim je primijenjeno rješenje obaveze sprovođenja mjesnog referenduma ukoliko SO ne izglasa saglasnost na odluku o osnivanju mjesne zajednice, dok se u nekim opštinama pripremaju elaborate o teritorijalnoj podjeli opštine, a u nekim se vrši kategorizacija na seoske i mjesne.

U većini opština organi mjesnih zajednica su: Savjet mjesne zajednice i Nadzorni odbor. Ipak, postoje varijacije u smislu izbora savjeta mjesnih zajednica. U većini opština članovi mjesnih zajednica biraju se na zborovima, ali postoje i specifičnosti. Na primjer, u praksi postoji slučaj da Savjet ima pet članova koje imenuje radno tijelo skupštine nadležno za izbor i imenovanja, a po jednog člana savjeta predlaže za imenovanje izvršni organ opštine, klub odbornika sa najvećim brojem odbornika iz reda odborničke većine, klub odbornika sa najvećim brojem odbornika iz reda opozicije, dok dva člana savjeta imenuje radno tijelo Skupštine nadležno za izbor i imenovanja nakon sprovedenog postupka za imenovanje. Takođe, praksa poznaje i situaciju ako se u propisanom roku u skladu sa odlukom ne izvrši izbor novih članova savjeta, članove savjeta će imenovati skupština opštine na predlog predstavnika političkih partija, odnosno koalicija zastupljenih u Skupštini opštine iz reda građana koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice za koju se savjet imenuje, srazmjerno broju glasova dobijenih u toj mjesnoj zajednici na posljednjim održanim izborima za odbornike u Skupštini opštine.

Lokalne javne službe

U crnogorskom sistemu lokalne samouprave posebno mjesto zauzimaju javne službe. Skupština opštine osniva javne službe na svojoj teritoriji, koje se organizuju kao privredna društva ili javne ustanove.

Pravni osnov za osnivanje privrednih društava na lokalnom nivou sadržan je u Zakonu o privrednim društvima, Zakonu o lokalnoj samoupravi, posebnim zakonima u određenoj upravnoj oblasti, statutima opština. Sa druge strane, javne ustanove se osnivaju na osnovu zakona koje uređuju posebne upravne oblasti, kao i Zakona o lokalnoj samoupravi i statuta opština.

Specifična organizacija na lokalnom nivou je lokalna turistička organizacija (posebno pravno lice po Zakonu o turističkim organizacijama), kao i lokalni javni emiteri koji su uglavnom osnovani kao društvo sa ograničenom odgovornošću.

Prema podacima dostavljenim od strane opština i podacima dobijenim kroz desk istraživanje ukupno 207 javnih službi su uspostavljene na lokalnom nivou. Od toga, javnih ustanova je 66, privrednih društava 108, lokalnih turističkih organizacija 22, dok je lokalnih javnih emitera 11.



Privredna društva (doo) čiji je osnivač opština najčešće se osnivaju radi pružanja usluga vodosnadbijevanja, komunalnog održavanja, sportske infrastrukture, parking servisa, održavanja puteva, pružanja usluga socijalne i dječije zaštite, u oblasti kulture i tako dalje. Neke opštine imaju specifičnosti lokalne zajednice, pa samim tim postoji potreba da se formiraju specifične javne službe.

Nekoliko je ključnih činjenica o sistemu javnih službi na lokalnom nivou:

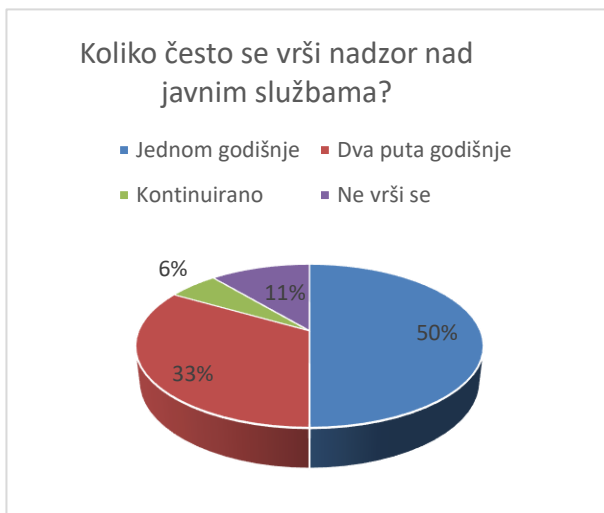
- Skupština opštine osniva javne službe donošenjem odluke o osnivanju i daje saglasnost statut javne službe kao najveći pravni akt, imenuje odbor direktora, daje saglasnost na izbor izvršnog direktora, daje saglasnost na statusne promjene, daje saglasnost na cijene za pružanje usluga javne službe. Upravljački organ je odbor direktora, a izvršni direktor je organ rukovođenja javnom službom.

Ključni izazovi prepoznati su u pogledu uslova za izbor članova odbora direktora, U analizi statuta po jednog privrednog društva po opštini uočljivo je da generalno nijesu propisani posebni uslovi za imenovanje za člana odbora direktora, već je riječ o predstavnicima osnivača što ukazuje da se odbor direktora imenuje na osnovu diskrecionog prava predlagača. **Praksa pokazuje da se u nekim opštinama za predstavnike osnivača u odborima direktora imenuju lica bez adekvatne stručne sprema i radnog iskustva u oblasti u kojoj privredno društvo obavlja svoju djelatnost.**

- Zapošljavanje u privrednim društvima čiji je osnivač opština sprovodi se na osnovu Zakona o radu. Dakle, zakonodavac nije prepoznao specifičnosti privrednih društva koji su dio javnog sektora u pogledu zapošljavanja, što ovaj proces čini nedovoljno merit zasnovanim, transparentnim i otvorenim.

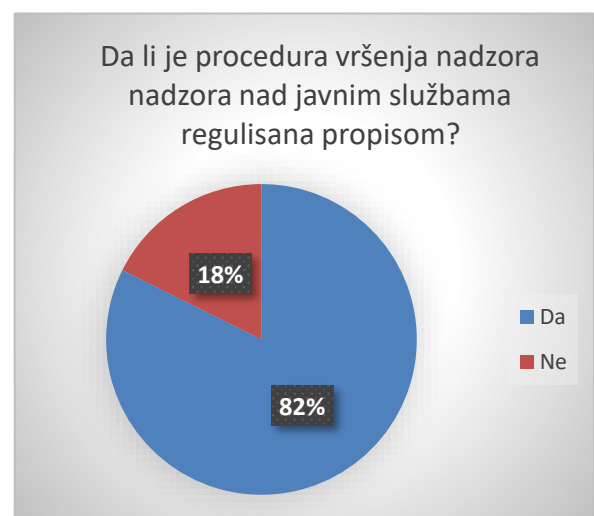
Podaci NVO Institut alternativa²⁴ pokazuju da „*najlošije stanje je u javnim preduzećima, sa čak 17 odričnih odgovora na pitanja o ispunjenosti osnovnih preduslova za sprečavanje neprimjerenih rizika od korupcije i neprimjerenih uticaja prilikom zapošljavanja. Zakon o privrednim društvima nije uvažio specifičnosti preduzeća, čiji su osnivači i većinski vlasnici država ili opština, pa se na ova preduzeća primjenjuju opšti propisi o radu i interna akta preduzeća, koja rijetko propisuju strože uslove i mehanizme koji bi obezbijedili zapošljavanje na osnovu zasluga*“.

- Organi lokalne uprave u čijoj je nadležnosti određena upravna oblast²⁵ vrše nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi²⁶.



Međutim, kada se analizira struktura tih akata, izvodi se zaključak da se procedura vršenja nadzora sprovodi u skladu sa generalnim odredbama propisanim Zakonom o lokalnoj

Prema podacima koje su dostavile opštine, većina vrši nadzor nad radom javnih službi jednom godišnje. Procedura vršenja nadzora je regulisana određenim propisom.



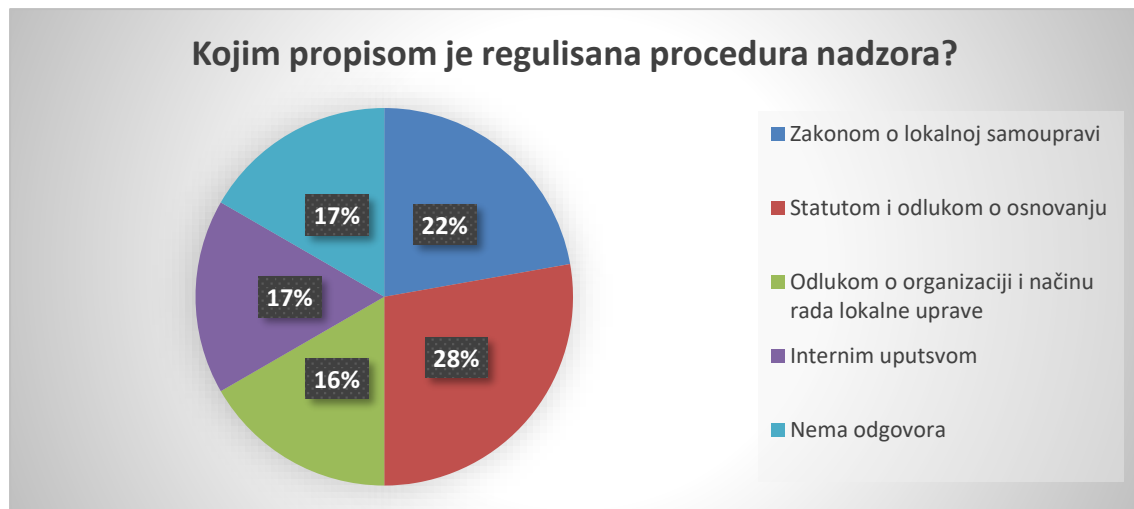
²⁴ <https://institut-alternativa.org/ni-klijent-ni-gazda-ka-vecoj-otpornosti-na-politicki-klijentelizam-i-korupciju-pri-zaposljavanju-u-javnom-sektoru/>

²⁵ Na primjer Sekretarijat za komunalne djelatnosti vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada doo Vodovod ili doo Komunalno.

²⁶ Član 72 sta 1 tačka 2 Zakona o lokalnoj samoupravi

samoupravi, ali i odlukama o osnivanju i statutitima.

Samo tri opštine imaju **propisane interne procedure za sprovođenje nadzora**.



Praksu donošenja internih procedura treba preslikati u svim opštinama, posebno vodeći računa o tome da postupak vršenja nadzora ne podrazumijeva samo „meke“

Primjer dobre prakse u pogledu vršenja nadzora je donošenje internih procedura za sprovođenje nadzora.

mehanizme poput davanja mišljenja, učešća u radu odbora direktora i tako dalje. Potrebno propisati svrsihodne mehanizme kojima se suštinski može uticati na kvalitet rada privrednih duštava.

Sve opštine su istakle da javne službe dostavljaju izvještaje o radu opštini. U većini opština dostavljanje se vrši jednom godišnje.

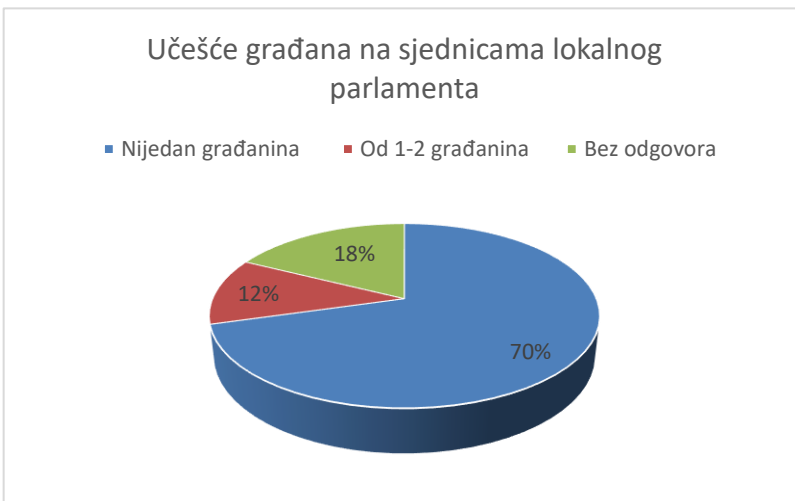


Državna revizorska institucija ukazuje da se kod zaduživanja privrednih društava vidi da opštine često preuzimaju i vraćaju dugove privrednih društava, kao i da nadzor opštine nad privrednim društvima nije na zadovoljavajućem nivou²⁷.

Transparentnost i otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori

Lokalna samouprava treba da podstiče demokratske procese, zahtijeva aktivno uključivanje građana u proces kreiranja lokalnih javnih politika i donošenja odluka, obezbijedi pravo građana da budu blagovremeno i tačno informisani. Za potrebe pripreme ove Analize, vršena je procjena u pogledu transparentnosti i otvorenosti lokalnih samouprava u Crnoj Gori. Kada je riječ o otvorenosti i transparentnosti može se konstatovati da je normativni okvir koji reguliše ovu oblast veoma širok. Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da su oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju su: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni statutom.²⁸ Dakle, pored zakonskog osnova, opštim aktima opštine se propisuju dodatni mehanizmi za otvoreniju i transparentniju lokalnu samoupravu. U ovom kontekstu važno je ukazati i na to da se Ustavom Crne Gore građanima se garantuje pravo na slobodan pristup informacijama.

Najvažnije odluke za lokalnu zajednicu donose se od strane skupštine opštine. S tim u vezi, normativnim okvirom propisani su mehanizmi za učešće građana u radu lokalnih parlamenata.

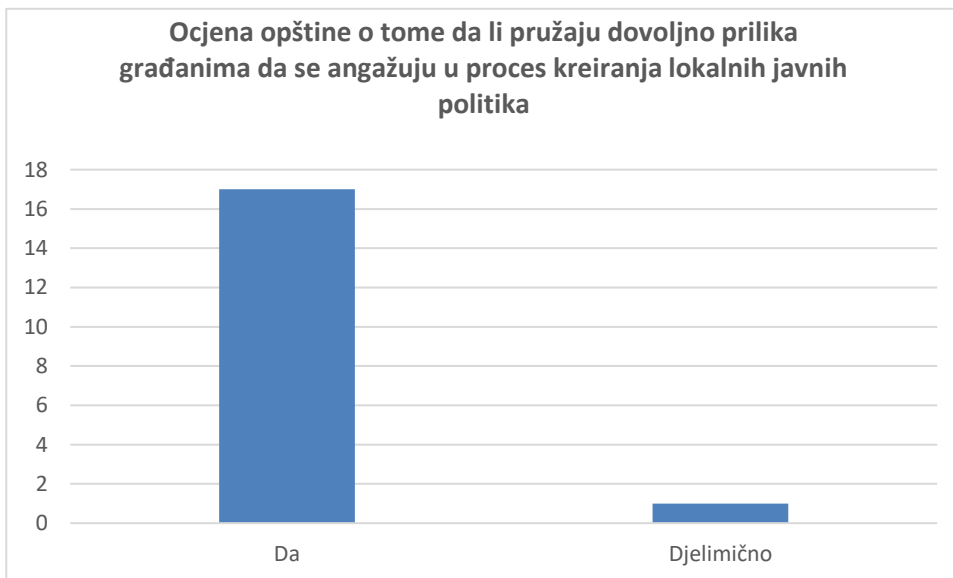


U crnogorskim opštinama uočljivo je da građani ne učestvuju u radu lokalnih parlamenata. Čak u 70% opština nijedan građanin u 2022. godini nije učestvovao u radu lokalnog parlamenta.

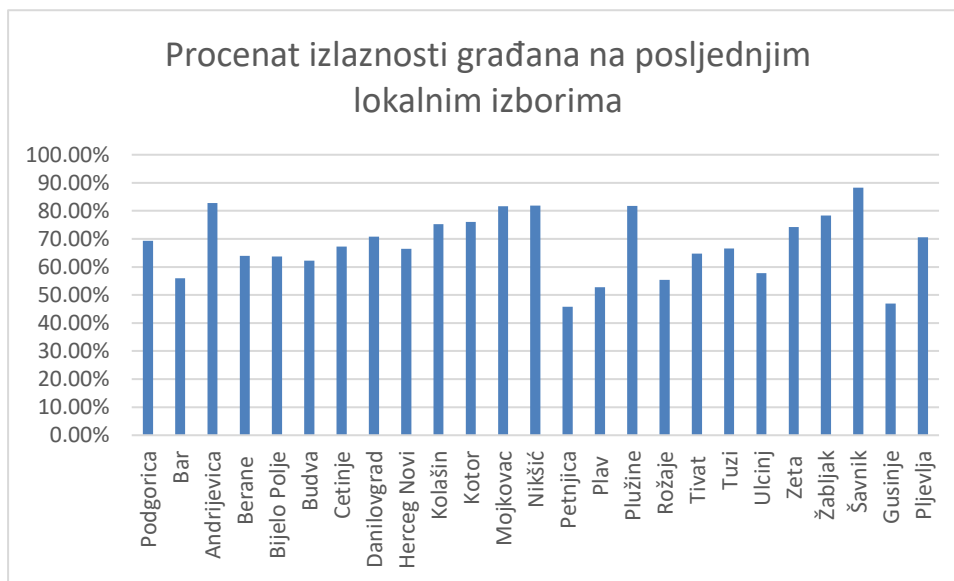
²⁷ Sastanak sa predstavnicima DRI, održan dana 27.10.2023. godine u prostorijama Državne revizorske institucije

²⁸ Član 158 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Opštine ocjenjuju da je nivo angažovanosti građana na niskom nivou. Čak 67% odgovora opština je da građani nijesu naročito angažovani u proces donošenja odluka. Dok sa druge strane ocjenjuju da građani imaju na raspolaganju dostupne mehanizme da se uključe u kreiranje lokalnih javnih politika i donošenju lokalnih odluka od opšteg interesa.



Podatak da je prosječna izlaznost građana na posljednjim lokalnim izborima 68% govori da su građani zainteresovani da učestvuju u donošenju odluka. Ujedno, ovaj podatak ukazuje da je sistem lokalne samouprave percipiran kao važan segment sistema javne uprave.



Za potrebe procjene stanja u ovoj oblasti upotrijebljeni su i podaci nevladinih organizacija. Naime, u publikaciji **„Analiza stanja i preporuke za unapređenje lokalne demokratije u Crnoj Gori“**²⁹ objavljeni su podaci istraživanja o građanskoj participaciji u Crnoj Gori. S tim u vezi, na pitanje *Da li ste u protekloj godini učestvovali u donošenju odluka na lokalnom nivou?* Većina ispitanika (79.1%) je odgovorila da nije učestvovala u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou u prethodnoj godini, a opšti zaključak je da većina ispitanika, nezavisno o kategoriji, nije učestvovala u donošenju odluka na lokalnom nivou u protekloj godini. Učešće je generalno nisko, ali osobe s visokim obrazovanjem i starosna grupa od 45-54 godine su nešto aktivniji u odnosu na ostale. Na pitanje da ispitanici opišu na koji način su učestvovali u donošenju odluka na lokalnom nivou, najveći procenat je odgovorio učešćem na izborima (67.5%), učestvovanjem na javnim debatama (16.9%), predlaganjem konkretnih rješenja za određene komunalne probleme (9.1%), kao odbornik (6.1%). Takođe, u ovom dokumentu se konstatuje da **„lokalne samouprave ostvaruju prosječnu otvorenost od samo 50,7%, s velikim razlikama između opština. Ovo se manifestuje kroz slabu transparentnost u trošenju javnih sredstava, nedostatak planskih i programskih dokumenata i otežanu komunikaciju sa građanima. Ključne tačke uključuju i nepostojanje informacija o zaradama funkcionera i lošu organizaciju internet stranica, što dodatno otežava pristup informacijama“**.

Prema podacima iz Izvještaja o indexu transparentnosti u Crnoj Gori³⁰ od 136 privrednih društava u vlasništvu organa lokalne samouprave, 40 nema veb stranicu i ne može da pruži osnovne informacije o svom poslovanju. Kod privrednih društava na lokalnom nivou, postoje slučajevi da je veb stranica preduzeća integrisana u veb stranicu opštine.

²⁹ Analiza stanja i preporuke za unapređenje lokalne demokratije urađena je kroz projekat koji finansira Evropska unija i Ministarstvo javne uprave, a pripremljena od strane NVO: CGO, CIZIP, Aktivna zona, Politikon, Fridrih Ebert Stiftung, MBase.

³⁰ Indeks transparentnosti modeliran je po PETRA 2019 Indeksu koji mjeri transparentnost javnih preduzeća u državnom i vlasništvu lokalnih samouprava. Izvještaj je dostavljen od strane NVO Institut alternativa .

Ocjena stanja u oblasti upravljanja na više nivoa u Crnoj Gori:

- Uočljive su velike razlike između opština u Crnoj Gori. Dominantna jedinica lokalne samouprave je Glavni grad, a sve opštine se razlikuju u pogledu gustine naseljenosti.
- U posljednje dvije godine bilježe se negativne pojave u pogledu funkcionisanja lokalnih parlamenata. Tokom 2022. godine u dvije opštine su uvedeni odbori povjerenika od strane Vlade Crne Gore, dok je nekoliko opština u posljednjem momentu izbjeglo ovu vrstu sankcije. Takav trend nastavlja se i 2023. godini. Nefunkcionisanje lokalnih parlamenata i uvođenje odbora povjerenika negativno utiču na lokalnu demokratiju i ostvarenje prava građana na lokalnu samoupravu.
- U praksi je uočljivo nepostojanje snažnije kontrolne funkcije skupštine opštine nad radom predsjednika opštine, sa aspekta izvršavanja najvažnijih zakonskih obaveza.
- Pravni okvir za funkcionisanja javnih službi na lokalnom nivou predstavlja poseban izazov. Posebno se ističe zabrinutost u dijelu službeničkog sistema i sistema nadzora. Naime, postupak imenovanja predstavnika osnivača vrši se na osnovu diskrecionih odluka, dok se proces zapošljavanja sprovodi shodno opštim propisima o radu, te izostaje transparentnost i pravna zaštita u tim postupcima. Takođe, nadzor opštine nad radom privrednih društava nije na zadovoljavajućem nivou.
- Otvorenost i transparentnost lokalne samouprave nije na zadovoljavajućem nivou. Izostaje učešće građana u procesu donošenja odluka, a evidentna je i loša organizacija veb stranica opština, dok skoro 30% privredna društva čiji je osnivač opština nema veb stranicu niti pružaju informacije o svom radu.

Preporuke:

- Unaprijediti normativni okvir koji se tiče odnosa skupštine opštine i predsjednika opština, sa ciljem jačanja kontrolnih mehanizama skupštine opštine u pogledu ispunjavanja zakonskih obaveza od strane predsjednika opštine. Uz to, preporuka bi bila da se kreira poseban set obuka za izabrane predstavnike u lokalnim parlamentima.
- Potrebno je uspostaviti pravni okvir za djelovanje javnih službi na lokalnom nivou i uspostaviti adekvatan nadzor nad njihovim radom.
- Jedna od preporuka u odnosi se na unaprijeđenja implementacije principa otvorenosti i transparentnosti. U tom smislu, potrebno je unaprijediti normativni okvir uvođenjem obaveznosti sprovođenja opštinskog referendumu prilikom donošenja odluka koje su od suštinskog značaja za građane, sprovođiti obuke za lokalne službenika o značaju i važnosti inkluzivnog kreiranja lokalnih javnih politika, povećati nivo informisanosti građana o njihovom pravu i obavezi da učestvuju u donošenju odluka na lokalnom nivou, te obezbijediti uniformisani pristup u kreiranju opštinskih sajtova.

2. Nadležnosti i stepen odgovornosti jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori

Analiza obima nadležnosti jedinica lokalne samouprave predstavlja jedan od ključnih aspekata na osnovu kojeg se procjenjuje stepen sprovedene decentralizacije u državi. Prenosjenje nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo ima direktni uticaj na kvalitet života građana i obezbjeđenja adekvatnih uslova za razvoj privrede u lokalnoj zajednici.

Procjena izvornih i delegiranih poslova jedinica lokalnih samouprava za potrebe ovog dokumenta izvršena je na osnovu analize podataka dobijenih od strane jedinica lokalne samouprave i Zajednice opština Crne Gore, intervjuja sprovedenih sa predstavnicima organa državne uprave, kao i analize zakona iz različitih upravnih oblasti kojima su utvrđene nadležnosti opštinama.

Opšta ocjena je da je **decentralizacija u Crnoj Gori ograničena i svodi se na obavljanje poslova iz oblasti komunalne djelatnosti, vodosnabijevanja i održavanja javnog prostora, dok nema značajnijih nadležnosti u oblasti obrazovanja, zdravlja, socijalnog staranja, prostornog planiranja i tako dalje.**

Nadležnost	Izvorna	Delegirana	Podijeljena ³¹
Vodosnabijevanje	•		
Komunalna djelatnost	•		
Lokalni putevi i lokalni javni saobraćaj	•		
Porez na nepokretnost i lokalne administrativne takse	•		
Obrazovanje*			•
Socijalne usluge*			•
Lokalne turističke organizacije	•		
Registar vjenčanih i postupak zaključenja braka		•	
Zaštita životne sredine			•
Dio poslova iz oblasti prostornog planiranja		•	
Poslovi Uprave policije (pomijeranje vozila)		•	
Pružanje turističkih usluga			•
Pružanje ugostiteljskih usluga			•

³¹ Podijeljene nadležnosti uključuju i nadležnosti koje opštine izvršavaju u skladu sa generalnom odredbom Zakona o lokalnoj samopravi „učestvuju u vršenju poslova u skladu sa mogućnostima“ i takve nadležnosti su označene zvjezdicom (*)

Sistemskim Zakonom o lokalnoj samoupravi³² definisane su nadležnosti opština. Pored činjenice da su ovim Zakonom utvrđene izvorne nadležnosti opština, karakteristika normativnog utvrđivanja nadležnosti odnosi se **na propisivanje mogućnosti da opština učestvuje** u vršenju poslova iz nadležnosti **zdravlja, obrazovanja, kao i socijalne zaštite**. Ovo je generalna odredba koja se dalje ne razrađuje, pri čemu se ni posebnim zakonima ne elaborira što su tačno nadležnosti opština u ovim oblastima. Ovakav pristup prouzrokuje određene izazove u praksi što se manifestuje preklapanjem nadležnosti.

Propisivanje nadležnosti opština na ovaj način negativno utiče na efikasnost rada, sprovođenje važnih projekata za pružanje kvalitetnih usluga (na primjer izgradnje škola, funkcionisanje zdravstvenih ustanova) što u krajnjem ima posljedice na ostvarivanje prava građana i kvalitet života u lokalnoj zajednici.

Poseban izazov predstavlja način utvrđivanja nadležnosti jedinica lokalnim samoupravama u posebnim zakonima, kojima se propisuju obaveza opštinama koje nijesu u funkciji decentralizacije, već više imaju karakteristike dekoncentrisane uprave (dominantno u oblasti turizma, izdavanja dozvola za pružanje turističkih i ugostiteljskih usluga).

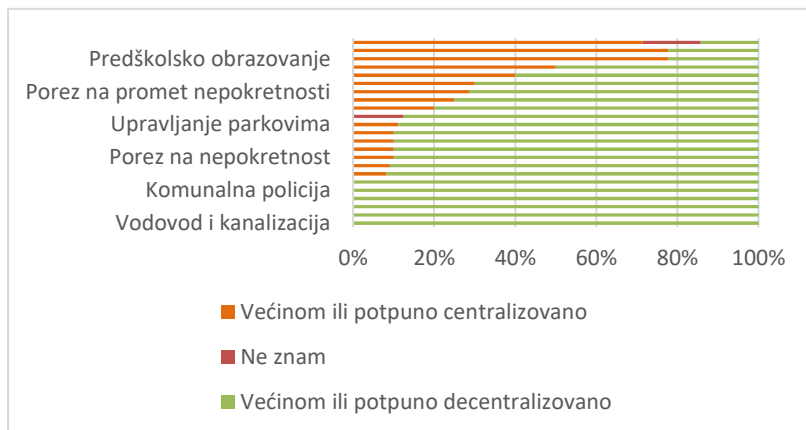
Prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave lokalnoj samoupravi regulisano je Zakonom o državnoj upravi. Poslovi državne uprave prenose se zakonom, a povjeravaju propisom Vlade, pri čemu se zakonom, odnosno propisom Vlade utvrđuje način njihovog finansiranja.

Prema podacima dostavljenim od strane jedinica lokalne samouprave, centralizovane nadležnosti su u oblasti:

- zdravstvene zaštite,
- obrazovanja,
- zaštite životne sredine,
- prostornog planiranja.

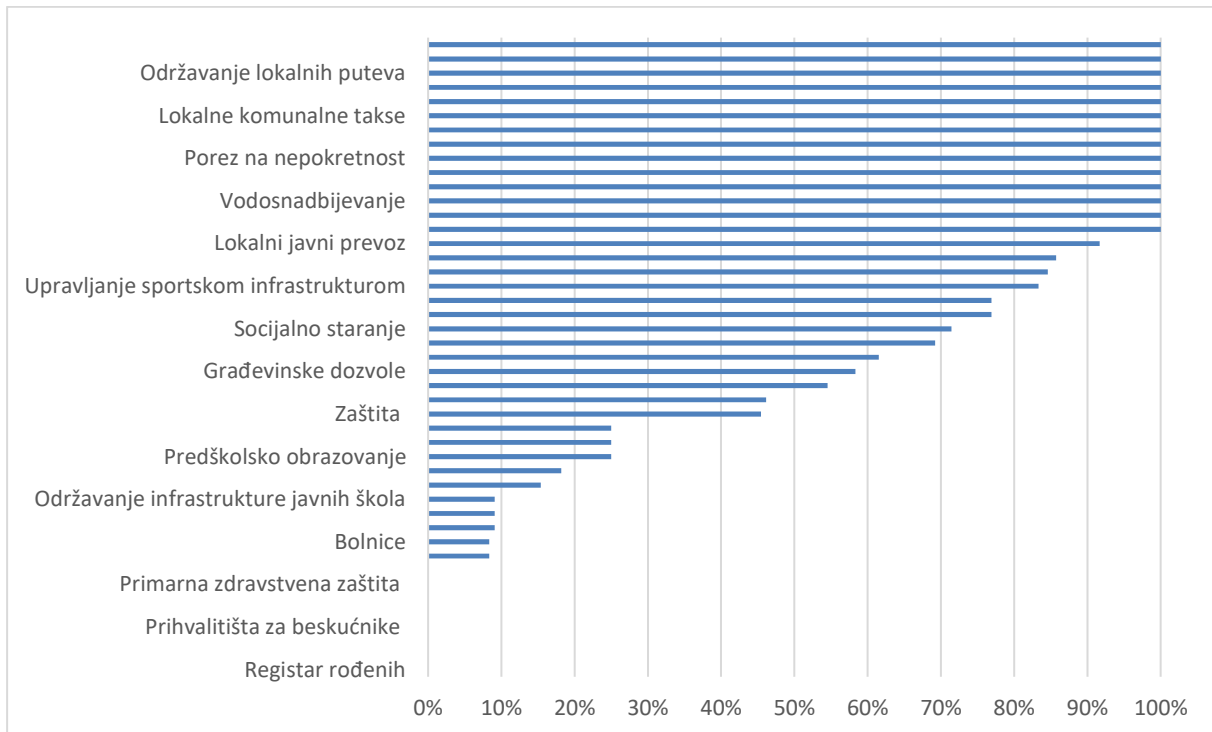
Poslovi koji su dominantno decentralizovani su:

- naplata poreza na nepokretnost i lokalnih administrativnih taksi,
- održavanje javnih površina,



³² Član 27 Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 85/22).

- vodosnadbijevanja i komunalnih usluga,
- komunalne policije,
- lokalne turističke organizacije.



Sa druge strane, za vršenje određenih poslova evidentna je pojava podijeljene nadležnost između centralnog i lokalnog nivoa u oblastima prostornog planiranja, naplate poreza na promet nepokretnosti, zaštite prirodnih resursa.

„Konkretan primjer vlasnik nepokretnosti ne može da izvrši poresku obavezu zato što stvarni njen matični broj nije evidentiran u bazi podataka“.

Praksa pokazuje da čak i za vršenje u potpunosti izvornih nadležnosti, neophodno je da opštine traže podatke ili saglasnosti od strane centralnih organa. Na primjer, za utvrđivanje i naplatu poreza na

nepokretnost, kao ključnog izvora finansiranja, opštine od strane centralnog organa za katastar mora dobiti bazu podataka kako bi izvršili svoju zakonsku nadležnost. U konkretnom slučaju, opštine čak nemaju ni pristup katastarskom registru. Još jedan od prepoznatih izazova kada je riječ naplata poreza na nepokretnost odnosi se na činjenicu da podaci u katastarskom registru često ne korespondiraju sa faktičkim stanjem na terenu.

Prilikom analize propisa kojima su utvrđene nadležnosti opštinama, može se konstatovati da kod vršenja izvornih nadležnosti, opštine su dužne da od centralnog nivoa dobiju određene saglasnosti za donošenje odluka vezanih za vršenje tih poslova. Na primjer, u odnosu na nadležnosti jedinice lokalne samouprave propisane **Zakonom**

o komunalnoj policiji³³, jasno je propisana sopstvena nadležnost opština, i to da su poslovi komunalne policije zakonom propisani poslovi kojima se u opštini obezbjeđuje komunalni nadzor i održavanje komunalnog reda. To, dalje, podrazumijeva da na nivou jedinice lokalne samouprave funkcioniše komunalna policija, čiju strukturu i način organizovanja utvrđuje sama opština. Zakon o komunalnoj policiji precizirao je broj komunalnih policajaca u odnosu na broj stanovnika u opštini, međutim i ograničio opštinsku autonomiju da u slučaju potrebe angažuje dodatan broj komunalnih policajaca. Ograničenje se ogleda u propisanoj obavezi da se, ukoliko se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji utvrdi veći broj komunalnih policajaca ako to zahtijevaju određene okolnosti, prije određivanja broja komunalnih policajaca **pribavlja saglasnost** Ministarstva.

U pravnom sistemu kojim je uređena nadležnost opština u Crnoj Gori prepoznaju se poslovi u kojima je nadležnost podijeljena između lokalnog i centralnog nivoa. Takav odnos vidljiv je u oblasti prostornog planiranja. Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata³⁴ propisuje da su planski dokumenti Prostorni plan Crne Gore i Plan generalne regulacije Crne Gore, koje donosi Skupština Crne Gore. Prilikom izrade ovih dokumenata uloga opština je da daje mišljenje na nacрте planskih dokumenata. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave nešto su veće u postupku sprovođenja Plana generalne regulacije Crne Gore, pa je u tom cilju propisana obaveza skupštine jedinice lokalne samouprave da donosi urbanistički projekat na predlog izvršnog organa jedinice lokalne samouprave, na koji mišljenje daje glavni državni arhitekta i organ uprave nadležan za zaštitu kulturnih dobara.

Takođe, ovim zakonom se vrši prenošenje poslova glavnog državnog arhitekta jedinicama lokalne samouprave, te propisuje mogućnost povjeravanja dijela poslova.

U odgovorima na upitnike, ali i na fokus grupama **jedinice lokalne samouprave izrazile su stav da je oblast prostornog planiranja neophodno ponovo decentralizovati** (centralizacija ovih poslova izvršena je 2017. godine donošenjem Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata). Razlozi koji opredjeljuju ovakav stav opština odnose se na to da država kasni sa donošenjem planskih dokumenata što utiče na razvoj lokalnih samouprava, investicioni projekti zaustavljeni, organi centralnog nivoa ne poznaju prostor opštine kao lokalni organi i tako dalje.

Uređivanje građevinskog zemljišta obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave, u skladu sa planom komunalnog opremanja zemljišta (koji donosi jedinica lokalne samouprave). Međutim, uslove, visinu naknade, način, rokove i postupak plaćanja naknade za uređenje građevinskog zemljišta propisuje nadležni organ lokalne samouprave, **uz prethodnu saglasnost Vlade**.

Za uređeno građevinsko zemljište plaća se gradska renta koju utvrđuje organ lokalne uprave rješenjem. Uslove, način, rokove i postupak plaćanja gradske rente propisuje jedinica lokalne samouprave, **uz prethodnu saglasnost Vlade**.

Program privremenih objekata donosi jedinica lokalne samouprave, **uz prethodnu saglasnost** ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja, organa državne uprave nadležnog za poslove turizma, kao i organa državne uprave nadležnog za zaštitu kulturnih dobara, organa državne uprave nadležnog za saobraćaj u odnosu na

³³ Zakon o komunalnoj policiji ("Službenom listu CG", br. 57/2014 i 34/2019)

³⁴ Zakon o planiranju i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 64/2017, 44/2018, 63/2018, 11/2019, 82/2020, 86/2022 i 4/2023)

privremene objekte uz državni put i organa lokalne uprave nadležnog za saobraćaj u odnosu na privremene objekte uz opštinski put.

U oblasti saobraćaja utvrđene su izvorne nadležnosti opština u dijelu upravljanja lokalnim i nekategorisanim putevima, pri čemu visinu, način i uslove plaćanja naknade za opštinske puteve utvrđuje jedinica lokalne samouprave, **uz prethodnu saglasnost Vlade.**

„U oblasti puteva, naknada za opštinske nekategorisane puteve ne može propisati od strane opštine dok se ne obezbijedi saglasnost Vlade Crne Gore. Takav mehanizam je uspostavljen kako bi se obezbijedilo da cijene nijesu veće od onih koji utvrđuje država, ali takvu vrstu saglasnosti moglo bi dajati i samo resorno Ministarstvo što bi takav postupak učinilo jednostavnijim“.

„Građani su opštini podnijeli zahtjev za uspostavljanje pješačkog prelaza na magistralnom putu, pri čemu da bi se pješački prelaz uspostavio organ lokalne uprave dužan je inicijativu poslati Upravi za saobraćaj, pa se onda pribavlja saglasnost Uprave policije, nakon čega opština dobija uslove za projektovanje, izrađuje se projekat, sprovodi tender i bira izvođača. Potrebno je najmanje šest mjeseci da se uspostavi jedan pješački prelaz“.

U cilju efikasnijeg izvršavanja poslova u oblasti saobraćaja, određeni poslovi se mogu decentralizovati, pri čemu ukazujemo da bi se standarde za decentralizaciju trebalo propisati zakonom. Opštine su tokom održavanja fokus grupa navele konkretne primjere.

Uočljivo je da neke opštine pružaju značajan doprinos realizaciji nadležnosti koje nijesu izvorna nadležnost, ali za koje je propisano da opštine učestvuju u skladu sa mogućnostima u vršenju tih poslova. U tom smislu, u oblasti osnovnog obrazovanja vrlo često se od strane opština obezbjeđuje besplatan prevoz učenika, obezbjeđuju sredstva za poboljšanje uslova u školama, nagrade najboljim učenicima i studentima. Takođe, neke opštine ističu da postoje potrebe izgradnje novih škola, ali da centralni organi ne prioritizuju takve zahtjeve opštine što za posljedicu ima neadekvatne uslove za rad učenika i nastavnika.

„Postoji nasušna potreba za izgradnju škole. Ministarstvo ne odgovara na zahtjeve opštine u vezi sa lokacijom i drugim pitanjima. Trenutno, u jednoj školi koja je projektovana za 600 djece, boravi i uči čak 1910 djece. Kantina, biblioteka i druge prostorije se adaptiraju za učionice“.

Kada je riječ o uslugama u **oblasti socijalne zaštite** opštine izdvajaju značajna sredstva u cilju obezbjeđenja modernih i adekvatnih servisa građanima, pri čemu su zakonima³⁵ propisana veoma generalna odredba kojom se definiše vršenje ovih nadležnosti od strane opština. Prema podacima Zajednice opština Crne Gore, za period 2020-2022. godina, opštine su kumulativno za tri godine za oblast socijalnih usluga utrošile preko 12 miliona eura, **a najveći nivo sredstava utrošen je za obezbjeđenje usluge dnevnog boravka za djecu sa smetnjama u razvoju.** Pored

³⁵ Član 27 Zakona o lokalnoj samoupravi i član ___ Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti

toga, neke opštine pružaju usluge narodne kuhinje i usluge pomoći u kući. Takođe, opštine izdavaju sredstva za materijalna davanja i subvencije za davanje usluga.³⁶

U praksi je zanimljiv primjer nadležnosti u **oblasti zaštite i spašavanja**. Sistem zaštite i spašavanja organizovan je na državnom i lokalnom nivou, pa su jedinice za zaštitu i spašavanje opština organizovane kao opštinske službe za zaštitu i spašavanje. Lokalna služba zaštite i spašavanja vrši poslove zaštite i spašavanja građana, materijalnih i kulturnih dobara, zaštite životne sredine ugroženih djelovanjem katastrofa, elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća, a nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada ove službe vrši predsjednik opštine.

Čitav sistem zaštite i spašavanja koordinira se sa nivoa centralnih vlasti, pri čemu su opštine dužne organizovati posebnu službu, za koju obezbjeđuju finansijske, tehničke i kadrovske kapacitete, ali svi drugi poslovi koji se tiču upravljanja poslova zaštite i spašavanja su centralizovana. U tom svijetlu, u odnosu na ove nadležnosti, u Izvještaju o reviziji uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike zaštite životne sredine u Crnoj Gori – zaštita od šumskih požara”, koji je sačinila Državna revizorska institucija³⁷ dala preporuku Vladi Crne Gore da razmotri mogućnost, u skladu sa mišljenjem većine pripadnika sistema zaštite i spašavanja, uspostavljanje centralizovanog Sistema za teritoriju Crne Gore, u okviru posebnog subjekta. U takvom sistemu rukovođenje, koordinacija i upotreba cjelokupnih resursa bili bi centralizovani, što bi omogućilo brzinu i efikasnost odgovora, kao i uravnoteženost u razvoju opreme i sistema.

Na fokus grupama, opštine su se različito izjasnile u odnosu na ovu preporuku. Neke su smatrale neophodnim da se izvrši centralizacija, dok su neke opštine ukazale da službe zaštite i spašavanja u opštini imaju značajnu ulogu, da opština ima autonomiju u upravljanju ovom službom što se prepoznaje kroz više planova zaštite i spašavanja koje je usvojila skupština opštine, kao i da su tehnički i kadrovski kapaciteti na visokom nivou.

Analizirajući podatke iz Izvještaja o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom, za 2022. godine³⁸, može se uočiti da stepen realizacije zakonskih obaveza različit od opštine do opštine, te da je generalno, ograničena implementacija ovih nadležnosti.

Nadležnosti u oblasti poljoprivrede³⁹ se, takođe, mogu okarakterisati kao podijeljene. Država usvaja agro budžet, ali i opštine donose svoje lokalne agro budžete. Opštine su dužne da svoje predloge agro budžeta dostavljaju na saglasnost resornom ministarstvu. Takođe, uspostavljen je mehanizam Mjere ruralne infrastrukture u okviru kojeg opštine konkurišu kod Ministarstva za finansiranje infrastrukturnih projekata koji doprinose razvoju poljoprivrede. Na centralnom nivou se vode registri gazdinstava i osiguranika, međutim prema podacima sa fokus grupa neke opštine vode sopstvene registre poljoprivrednih proizvođača. Takođe, resorno Ministarstvo pruža podršku opština za unapređenje vodovodnog sistema u iznosu do 70% finansiranja projekata.

Da je servisna uloga opština ograničena pokazuju i drugi podaci. Naime, podaci prikupljeni za potrebe analize primjene Zakona o upravnom postupku ukazuju da se

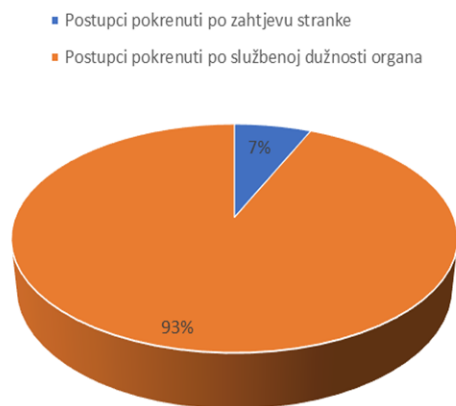
³⁶ Analiza o sredstvima koje su izdvajale jedinice lokalne samouprave za usluge i davanja iz oblasti socijalne i dječije zaštite za period 202-2022. godina.

³⁷ <https://dri.co.me/aktuelnost/objavljen-izvjestaj-o-reviziji-uspjeha-uspjesnost-sprovođenja-politike-zastite-zivotne-sredine-u-crnoj-gori-zastita-od-sumskih-pozara>

³⁸ <https://www.gov.me/dokumenta/94748dc1-6737-4d29-8409-5c6ae30f1ca7>

³⁹ Podaci dobijeni na sastanku sa predstavnicima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, održan dana 25.11.2022. godine.

svoga 7% postupaka na lokalnom nivou pokreće po zahtjevu stranke, dok je čak 93% postupaka pokrenuto po službenoj dužnosti (riječ je o postupcima u kojima se u najvećem broju slučajeva nameće obaveza građanima).



Postupci koji se pokreću po zahtjevu stranke odnose se na legalizacije objekata, pružanje turističkih usluga, kao i obavljanje ugostiteljske djelatnosti. Kada se sagledaju ovi postupci, uočljivo je da većina zahtjeva proističe od privrede, a samo legalizacija objekata pokreće se od strane građana.

Kada je riječ o delegiranim poslovima, analizom normativnog okvira identifikovani su preneseni poslovi u oblasti prostornog planiranja, kao i registra vjenčanih. Povjereni poslovi se povjeravaju Uredbom Vlade.

Identifikovani su određeni povjereni poslovi opštinama:

1. dio poslova Uprave policije (premiještanje vozila)⁴⁰, za čije obavljanje finansijska sredstva obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave
2. poslovi iz nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja⁴¹ (za sve objekte osim za složene inženjerske objekte, zgrade bruto građevinske površine 3000 m² i više, hotele, turistička naselja sa najmanje četiri ili pet zvjezdica i turističke rizorte, objekte za koje se obavezno raspisuje javni konkurs za izradu idejnog arhitektonskog rješenja, trg, skver, šetalište i gradski park).
3. Poslovi raspisivanja arhitektonskih rješenja za potrebe opštine Bijelo Polje⁴², za čije vršenje finansijska sredstva obezbjeđuje opština Bijelo Polje.
4. Poslovi raspisivanja arhitektonskih rješenja za potrebe Glavnog grada⁴³, za čije vršenje se sredstva obezbjeđuju u budžetu opštine.
5. Inspeksijski poslovi⁴⁴ u dijelu koji se odnosi na eksploataciju i deponovanje rječnih nanosa na vodnom zemljištu, pri čemu finansijska sredstva za vršenje poslova obezbjeđuju jedinice lokalne samouprave.

Za sve navedene poslove, osim za poslove koji se tiču planiranja prostora, **sredstva za vršenje poslova obezbjeđuju opštine**. Takođe, opštine su ocijenile da se za

⁴⁰ Uredba o povjeravanju poslova ("Službeni list CG", br. 7/2013, 32/2013 i 46/2014)

⁴¹ Uredba o povjeravanju poslova

("Službeni list CG", br. 87/2018, 28/2019, 75/2019, 116/2020, 76/2021, 141/2021, 151/2022 i 97/2023.

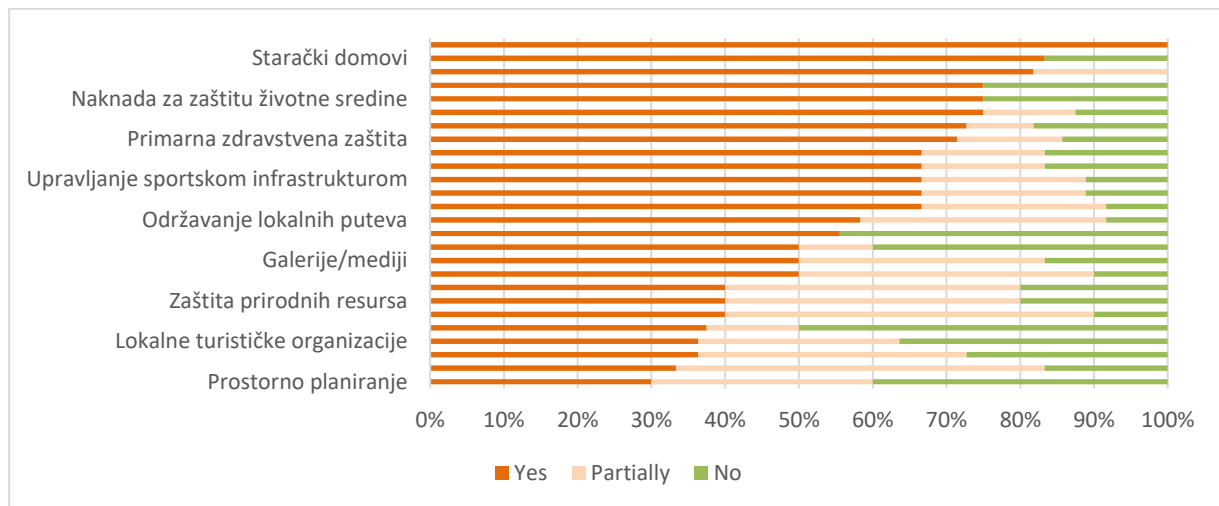
⁴² Uredba o povjeravanju poslova opštini Bijelo Polje („Službeni list CG“, broj 12/20)

⁴³ Uredba o povjeravanju poslova Glavnom gradu („Službeni list CG“, broj 27/20)

⁴⁴ Uredba o povjeravanju dijela poslova Uprave za inspeksijske poslove Glavnom gradu Podgorica i opštinama Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Nikšić, Rožaje i Tuzi („Službeni list CG“, br. 34/2019 i 46/2019).

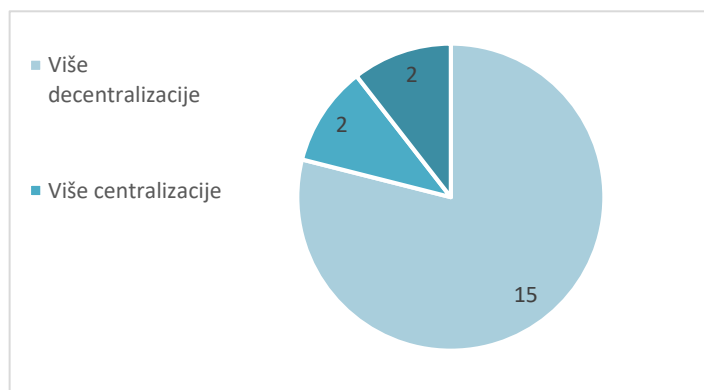
potrebe izvršavanja delegiranih poslova ne obezbjeđuje dovoljno sredstava od strane centralnih organa, kao ni da se vrši adekvatan nadzor nad njihovim izvršenjem.

Analiza odgovora dostavljenih od strane opštine ukazuje da opštine često nijesu sigurne koje su njihove nadležnosti i kakva je njihova uloga u obezbjeđivanju usluga građanima. Posebno manje opštine imaju izazove u prepoznavanju njihive uloge u pružanju usluga.



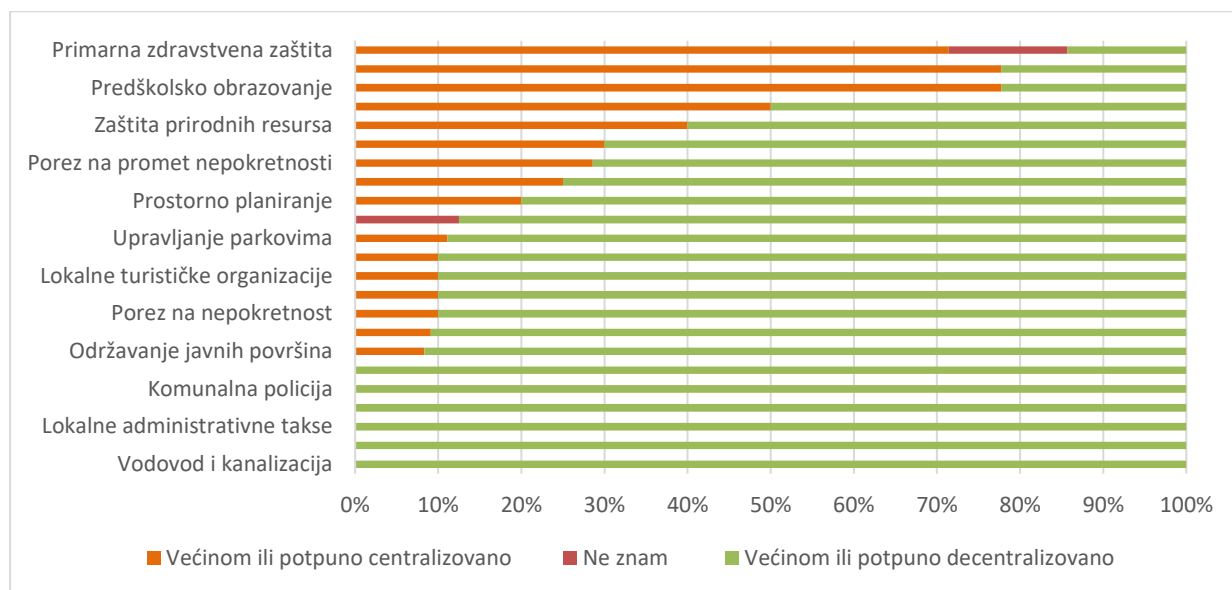
Razlozi zbog kojih opštine imaju različito tumačenje u pogledu nadležnosti koje sprovode mogu se tražiti u legislativnom okviru koji sadrži različite način utvrđivanja nadležnosti opština, iz kojih je veoma teško utvrditi da li su određene nadležnosti izvorne. Takođe, u zavisnosti od opštine sprovodi se različita praksa sprovođenja poslova, a vrlo često opštine ukazuju na nedovoljno jasnu i neefikasnu komunikaciju centralnih i lokalnih organa. Jedan od razloga svakako može biti i nedostatak kadrovskih i finansijskih kapaciteta opština.

Generalno, **opštine su izrazile stav da je potrebno sprovesti dalju decentralizaciju u Crnoj Gori.** Međutim, analizirajući odgovore na upitnik uočava se da opštine različito vide svoju ulogu u obezbjeđenju usluga građanima. Decentralizaciju priželjkuju u oblastima prikupljanja poreza, turizmu, razvoju sporta, zaštiti



životne sredine, kao i prostornog planiranja. Samo nekoliko opština je istaklo da bi preuzelo više odgovornosti u oblasti zdravlja, obrazovanja i socijalne zaštite.

Grafik: Koji nivo vlasti treba da bude odgovoran za sprovođenje ovih nadležnosti?



Upoređujući stepen decentralizacije Crne Gore u odnosu na druge evropske države koje imaju slične karakteristike, vidi se da se ne prati trend prenošenja nadležnosti na niže nivoe vlasti. Većina evropskih država ima decentralizovane poslova u oblasti obrazovanja (makar na nivou vrtića), socijalne usluge i zdravstvene usluge.

Pregled decentralizovanih nadležnosti u evropskih državama:

	Crna Gora	Slovačka						
		Estonija	Republika	Litvanija	Latvija	Island	Finska	Slovenija
Broj opština	25	226	2930	60	119	76	336	221
Prosječan broj stanovništva	25.6	16.7	1.8	46.6	16	5.2	17.9	9.9
Snadbijevanje vodom	●	●	●	●	●	●	●	●
Upravljanje otpadom	●	●	●	●	●	●	●	●
predškolsko obrazovanje	○	●	●	●	●	●	●	●
Osnovno obrazovanje	○	●	●	●	●	●	●	●
Lokalni putevi	●	●	●	●	●	●	●	●
Socijalne usluge	○	●	●	○	●	●	●	○
Zdravstvene usluge	○	●	○	●	○	○	●	○
Javni prevoz	●	●	●	●	●	●	●	●
Zaštita životne sredine	○	○	○	●	○	○	○	○
Prostorno planiranje	●	○	●	●	●	●	●	●

I međunarodni analitički dokumenti ukazuju na ograničenu decentralizaciju lokalne samouprave u Crnoj Gori. U dokumentu „Subnational governments in Western Balkans“⁴⁵ koji je objavila SIGMA/OECD, između ostalog ističe se da u svim državama

⁴⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/subnational-government-in-the-western-balkans_8d3249ad-en

Zapadnog Balkana izuzev Crne Gore obavljaju nadležnosti u oblasti obrazovanja, makar u dijelu predškolskog obrazovanja. Takođe, prema predstavljenim podacima u ovom dokumentu može se vidjeti da države Zapadnog Balkana vrše nadležnosti i u oblasti prostornog planiranja, zaštite životne sredine, kao i zdravlja.

Ocjena stanja u oblasti Nadležnosti i stepen odgovornosti jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori

Lokalne samouprave vrše ograničene nadležnosti i to u oblasti komunalnih djelatnosti, javne infrastrukture, održavanja javnih površina.

- Pravni okvir dozvoljava opštinama da učestvuju u izvršavanju drugih poslova, ali takva zakonska formulacija prouzrokuje preklapanja i nejasnu podjelu nadležnosti između centralnih i lokalnih organa. Ovo utiče na efikasnost i kvalitet pružanja usluga građanima (uključujući i socijalne usluge).
- U praksi, iako izvršavaju sopstvene/izvorne nadležnosti u većini slučajeva lokalne samouprave su u obavezi da dobiju saglasnost od strane centralnih organa.
- U vršenju određenih nadležnosti opštine imaju poteškoće jer realizacija njihovih obaveza zavisi od podataka centralnih organa, koji im često nijesu dostupni ili ako su dostupni nijesu ažurirani.
- Uočene su određene nedosljednosti u procesu decentralizacije kada su neke decentralizovane nadležnosti bile centralizovane (prostorno planiranje), međutim za njihovu implementaciju je neophodna saradnja sa opštinama. Takvo djelovanje utiče na funkcionisanje opština.
- Neke opštine obezbjeđuju značajan doprinos izvršavanju nadležnosti koje nijesu njihove izvorne nadležnosti, ali za koje je propisano da opštine mogu učestvovati u njihovom izvršavanju u skladu sa njihovim mogućnostima (obrazovanje, socijalna zaštita). Ovo nameće finansijsko i kadrovsko opterećenje opštinama.
- Postoji delegirani poslovi za koje država ne obezbjeđuje finansijska sredstva, već njihovo izvršavanje opština finansira iz sopstvenih prihoda. Opštine ukazuju da sredstva koja se transferišu sa centralnog nivoa nijesu dovoljna.
- Veliki broj opština nema jasnu sliku o svojim nadležnostima i koja je njihova uloga u odnosu na usluge prema građanima.
- Generalno, opštine su saglasne da je potrebno sprovesti dalju decentralizaciju, međutim postoje neslaganja u njihovom mišljenju o prirodi decentralizacije. Većina opština ne želi da preuzme veće nadležnosti, ali većina želi da ima veću autonomiju i odgovornost u vršenju postojećih poslova.

Preporuke:

- Potrebno je preispitati pravni okvir, uključujući i sistemski Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i posebne zakone sa fokusom sa ciljem eliminisanja nejasnih formulacija odredbi kojima se utvrđuju nadležnosti, kao i odredbi koje prouzrokuju preklapanje nadležnosti.
- Pravni okvir treba da bude unaprijeđen u sljedećim oblastima: prava i obaveza opština u sprovođenju izvornih nadležnosti; obavezna razmjena podataka i informacija između centralnih i lokalnih organa; efikasniji mehanizmi za proces konsultacija i koordinacije između dva nivoa vlasti; obuka odbornika i lokalnih službenika.

- Potrebno je razmotriti centralizaciju i decentralizaciju nadležnosti na temelju principa supsidijarnosti, kao i na temelju sveukupnih kapaciteta i centralnih i lokalnih organa. Važno je razmotriti stepen autonomije lokalnih samouprava u dijelu nadležnosti za koje su nadležni. Za realizaciju ove preporuke neophodan je dijalog i dogovor između centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

3. Procjena sistema finansiranja lokalne samouprave (fiskalna autonomija, fiskalna odgovornost)

Ovo poglavlje analizira stanje lokalnih finansija u Crnoj Gori – sa posebnim fokusom na održivost opštinskih finansija i finansijskim izazovima u naplati sopstvenih prihoda, ali i evidentno rastućom rashodnom stranom. Takođe se analiza bavi odnosom lokalnih samouprava sa državnim organima i percepcijom opština vezano za donošenje propisa koji utiču na lokalne fiskalitet, kao i njihovom stavu po pitanju delegiranja poslova i daljeg procesa decentralizacije u Crnoj Gori. Cjelukupna analiza lokalnih javnih finansija treba da bude osnov za definisanje mape puta kojom će se obuhvatiti dalji pravci reformi javnih finansija sa ciljem unaprjeđenja fiskalne održivosti i efikasnosti javne potrošnje na lokalnom nivou.

Ova analiza je doprinos da se kritički sagleda fiskalna pozicija jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori. Prije razmatranja fiskalne pozicije, neophodno je sagledati širi koncept na kojem se zasniva fiskalna pozicija lokalnih samouprava. I urbanizacija i fiskalna decentralizacija vrše sve veći pritisak na fiskalnu poziciju opština da građanima obezbjede potrebnu infrastrukturu i usluge. Dakle, ovaj dokument je zasnovan na analizi aspekata koji se odnose na fiskalnu decentralizaciju i koji imaju implikacije na finansijski položaj lokalnih samouprava. Njihova fiskalna ograničenja su evidentna u budžetskim dokumentima. Deficiti i dugovi su finansijski izazov sa kojim se suočavaju najugroženije opštine. Njihov glavni problem je neadekvatnost resursa za pružanje potrebnih urbanih usluga i infrastrukture.

Procjena sistema lokalnih finansija daje ocjenu finansijskog položaja i efikasnosti potrošnje jedinica lokalne samouprave i fokusirana je na sledeće aspekte lokalnih finansija koji se odnose na analizu zakonskog osnova i identifikaciju ključnih izazova: (i) izvore budžetskih prihoda i njihovu adekvatnost za finansiranje mandata i zadataka; (ii) budžetske rashode, zaduživanje i zapošljavanje u lokalnoj administraciji i opštinskim javnim preduzećima; i (iii) percepciju lokalnih organa vlasti vezano za decentralizaciju i delegiranje poslova lokalnim samoupravama u skladu sa zakonom. Pored pregleda zakonske regulative, relevantnih opštinskih odluka, RIA obrazaca, izvještaja državne revizorske institucije o reviziji opština, izvještaja i preporuka međunarodnih finansijskih institucija po pitanju sistema finansiranja lokalne samouprave u Crnoj Gori, uvida u informacije i analize stanja u finansiranju lokalnih samouprava koje je uradila Zajednica opština, sagledano je i viđenje samih lokalnih samouprava koje su popunile relevantnu matriks tabelu i Upitnik za jedinice lokalne samouprave, konkretno **Poglavlje 2 “Procjena sistema finansiranja lokalne samouprave (fiskalna autonomija, fiskalna odgovornost).”**

Detaljna analiza pravnog osnova je data u **Aneksu 1**, dok su nalazi iz Upitnika i Matriks tabela o percepciji lokalnih organa vlasti po pitanju decentralizacije dati u **Aneksu 2**.

3.1. Pravni osnov

Član 9 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje pravo lokalnih vlasti da u skladu sa nacionalnom ekonomskom politikom imaju adekvatna sopstvena finansijska sredstva, kojima slobodno raspolažu, u okviru svojih ovlašćenja, a koja trebaju biti primjerena njihovim ustavnim i zakonskim obavezama. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i prilagodljivi, kako bi se omogućilo usklađivanje sa troškovima vezanim za obavljanje njihovih poslova. Nadalje, lokalne vlasti moraju na odgovarajući način biti konsultovane o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređena sredstva, pri čemu sredstva koja se prenose lokalnim vlastima, koliko je god to moguće, neće imati karakter namjenskih sredstava, kako se dodjelom istih ne bi **ugrozilo diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlašćenja.**⁴⁶

Ustav Crne gore sadrži odredbe prema kojima se opštine finansiraju iz sopstvenih prihoda i sredstava države i imaju sopstveni budžet⁴⁷.

Sistem finansiranja lokalne samouprave je uređen Zakonom o lokalnoj samoupravi⁴⁸, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave⁴⁹ i Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti⁵⁰, kao i posebnim materijalnim zakonima kojima se regulišu pojedini poreski oblici (porezi, takse, nakande i dr.) koji u cjelini ili dijelom pripadaju budžetu lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da opština obezbjeđuje prihode za finansiranje sopstvenih poslova iz sopstvenih prihoda, zakonom ustupljenih prihoda, Egalizacionog fonda, budžeta Crne Gore i drugih izvora u skladu sa zakonom⁵¹. Istim Zakonom je definisano da opština uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode i vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda.⁵² Skupština opštine je nadležna da uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode⁵³

Zakon o finansiranju lokalne samouprave uređuje izvore sredstava, finansijsko ujednačavanje i finansiranje poslova lokalne samouprave (u daljem tekstu: opština). Sredstva za finansiranje sopstvenih poslova opštine se obezbjeđuju u budžetu opštine, a obuhvataju: sopstvene prihode (fiskalne i ostale); ustupljene poreze i naknade, koje uvodi država; Egalizacioni fond putem kojeg se sprovodi finansijsko izjednačavanje opština i sredstva iz budžeta Države. Svojim budžetskim sredstvima opština samostalno raspolaže, a ona moraju biti primjerena izdacima neophodnim za finansiranje zakonskih nadležnosti opštine. Za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova opštini se sredstva obezbjeđuju iz budžeta Države, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju tih poslova.

⁴⁶ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/168007a088>

⁴⁷ "Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013-1 (čl. 116 stav 2 i 3)

⁴⁸ "Sl. list CG", br. 2/2018, 34/2019, 38/2020 i 84/22

⁴⁹ "Sl. list CG", br. 03/19 i 86/22

⁵⁰ "Sl. list CG", br. 20/2014, 56/2014, 70/2017, 4/2018 - Odluka US CG, 55/2018, 66/2019 - drugi zakon, 70/2021 i 27/2023.

⁵¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, član 150

⁵² Zakon o lokalnoj samoupravi, član 28

⁵³ Zakon o lokalnoj samoupravi, član 38

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uređuje se planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore i budžet jedinice lokalne samouprave.

Analiza primjene zakona

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave iz 2019.god. u značajnoj mjeri je unaprijeđeno finansiranje opština i uveden novi mehanizam podrške za predfinansiranje lokalnih donatorskih projekata. Međutim, Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica iz 2021.god. potpuno su eliminisani ovi pozitivni efekti jer su radikalno smanjeni zakonom ustupljeni prihodi najvećeg broja opština uz potpuno uskraćivanje prava opština na konsultacije u postupku njegovog donošenja⁵⁴

Uporedni pregled prihoda i rashoda jedinica lokalne samouprave: 2020-2022 (i polugodišnji pregled za 2023. godinu)⁵⁵

PRIHODI					
	Vrsta prihoda	2020	2021	2022	2023 (prvih 6 mjeseci)
71	Tekući prihodi	186,596,090.18	232,650,528.94	273,871,790.22	123,274,011.14
711	Porezi	126,283,829.92	159,474,107.77	176,998,298.95	80,291,624.22
7111	Porez na dohodak fizičkih lica	35,410,811.23	38,604,831.86	53,629,724.48	32,392,234.47
71131	Porez na nepokretnosti	56,358,707.18	80,255,218.67	83,008,167.71	26,621,696.67
71132	Porez na promet nepokretnosti	12,345,215.08	16,621,113.88	22,957,930.46	12,081,934.32
71175	Priraz porezu na dohodak fizičkih lica	22,169,096.43	23,992,943.36	17,402,476.30	9,195,758.76
713	Takse	2,720,140.40	3,425,812.94	4,052,318.83	2,097,229.39
71312	Lokalne administrativne takse	933,230.75	916,788.95	985,996.20	542,911.02
7135	Lokalne komunalne takse	1,371,031.65	1,531,538.30	2,192,538.94	1,290,951.23
7136	Ostale takse	415,878.00	977,485.69	873,783.69	263,367.14
714	Naknade	46,699,935.24	58,230,045.90	69,718,541.17	34,202,480.91
715	Ostali prihodi	10,892,184.62	11,520,562.33	23,102,631.27	6,682,676.62
72	Primici od prodaje imovine	11,733,509.35	8,286,594.35	20,719,550.92	2,033,470.49
73	Primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz prethodne godine	53,627,934.52	37,998,600.49	54,660,545.95	80,395,736.38
731	Primici od otplate kredita	159,039.53	386,739.47	269,489.22	132,023.39
732	Sredstva prenesena iz prethodne godine	53,468,894.99	37,611,861.02	54,391,056.73	80,263,712.99
74	Donacije i transferi	50,349,520.25	53,913,706.25	60,116,010.02	28,579,129.21
741	Donacije	7,505,762.71	9,856,757.31	15,118,971.99	3,023,542.25
7411	Tekuće donacije	2,559,688.93	3,900,304.54	2,200,187.41	1,336,693.26
7412	Kapitalne donacije	4,946,073.78	5,956,452.77	12,918,784.58	1,686,848.99
742	Transferi	42,843,757.54	44,056,948.94	44,997,038.03	25,555,586.96

⁵⁴ Izvor: Zajednica opština: "Odgovori za monitoring misiju", 26. oktobar 2023. godine

⁵⁵ Izvor podataka: Ministarstvo finansija Crne Gore

7425	Transferi od ZZZ CG Fond za profes.rehabilitaciju	15,107.89	36,919.61	87,032.15	23,556.57
7421	Transferi od budžeta Države	6,934,322.98	7,637,950.50	6,987,307.22	5,921,371.58
7426	Transferi od Egalizacionog fonda	35,894,326.67	36,382,078.83	37,922,698.66	19,610,658.81
75	Pozajmice i krediti	16,461,157.26	9,393,748.63	11,646,418.20	2,668,885.28
7511	Pozajmice i krediti od domaćih izvora	8,528,063.26	7,145,436.44	9,199,752.47	1,399,622.00
7512	Pozajmice i krediti od inostranih izvora	7,933,094.00	2,248,312.19	2,446,665.73	1,269,263.28
UKUPNI PRIHODI (71+72+73+74+75)		318,768,211.56	342,243,178.66	421,014,315.31	236,951,232.50

RASHODI					
	Vrsta rashoda	2020	2021	2022	2023 (prvih 6 mjeseci)
I	Tekući izdaci	140,109,968.66	153,135,215.52	177,935,802.45	88,497,567.86
41	Tekući izdaci	86,314,101.42	92,320,252.07	103,524,048.43	50,932,361.69
411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	49,693,247.65	52,160,182.14	57,189,987.06	31,356,234.30
412	Ostala lična primanja	4,319,115.25	4,079,280.70	4,112,387.61	1,900,076.51
413	Rashodi za materijal	7,797,562.72	8,862,528.33	9,410,589.84	4,148,967.78
414	Rashodi za usluge	6,833,384.45	7,243,381.79	10,042,060.89	4,136,941.18
415	Rashodi za tekuće održavanje	6,315,070.19	6,976,306.31	7,075,989.05	2,758,126.82
416	Kamate	2,539,180.55	2,535,985.27	2,166,490.12	1,198,775.02
417	Renta	630,614.76	649,354.86	685,503.41	257,252.06
418	Subvencije	1,830,612.54	3,239,177.75	4,500,578.00	961,399.55
419	Ostali izdaci	6,355,313.31	6,574,054.92	8,340,462.45	4,214,588.47
42	Transferi za socijalnu zaštitu	476,428.55	437,241.31	468,946.53	239,309.56
43	Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	53,319,438.69	60,377,722.14	73,942,807.49	37,325,896.61
431	Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	28,443,315.15	32,131,583.11	39,498,552.03	20,209,396.30
432	Ostali transferi	24,876,123.54	28,246,139.03	34,444,255.46	17,116,500.31
432-4	Transferi opštinama	1,093,207.15	1,089,340.20	1,331,023.77	657,480.03
432-5	Transferi budžetu Države	764,149.31	638,937.73	1,943,328.94	404,212.72
432-6	Transferi javnim preduzećima	23,018,767.08	26,517,861.10	31,169,902.75	16,054,807.56
II	Kapitalni izdaci	85,078,648.08	78,071,174.10	112,390,693.66	28,905,741.95
III	Pozajmice i krediti	2,902,991.58	2,621,091.82	2,829,336.03	35,024.42
IV	Otplata dugova	50,901,157.06	51,228,725.39	43,941,445.81	28,948,221.28
461	Otplata duga	12,912,107.91	10,910,638.14	12,169,870.84	6,793,865.91
461-1	Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima	9,954,887.40	7,952,789.03	9,147,734.31	5,015,849.37
461-2	Otplata hartija od vrijednosti i kredita nerezidentima	2,957,220.51	2,957,849.11	3,022,136.53	1,778,016.54
462	Otplata garancija	0.00	0.00	0.00	0.00
462-1	Otplata garancija u zemlji	0.00	0.00	0.00	0.00
462-2	Otplata garancija u inostranstvu	0.00	0.00	0.00	0.00
463	Otplata obaveza iz prethodnog perioda	37,989,049.15	40,318,087.25	31,781,335.56	22,154,355.37
463-0	Otplata obaveza iz prethodnog perioda	34,030,397.72	40,318,087.25	31,781,335.56	22,154,355.37
463-2	Otplata ostalih obaveza	3,958,651.43	0.00	0.00	0.00
V	Rezerve	2,524,380.82	2,424,156.78	3,303,324.61	1,298,049.67
471	Tekuća budžetska rezerva	2,221,685.82	2,313,680.88	2,737,545.11	1,023,167.26
472	Stalna budžetska rezerva	302,695.00	110,475.90	139,277.36	194,591.47
473	Ostale rezerve	0.00	0.00	426,502.14	80,290.94
UKUPNI RASHODI (I+II+III+IV+V)		281,517,146.20	287,480,363.61	340,400,602.56	147,684,605.18

Prema podacima koje su jedinice lokalne samouprave dostavile Ministarstvu finansija u periodu 2020 -2022 (januar- jun 2023) primjetan je pad prihoda po osnovu prireza porezu na dohodak, dok se zbog nadomješćivanja od strane države izgubljenih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, kao rezultat izmjene Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, ne vidi gubitak prihoda po tom osnovu, mada su rezultati neujednačeni, jer su lokalne samouprave sjevernog regiona pretrpjele veće gubitke prihoda u odnosu na opštine centralnog i južnog regiona.

Porez na nepokretnosti, kao najznačajniji sopstveni prihod opština, pokazuje značajan rast u ukupnom iznosu u 2021. godini u odnosu na 2020 (porast za 42%) i u 2022. nastavlja sa blagim rastom. Povećanje naplate poreza na nepokretnosti je rezultat povećanja stope poreza na nepokretnosti, proširenja poreske baze, veće angažovanosti lokalnih poreskih organa u procesu naplate potraživanja, unaprijeđene saradnje sa nadležnim državnim organima i poboljšane katastarske evidencije. **Treba naglasiti da je iz Upitnika koje su dostavile opštine evidentno da postoji prostor za daljim unaprijeđenjem saradnje lokalnih i državnih organa po pitanju donošenja novih propisa koji imaju efekta na fiskalitate opština i po pitanju poboljšanja katastarskih evidencija i saradnje sa lokalnim poreskim organima.** Iako podaci za 2019. godinu nisu bili raspoloživi za ovu analizu, značajno je napomenuti da nalaz DRI ukazuje da su **sopstveni prihodi opština u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu izvršeni sa 78,81%, odnosno manji su za okvirno 37 miliona.**⁵⁶

Izdaci opština su u kumulativnom iznosu, shodno navedenim podacima, značajno porasli skoro po svim stavkama, posebno tekući rashodi, što je rezultat porasta troškova u realnom sektoru i inflatornih pritisaka, izmjene zakonskih propisa, ali i porasta broja zaposlenih. Naime, novi Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa iz februara 2023.god, uslovio je povećanje izdataka opština za bruto zarade zaposlenih do 30%. Značajan porast izdataka je na stavci transferi javnim preduzećima, što može da zahtjeva dodatnu analizu, ali i da ukaže na neodrživost poslovanja lokalnih javnih preduzeća sa stanovišta viška zaposlenih i sa stanovišta prekomjernog trošenja. Standardno je visoka stavka otplate obaveza iz prethodnog perioda, što ukazuje na visok nivo neizmirenih obaveza (uključujući i obaveze po reprogramu sa Ministarstvom finansija). Standardno je visok nivo potrošnje iz tekuće rezerve, što je indikator netransparentnosti javne potrošnje na lokalnom nivou.

Otplata dugova opština je i dalje veoma visoka stavka na rashodnoj strani. Ona obuhvata ne samo bankarska zaduženja, već i neizmirene obaveze iz prethodnog perioda, koje su značajno visoke i predstavljaju ozbiljnu prijetnju za lokalne javne finansije, uzimajući u obzir rast tekuće potrošnje. Snažno i efektivno upravljanje dugom je neophodno za efikasno funkcionisanje i finansijsku održivost. Nedovoljni kapaciteti za otplatu velikih zaostalih obaveza po osnovu poreskih obaveza i plata i rastući dugovi prema bankama i dobavljačima, izazivaju zabrinutost za održivost lokalnih javnih finansija i kreditnu sposobnost nekih opština.

Takođe, treba ukazati na činjenicu da je zakonsko propisivanje saglasnosti ministarstava za vršenje pojedinih nadležnosti lokalnih samouprava, sa isključivim ciljem centralizacije, umnogome komplikovalo proces donošenja odluka na lokalnom nivou i s tim u vezi realizaciju pojedinih ključnih aktivnosti.

Shodno gore navedenim podacima, ako se uzme u obzir da je država izmjenama propisa i jednokratnom intervencijom uspjela da nadomijesti dio izgubljenih prihoda opština u posmatranom periodu, uz jako visoke tekuće izdatke i neodrživo i netransparentno poslovanje lokalnih privrednih društava čiji je opština osnivač, mogu se očekivati ozbiljniji problemi u funkcionisanju lokalnih samouprava u narednom

⁵⁶ Državna revizorska institucija: *“Sopstveni prihodi opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije (konačni izvještaj)”*, od 26.04. 2023. godine. U izvještaju se navodi da su *“usljed okolnosti izazvanih koronavirusom opštine donosile odluke o ublažavanju finansijskih posljedica koronavirusa koje su direktno uticale na smanjenje sopstvenih prihoda opština i privrednih društava u vlasništvu opština, kao i smanjenje rashoda”*.

periodu i ugrožavanje servisiranja redovnih zakonskih obaveza i pružanja usluga građanima od strane jedinica lokalne samouprave.

3.2. Izvori finansiranja funkcija lokalne samouprave

3.2.1. Sopstveni prihodi - zakonski osnov

Stepen autonomije lokalne samouprave je, pored ostalog, definisan institucionalnim i zakonskim rješenjima kojima im se obezbjeđuju sopstveni (izvorni) prihodi. U cilju efikasnijeg pružanja javnih usluga, princip decentralizacije nalaže nužnost da oni koji su korisnici određenih javnih usluga učestvuju u obezbjeđivanju finansijskih sredstava za njihovo finansiranje, ali i u odlučivanju o vrsti usluge, kao i o visini finansijskih sredstava za plaćanje određene vrste usluga. Takav pristup omogućava fiskalnu autonomiju lokalnih samouprava i osamostaljivanje javnih funkcija.

Sopstveni prihodi opštine su: lokalni porezi (porez na nepokretnosti, prerez porezu na dohodak fizičkih lica); lokalne takse (lokalne administrativne i lokalne komunalne takse); lokalne naknade (naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, naknada za uređenje, naknade za korišćenje opštinskih puteva, naknada za zaštitu i unaprjeđenje životne sredine); prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova koje opština zaključi u skladu sa zakonom, gradska renta I drugi prihodi utvrđeni zakonom. Zakonom je dato ovlašćenje opštinama da uvode ove vrste lokalnih javnih prihoda (porezi, takse i naknade), da utvrđuju njihovu visinu u granicama propisanim zakonom, da propisuju olakšice i oslobođenja, vrše naplatu i kontrolu naplate lokalnih prihoda i propisuju kaznene mjere.

Opštine samostalno raspolažu sredstvima za finansiranje sopstvenih poslova. Za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova iz nadležnosti pojedinih ministarstava i drugih organa državne uprave, lokalnoj samoupravi se sredstva obezbjeđuju iz budžeta Države.

Jedinice lokalne samouprave imaju nadležnost da donose sopstvene propise (opštinske odluke), kojima se uvode pojedine vrste prihoda na teritoriji odnosno opštine, shodno zakonskim ovlašćenjima.

Sopstveni prihodi – primjena u praksi

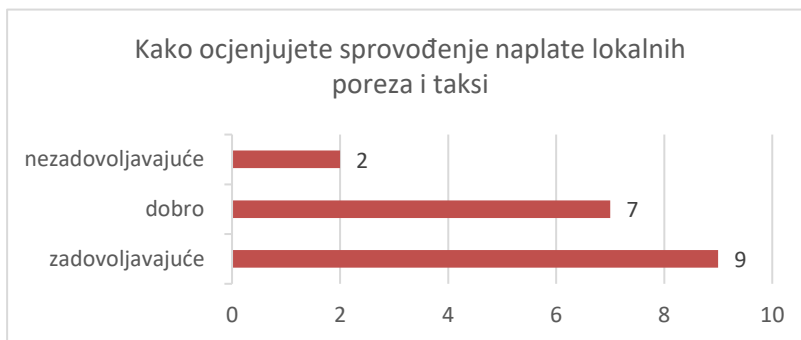
Izveštaj DRI o reviziji uspjeha navodi da su sopstveni prihodi lokalnih samouprava u 2020. godini okvirno manji za 37 miliona eura u odnosu na 2019. godinu, ali i manji za 39 miliona eura u odnosu na 2021. godinu. Usljed pandemije COVID – 19 i pada ekonomskih aktivnosti opštine su donijele set mjera za odlaganje i oslobađanje plaćanja obaveza pravnih i fizičkih lica prema opštinama.⁵⁷

⁵⁷ Mjere su se odnosile na lokalne i komunalne takse, naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta, obaveza po osnovu odvoza i deponovanja komunalnog otpada, zakupnine za poslovni prostor i za zemljište, kao i za odlaganje plaćanja obaveza pravnih i fizičkih lica prema opštinama (porez na nepokretnosti, prerez porezu na dohodak fizičkih lica, naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i dr)

Nalazi:

- Od 18 opština koje su dostavile popunjene Upitnike, 50% je ocijenilo naplatu lokalnih prihoda zadovoljavajućom (razlozi: dobar timski rad, poznavanje propisa; postoji određeni prostor za unapređenje naplate nenaplaćenih potraživanja, kroz preduzimanje svih zakonom propisanih mjera u cilju poboljšanja procenta naplate prihoda i srječavanja zastare potraživanja), 37% je ocijenilo sprovođenje naplate lokalnih prihoda dobrom (kao razloge navode: dobru organizaciju naplate lokalnih prihoda), a 11,1% nezadovoljavajućom (nepostojanje detaljnije analize postupka naplate poreza).

Grafik 1: Ocjena sprovođenja naplate lokalnih poreza i такси



Opštine sjevernog regiona naglašavaju sljedeće razloge niske naplate lokalnih prihoda koja je niža u odnosu na centralni i južni region: **problem nezaposlenosti, siva ekonomija, slaba platežna moć**

stanovništva, slabija poreska disciplina, veliki broj poreskih obveznika u inostranstvu.

Porez na nepokretnosti

A- Pravni osnov

U skladu sa Zakonom o porezu na nepokretnosti⁵⁸ porez na nepokretnosti uvode jedinice lokalne samouprave svojim propisom i prihod je budžeta opštine.⁵⁹ Stupanjem na snagu Zakona prestala je da važi Uredba o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti.⁶⁰

Analiza primjene Zakona o porezu na nepokretnosti

Izmjenjenim zakonskim rješenjima, koja su u primjeni od sredine jula 2017. godine, obvezniku poreza na nepokretnosti korisniku nepokretnosti u državnoj svojini koji je u katastru nepokretnosti upisan kao nosilac prava korišćenja nepokretnosti po osnovu dugoročnog zakupa, ukinuta je obaveza plaćanja poreza na nepokretnosti. Ovo rjesenje je donijeto iz razloga što korisnici nepokretnosti po osnovu dugoročnog zakupa imaju obavezu plaćanja zakupnine, te ne postoji opravdanje i za uvođenje poreske obaveze po tom osnovu.

⁵⁸ Službeni list CG", br. 25/2019, 49/2022 i 152/2022

⁵⁹ Detaljnija analiza Zakona o porezu na nepokretnosti je data u Aneksu 1

⁶⁰ Službeni list CG", br. 62/21, 132/21 i 16/22

Iako je prepoznato da opštine treba da ulože maksimalne napore da povećaju stepen naplate poreza na nepokretnosti, u praksi je uočen niz ograničenja⁶¹:

1. Neažurna i nepotpuna baza podataka iz Katastra nepokretnosti koju vodi državni organ, a koja je osnov za utvrđivanje poreza na nepokretnosti, što otežava administriranje i naplatu poreza.
2. Problemi u dostavi poreskih rješenja, kao i obaveza saslušanja stranke u poreskom postupku, te značajni advokatski troškovi sa kojima se opštine suočavaju usljed velikog broja žalbi advokata na poreska rješenja, kao i problemi u vezi sa prinudnom naplatom poreza od fizičkih lica kroz blokiranje računa individualnih poreskih obveznika.

Postoji značajna neusklađenost podataka u katastarskim evidencijama i stvarnog stanja na terenu (urušeni objekat koji se u katastru vodi kao stambeni objekat; razlika u stvarnoj veličini i veličini objekta upisanog u katastru, itd.). Takođe, prisutan je problem katastarskog neevidentiranja velikog broja objekata, naročito onih koji nemaju upotrebu dozvolu, pa se vrlo često dešava da poreski obveznik, imajući u vidu činjenicu da objekat nije upisan u katastar, odbija da plati porez.⁶²

B Primjena u praksi

Baze podataka katastra se ne poklapaju sa stvarnim stanjem. Na primjer, matični brojevi vlasnika se ne poklapaju sa onim u bazi podataka Uprave za nekretnine i sama stranka mora pokrenuti postupak da bi došlo do ispravke grešaka⁶³

- Opštine su u Upitniku navele niz razloga zašto nisu zadovoljni rezultatima naplate poreza na nepokretnosti, pri čemu problem uglavnom predstavlja naplata potraživanja po osnovu poreza na nepokretnost za fizička lica, od kojih ključni obuhvataju sljedeće: nesređeno vlasništvo u Upravi za katastar; baza podataka koja je preuzeta od Poreske uprave ima nedostataka; postojanje privremenih/pridruženih matičnih brojeva; imovina koja se vodi na umrle, a ostavinski postupci nijesu okončani, tako da su nepoznati nasljednici; nepoznate adrese poreskih obveznika posebno stranih državljana; prodana imovina, a koja nije prenesena na nove vlasnike;
- Uprava lokalnih javnih prihoda nije uvezana sa bazom podataka Uprave prihoda i carina, tako da nisu u saznanju gdje određeno fizičko lice ostvaruje lična primanja, kako bi blokadom žiro računa izvršili naplatu poreza koji duguje;
- privremeno ili trajno odsustvo većeg broja poreskih obveznika te nemogućnost naplate poreza od njih;
- komplikovan, složen i dosta dug postupak utvrđivanja i naplate poreza shodno Zakonu o upravnom postupku (učešće u postupku i izjašnjene o rezultatima ispitnog postupka za svakog obveznika), kao i ukidanje od strane Ustavnog suda Uredbe o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, što je stvorilo značajne probleme, nemogućnost

⁶¹ Informacija o stanju finansiranja lokalnih samouprava (Zajednica opština Crne Gore), dostavljena Skupštini Crne Gore (Odbor za ekonomiju, finansije i budžet), 25.11. 2021. god

⁶² Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava, Zajednica opština, 27.05.2013. godine

⁶³ Izjava sa fokus grupe

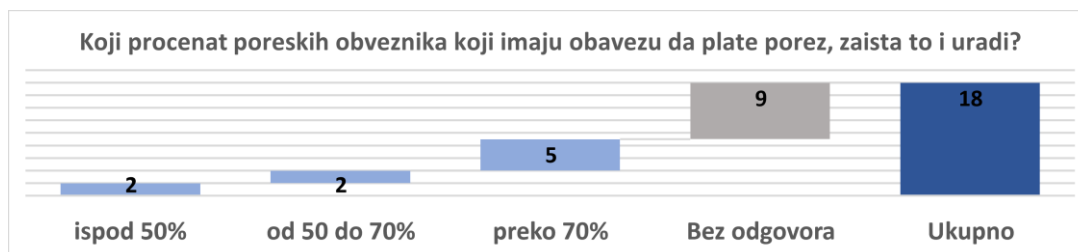
naplate, troškove upravnog postupka i spora, potencijalno troškove po zahtjevu za izmjenu pravosnažnih rješenja, troškove ukidanja rješenja u postupcima koji nisu pravosnažno okončani.

- Rješenje mora biti lično uručeno, što obveznici izbjegavaju i što je podložno tumačenjima i podnošenju žalbi.
- Blokada računa preko izvršitelja nije moguća. Ukoliko se naplata ne izvrši preko poslodavca, jedini način naplate je upis hipoteke, što je problematičan postupak i podložan žalbama.

Pored navedenog, opštine koje su naplatu prihoda ocijenile zadovoljavajućom su navele da je poreska baza pravnih lica veoma dobra, s obzirom na zakonsku obavezu za pravna lica da organu lokalne uprave do 31. marta kalendarske godine podnese poresku prijavu za utvrđivanje poreza za tu godinu, pa shodno tome služba naplate u slučaju neplaćanja poreske obaveze može bez većih problema preduzeti mjere **prinudne naplate**. Odgovori opština iz dostavljenih matriks tabela takođe ukazuju na probleme u primjeni Zakona o porezu na nepokretnosti, koji se prvenstveno odnose na **česte promjene zakonskih rješenja, što je u zadnjih par godina vodilo poništenju rješenja od strane Ustavnog suda**.

Pošta ne radi ličnu dostavu, pa se najčešće poništavaju rješenja koja nisu lično dostavljena.⁶⁴

Grafik 2: Procenat naplate poreza na nepokretnosti u odnosu na plan



Nalazi (sumarni pregled):

1. rast prihoda od poreza na nepokretnosti u 2022. godini zbog većeg obuhvata poreskih obveznika, kao i usljed povećanja prosječne cijene m² stana u novogradnji u odnosu na 2021. godinu, na osnovu koje se utvrđuje porez na nepokretnost za 2022. godinu
2. proširivanje poreske osnovice, veći obuhvat poreskih obveznika, veće angažovanje nadležnih poreskih organa, unapređenje saradnje sa Upravom za nekretnine, itd. su samo neki od razloga koji su izazvali značajniji rast prihoda po osnovu poreza na nepokretnost u posmatranom periodu
3. neusklađenost podataka u katastarskim evidencijama i stvarnog stanja na terenu; katastarsko neevidentiranje objekata koji nemaju upotrebnu dozvolu; veliki broj grešaka u lokalnim rješenjima o porezu na nepokretnosti uzrokovan greškama u javnim evidencijama i registrima na osnovu kojih se ta rješenja donose

⁶⁴ Izjava sa fokus grupe

4. netačni lični podaci iz javnih evidencija usljed čega poreski organ ne može da identifikuje određene poreske obveznike - fizička lica ili im ne može dostaviti poresko rješenje.
5. građani (poreski obveznici) imaju pravo, ali ne i obavezu, da traže ispravku netačnih podataka u javnim registrima (katastarska evidencija) koji su od značaja za utvrđivanje poreza, ali oni to čine samo kada imaju lični interes.
6. u centralnom registru stanovništva postoji više lica sa istim JMBG. Takođe je veliki broj građana upisan na pogrešnoj adresi, jer MUP ne sprovodi zakonsku obavezu kontrole podataka koje građani unose u prijavu prebivališta ili boravišta, već ih upisuje po automatizmu. Ovo predstavlja jedan od ključnih uzroka nemogućnosti identifikacije poreskih obveznika i dostave poreskih rješenja, pa samim tim i naplate poreza na nepokretnosti.
7. podnošenje tipskih žalbi na prvostepena rješenja kojima se utvrđuje porez na nepokretnosti i time na prvobitno utvrđeni iznos poreza, po kom osnovu se naplaćuju višemilionski iznosi iz lokalnih budžeta na ime troškova upravnog postupka uzrokovanih pogrešnim podacima u registrima

Preporuke:

- Proširiti poresku osnovicu sopstvenih prihoda i uvesti administrativne mjere za proširenje naplate poreza na nepokretnosti (od fizičkih lica) i drugih lokalnih Prihoda.
- Unaprijediti administriranje postojećih sopstvenih prihoda (poreza na nepokretnosti), kad je u pitanju dostava poreskih rješenja i saradnja sa Upravom za katastar.
- Proširiti osnovicu za porez na nepokretnosti legalizacijom nelegalnih objekata i pružanjem podrške sa centralnog nivoa lokalnim poreskim organima.
- Unaprijediti zakonsku regulativu usklađivanjem Zakona o porezu na nepokretnosti sa Zakonom o poreskoj administraciji.

Prerez porezu na dohodak fizičkih lica

A Pravni osnov

Pravnim i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost na njenoj teritoriji opština svojim propisom propisuje obavezu plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi do 13% poreske obaveze, sa izuzetkom Glavnog grada i Prijestonice gdje stopa može iznositi do 15% poreske obaveze. Osnovicu za utvrđivanje prireza čini porez na dohodak fizičkih lica iz svih izvora (ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava i kapitala).

Analiza primjene Zakona kad je u pitanju prirez poreza na dohodak fizičkih lica

Mjere za promjenu poreske politike u okviru programa "Evropa sad" u dijelu izmjena Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica⁶⁵, proizvele su značajne negativne efekte po budžete opština usljed smanjenja prihoda opština po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, kao jednog od glavnih ustupljenih prihoda opština, a s njim u vezi i sopstvenih prihoda opština po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica čija osnovica za obračun je porez na dohodak fizičkih lica.

Krajem 2021. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, što je uticalo **na smanjenje prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica i prihoda po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica, te Egalizacionog fonda, budući da se 11% ukupno naplaćenih prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica usmjerava u Egalizacioni fond**, dok su sa druge strane te izmjene uticale na smanjenje i strukturu bruto zarada. Stoga je, Ministarstvo finansija u 2022. godini, shodno Zaključcima Vlade Crne Gore, **iz tekuće budžetske rezerve mjesečno nadomješćivalo transferisanjem sredstava za manje ostvarene prihode po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, prireza porezu na dohodak fizičkih lica i Egalizacionog fonda**. Navedene uplate od strane državnog trezora se evidentiraju su na poziciji „**ostali prihodi**”. Kako su budžeti lokalnih samouprava za 2022. godinu planirani prije izmjena zakonskih propisa koji su stupili na snagu 01.01.2022. godine, lokalne samouprave su bile prinuđene da rade izmjene i dopune odluka o budžetu (rebalanse) za 2022. godinu.

Krajem jula 2022. godine donijet je novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, koji je stupio na snagu 3. avgusta 2022. godine. Zakonom je utvrđena nova raspodjela prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica prema kojoj opštinama Primorskog i Središnjeg regiona pripada 50% prihoda po ovom osnovu, dok se opštinama Sjevernog regiona opredjeljuje 100%. Istovremeno, Zakonom je propisano i uvećanje Egalizacionog fonda po osnovu poreza na promet nepokretnosti sa 10% na 20%.⁶⁶

Podaci pokazuju da je implementacija ovakvih zakonskih rješenja dijelu opština (uglavnom Primorskog i Središnjeg regiona) riješila problem gubitaka navedenih prihoda. Međutim, jedan broj manjih opština, uglavnom korisnica sredstava Egalizacionog fonda, se i dalje suočava sa problemom ostvarivanja manjih prihoda u odnosu na uporedni period 2021. godine.

B Primjena u praksi

Izmjenom seta zakonskih propisa koji su stupili na snagu 01.01.2022. godine, prije svega Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, kojim je između ostalog uveden neoporezivi dio zarade do 700€ oporezivog dohotka, došlo je do smanjenja prihoda jedinica lokalne samouprave, prije svega prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, a takođe i prihoda po osnovu prireza porezu na

⁶⁵ "Sl. list Crne Gore", broj 146/21

⁶⁶ Navedenim izmjenama Zakona ustupljeni dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica sa 15% koliko se ustupalo Glavnom gradu, povećan na 50% i opredijeljen dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za neprijavljeni prihod od 30%, uslovio je preraspored sredstava u dijelu Bilansa prihoda predloženih Rebalansom - Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o budžetu Glavnog grada za 2022.godinu, "Sl. list CG" - opštinski propisi od 6. oktobra 2022. god.

dohodak fizičkih lica. Nakon 03.08.2022. godine povećan je dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, koji se ustupa opštinama koje pripadaju primorskom i središnjem regionu sa 15% na 50%.

Osnovni problemi koje su opštine navele u Upitniku, kad je u pitanju naplata prireza poreza na dohodak fizičkih lica, uključuju:

nepodnošenje prijava za obračun prireza porezu na dohodak fizičkih lica od strane poreskih obveznika, čime se gubi uvid u obaveze poreskih obveznika po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica.

visok nivo sive ekonomije prouzrokuje neplaćanje poreza na dohodak fizičkih lica ili prikrivanje stvarnih poreskih obaveza, a samim tim i prireza porezu na dohodak fizičkih lica, čime se značajno utiče na smanjenje opštinskih prihoda;

Lokalne administrativne takse

A Pravni osnov

Osnovni elementi za uvođenje lokalnih administrativnih taksi propisani su odredbama Zakona o administrativnim taksama⁶⁷, a plaćaju se za spise i radnje pred organima lokalne uprave po tarifi koju svojim aktom utvrđuje nadležni organ opštine, **uz saglasnost Vlade Crne Gore.**

B. Primjena u praksi

Jedna od primjedbi opština jeste da je u donošenju zakona i propratnih akata neophodno više uvažavati sugestije i predloge opština.

Lokalne komunalne takse

A Pravni osnov

Opštinama je Zakonom o lokalnim komunalnim taksama⁶⁸ dato ovlašćenje da uređuju, uvode i utvrđuju lokalne komunalne takse propisom nadležnog organa opštine. Lokalne komunalne takse se uvode za korišćenje prostora na javnim površinama.

B Analiza primjene Zakona o lokalnim komunalnim taksama

Izmjenom Zakona o lokalnim komunalnim taksama iz marta 2019. godine, uvedeno je da se lokalne komunalne takse mogu utvrditi po samo tri osnova, umjesto ranijih jedanaest različitih osnova. Zakonom je ukinuta i lokalna komunalna taksa po osnovu držanja baza za proizvodnju šljunka, pijeska, drobljenja kamena, betonskih i asfaltnih baza uz obrazloženje da je ista bila biznis barijera. Pri tome se nije uzela u obzir činjenica da takva postrojenja prave problem mještanima koji žive u okolnim naseljima, a takođe i narušavaju životnu sredinu.

⁶⁷ "Sl. list CG", br. 18/2019, ažuriran 31.03. 2021. godine

⁶⁸ Sl. list CG", broj 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13 i 33/14, 18/19

Međutim, obrazloženje predlagača izmjena Zakona je da se željelo postići unaprjeđenje politike fiskalnih nameta na lokalnom nivou, uz kreiranje jednostavnijeg modela naplate i izmirivanja obaveza prema jedinicama lokalnih samouprava od strane privrednih subjekata. Predlagač je ukazao na probleme u primjeni postojećeg zakona: velike razlike u načinu obračuna taksi u jedinicama lokalne samouprave, pojedine jedinice lokalnih samouprava su imale veliki broj obveznika plaćanja koji nijesu prepoznati u drugim opštinama; izražene neujednačenosti u pogledu visine taksi u jedinicama lokalnih samouprava (sa akcentom na regionalne razlike –najveće iznose su imale opštine na primorju).

Preporuka Zajednice opština: uspostaviti dosljednu primjenu principa konsultovanja predstavnika opština i Zajednice opština prilikom izrade novih ili izmjene postojećih propisa, planova i akata koji se tiču opština, kao i drugih pitanja vezanih za rad opština.⁶⁹

B. Primjena u praksi

- Odlukom o donošenju seta mjera za podršku privrednicima i građanima, za 2021. godinu dvije opštine su navele umanjeње obaveze plaćanja za sva pravna lica, preduzetnike i fizička lica za određene naknade i za lokalne komunalne takse.
- Izmjenom Zakona bez uključivanja lokalnih uprava i ukidajući pojedine taksene obaveze, država je ukinula i prihode lokalnih samouprava, konkretno taksu za "držanje" asfaltne i betonske baze. Osnov za izmjenu je neustavnost termina "držanje" jer je osnov za naplatu komunalne takse mogao biti samo korišćenje predmeta i prava. Država je umjesto brisanja spornih odredbi koje su terminološki bile određene kao "držanje" trebala izmijeniti u "korišćenje".
- Novim zakonom pravni osnov za naplatu komunalnih taksi isključivo je korišćenje prostora na javnoj površini po osnovu privremenih objekata, bašti, terasa, reklama i parkiranja motornih vozila. U praksi se javlja problem sa primjenom u slučajevima gdje je utvrđeno (na Upravnom sudu poništeno) rješenje da davanjem odobrenja za zauzimanje javne površine za postavljanje privremenog objekta i naplatom zakupa za isto, taj prostor prestaje da je javna površina, jer je od trenutka postavljanja privremenog objekta prestalo da bude dostupno svima pod jednakim uslovima. Osim navedenog, takse se utvrđuju na mjesečnom nivou, a korišćenje javne površine se najčešće sprovodi na dnevnom nivou, te nema mogućnost naplate takvog prihoda.

Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i naknada za uređenje

A- Pravni osnov

Opštinama je Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata⁷⁰ dato ovlašćenje za uvođenje **naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta**. Ovu

⁶⁹ Informacija o stanju finansiranja lokalnih samouprava, Zajednica opština Crne Gore, 25.11. 2021. god

⁷⁰ "Sl. list CG", br. 64/2017, 44/2018, 63/2018, 11/2019 - ispravka, 82/2020, 86/2022 i 4/2023. Vidi: Odluku US CG - 66/2022.

naknadu plaća investitor izgradnje objekata, Uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade propisuje opština u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr., **uz prethodnu saglasnost Vlade**. Sredstva od naknade se uplaćuju na poseban račun budžeta opštine i mogu se koristiti samo za pripremu i komunalno opremanje građevinskog zemljišta na prostoru na kojem se gradi, ili drugih prostora, ako je prostor na kojem se objekat gradi u potpunosti komunalno opremljen.

Naknada za uređenje se plaća za neuređeno građevinsko zemljište, za komunalno opremanje istog i za pripremu građevinskog zemljišta za objekte i uređaje komunalne infrastrukture propisane članom 60 Zakona. *Uslove, visinu naknade, način, rokove i postupak plaćanja naknade za uređenje propisuje nadležni organ lokalne samouprave, shodno ekonomsko-tržišnoj projekciji iz plana generalne regulacije Crne Gore, učešća zainteresovanog korisnika prostora u komunalnom opremanju, stepena komunalne opremljenosti i dr., uz prethodnu saglasnost Vlade.*⁷¹

Donošenjem **Plana generalne regulacije (čiji je rok za izradu produžen do oktobra 2023. godine)**, umjesto naknade za komunalno opremanje zakonom je propisano uspostavljanje gradske rente i naknade za uređenje neuređenog građevinskog zemljišta. Zakonom je predviđeno i da tri mjeseca nakon donošenja Plana generalne regulacije, lokalne samouprave donesu plan komunalnog opremanja.

Analiza primjene Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata

Donošenjem Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2017.god. opštinama su oduzete sve nadležnosti u ovoj oblasti i izvršena potpuna centralizacija ovlašćenja za donošenje lokalnih planova, što je značajno usporilo investicije, a time i dalji razvoj opština, budući da centralne vlasti nisu imale kapacitete da odgovore svim lokalnim potrebama u oblasti planiranja prostora.⁷²

B. Primjena u praksi

Lokalna samo uprava sa suočava sa izazovima u postupku planiranje i izrade odgovarajućih akata iz njene nadležnosti. Naime, lokalna samouprava nema nikakav uticaj na prostorno planiranje i izgradnju objekata na teritoriji opštine i nema informaciju o tome što je planirano i što se gradi na njenoj teritoriji⁷³

- Sistem prostornog planiranja je u potpunosti centralizovan, Odluke o izradi lokalne planske dokumentacije donosi Vlada CG, a planove izrađuje nadležno Ministarstvo. Nadležnost lokalne samouprave sastoji se u davanju ulaznih podataka, sugestija i mišljenja na dostavljenu dokumentaciju. Ovo se pokazalo kao nefunkcionalno.

⁷¹ Član 62 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata 82/20

⁷² Zajednica opština: "Odgovori na Indikativnu listu pitanja za sastanke Delegacije Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope sa Nacionalnom delegacijom u Kongresu i rukovodstvom Zajednice opština Crne Gore", 26. oktobar 2023. godine

⁷³ Izjava sa fokus grupe

- Nadležnosti koje su delegirane opštini po pitanju izrade planske dokumentacije odnose se na izradu urbanističkih projekata nakon usvajanja Plana generalne regulacije (koji još uvijek nije usvojen).
- Nadležnosti po pitanju izdavanja građevinskih dozvola odnose se na odobrenja za građenje za lokalne objekte od opšteg interesa, dok za sve ostale objekte izuzev složenih inženjerskih objekata građevinsku dozvolu zamjenjuje prijava gradnje.
- Zakon o vodama⁷⁴ nije usklađen sa Zakonom o građenju objekata u dijelu izdavanja vodnih akata

Da bi se objekat legalizovao, mora ispunjavati uslove koji su postavljeni detaljnim urbanističkim planom, a vrlo često se postojeći nelegalni objekti ne mogu „uklopiti“ sa postojećim planom.

Ostvarivanje prihoda po osnovu legalizacije bespravno izgrađenih objekata je u potpunosti u zastoju iz razloga što centralni organi nijesu predložili i usvojili plan generalne regulacije.⁷⁵

Preporuke:

- Razmotriti vraćanje nadležnosti za izdavanje građevinskih i upotrebnih dozvola, za sve objekte osim složenih inženjerskih objekata, lokalnim samoupravama uz primjenu sveobuhvatnog nadzora od strane centralnih vlasti
- Razmotriti da se nadležnosti vezano za izradu lokalne planske dokumentacije u potpunosti povjere lokalnim samoupravama, uz pribavljanje saglasnosti nadležnog Ministarstva na planove.

Naknade za korišćenje opštinskih puteva

A Pravni osnov

Opštinama je ovlašćenje za uvođenje naknada za korišćenje opštinskih puteva dato Zakonom o putevima⁷⁶. Ovim zakonom propisane su vrste naknada za korišćenje opštinskih puteva koje može uvesti opština na svojoj teritoriji iz kojih se, pored ostalih izvora propisanih zakonom, finansira projektovanje, izgradnja, rekonstrukcija, održavanje i zaštita opštinskih puteva. Sredstva od nakande za opštinske puteve prihod su budžeta opštine. Visinu, način i uslove plaćanja naknade za opštinske puteve utvrđuje jedinica lokalne samouprave, **uz prethodnu saglasnost Vlade**. Visina naknade za opštinske puteve ne može biti veća od naknade za državne puteve.

B. Primjena u praksi

- Zakon o putevima ograničava naplatu naknada za korišćenje komercijalnih objekata dajući u pojmovniku tumačenje pojma komercijalni objekat na način da je to objekat u kojem se vrši robo-novčana razmjena. Komercijalni objekat je svaki objekat u kojem se obavlja registrovana djelatnost obveznika. U postupku

⁷⁴ Sl. list CG", br. 32/2011, 47/2011, 48/2015 (čl. 59-62. nisu u prečišćenom tekstu), 52/2016, 55/2016 - drugi zakon, 2/2017 - drugi zakon i 80/2017 - drugi zakon i 84/2018

⁷⁵ Izjava sa fokus grupe

⁷⁶ „Sl. list RCG“, broj 42/04 i „Sl. List CG“, broj 54/09, 40/10, 73/10, 36/11, 40/11 i 92/17 I "Sl. list CG", br. 82/2020, ažuriran 31.03.2021.

donošenja zakona opštine su ukazivale na ovo pitanje, ali sugestije opština nijesu uvažene.

Naknada za opštinske nekategorisane puteve ne može propisati od strane opštine dok se ne obezbijedi saglasnost Vlade Crne Gore. Takav mehanizam je uspostavljen kako bi se obezbijedilo da cijene nijesu veće od onih koji utvrđuje država, ali takvu vrstu saglasnosti moglo bi da izdaje samo resorno Ministarstvo što bi takav postupak učinilo jednostavnijim.⁷⁷

Naknada za zaštitu i unaprjeđivanje životne sredine

A Pravni osnov

Opštinama je ovlašćenje za uvođenje naknada za zaštitu i unaprjeđivanje životne sredine dato Zakonom o životnoj sredini.⁷⁸ Opština ovu naknadu propisuje u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima. Kriterijume, vrstu i visinu naknade, način plaćanja, obveznike, kao i olakšice za određene kategorije obveznika plaćanja, propisuje opština, uz prethodnu saglasnost Vlade. Sredstva ostvarena po ovom osnovu se moraju namjenski koristiti za zaštitu i unaprjeđenje životne sredine na teritoriji opštine.⁷⁹

B Primjena u praksi

- po mišljenju opština, ne izdvajaju se dovoljna sredstva od strane države i opštine za upravljanje zaštićenim područjima
- nedostatak finansijskih i tehničkih sredstava, nedostatak kadrovskih kapaciteta, neformirane upravljačke jedinice za zaštićena prirodna dobra, nedovoljna institucionalna saradnja, nepostojanje eko-naknade za korišćenje prirodnih dobara.
- ne postoje jasno razgraničene nadležnosti i odgovornosti na centralnom i lokalnom nivou nad sprovođenjem zaštite prirodnih resursa, kao i nad upravljanjem otpadom i neopasnim građevinskim otpadom.

Preporuke:

- **u saradnji sa državnim vlastima, a u skladu sa propisima, odrediti lokaciju za odlaganje građevinskog otpada i naći način kako bi isti mogao biti recikliran, što bi u znatnoj mjeri smanjilo pojavu nepropisnog odlaganja građevinskog otpada.**

⁷⁷ Izjava sa fokus grupe

⁷⁸ "Sl. list CG", br. 52/2016, 73/2019 - drugi zakon i 73/2019 - drugi zakon.

⁷⁹ Član 79 Zakona o životnoj sredini

Ostali sopstveni prihodi

A Pravni osnov

Opštine ostvaruju prihode od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova koje opština zaključi u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima.⁸⁰

Zakonom se propisuju naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu za vodosnabdijevanje i prihvatanje, prečišćavanje i odvođenje komunalnih otpadnih i atmosferskih voda, koja je prihod vršioca komunalne djelatnosti.⁸¹ Zakon propisuje naplatu komunalne naknade za koju uslove, način, rokove i postupak plaćanja propisuje jedinica lokalne samouprave⁸².

B Primjena u praksi

- **Praksa ukazuje na neusaglašenost propisa i to Zakona o zaštiti potrošača i Zakona o komunalnim djelatnostima.**⁸³

3.2.2. Zakonom ustupljeni prihodi

A- Pravni osnov

Opštinama se ustupa dio prihoda od poreza i naknada koje uvodi država, i to: od poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na promet nepokretnosti, koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa koje dodjeljuje država I godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila.⁸⁴

Zakon o poreskoj administraciji⁸⁵ propisuje da poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje uvodi država vrši nadležni državni organ.⁸⁶ Zakonom je takođe propisano da su poreski organ i jedinica lokalne samouprave dužni da razmjenjuju službene podatke potrebne za ostvarivanje njihovih funkcija.⁸⁷

Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica

A- Pravni osnov

Prihodi od poreza na dohodak fizičkih (Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica⁸⁸ ustupaju se opštinama u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave prema mjestu prebivališta lica koje ostvaruje dohodak, i to: 50% opštinama koje pripadaju Primorskom i Središnjem regionu i 100% opštinama koje pripadaju Sjevernom regionu.

⁸⁰ "Sl. list Crne Gore", br. 55/2016, 74/2016 - ispravka, 2/2018 - drugi zakon, 66/2019 i 140/2022. Vidi: Odluku US CG - 40/2019

⁸¹ Član 33 Zakona o komunalnim djelatnostima 066/19

⁸² Član 58 Zakona o komunalnim djelatnostima 066/19

⁸³ Izjava sa fokus grupe

⁸⁴ Član 10 Zakona o finansiranju lokalne samouprave 03/19 i 86/22

⁸⁵ "Sl. list CG", br. 65/2001, 80/2004 i "Sl. list CG", br. 20/2011, 28/2012, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021.

⁸⁶ Član 5 Zakona o poreskoj administraciji 145/21

⁸⁷ Član 16a Zakona o poreskoj administraciji 145/21

⁸⁸ "Sl. list CG", br. 65/2001, 12/2002 - ispr., 37/2004, 29/2005 - dr. zakon, 78/2006 i 4/2007 - ispr. i "Sl. list CG", br. 86/2009, 40/2011 - dr. zakon, 14/2012, 6/2013, 62/2013, 60/2014, 79/2015, 83/2016 i 67/2019, 059/21 od 04.06.2021, 146/21 i 152/22

Pored toga, opštinama se ustupa i dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za neprijavljeni prihod i to u iznosu od 30%.⁸⁹

Analiza primjene Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica

S obzirom da se radi o zakonom ustupljenom prihodu koji uvodi Država, opštine zavise od podataka o utvrđenom i naplaćenom prihodu koje dostavljaju nadležni državni organi. S obzirom da im se isti ne dostavljaju (na primjer, ugovori i rješenja, kao i izvještaji o naplati istih), opštine su u nemogućnosti da prate i kontrolišu tu vrstu prihoda, a takođe se na lokalnom nivou ne može uspostaviti evidencija utvrđenih i naplaćenih prihoda ni po nosiocima ni po visini obaveze.⁹⁰

Izazov predstavlja i smanjenje privredne aktivnosti i broja privrednih subjekata odnosno smanjenje broja poreskih obveznika i poreskog prihoda po ovom osnovu. Još uvijek je prisutan visok nivo sive ekonomije koji prouzrokuje neplaćanje poreza na dohodak fizičkih lica ili prikriivanje stvarnih poreskih obaveza. Evidentni su problemi u implementaciji Zakona o poreskoj administraciji, posebno u dijelu koji se odnosi na dostavljanje poreskih prijava, sprovođenje postupka prinudne naplate i sprovođenja kaznenih mjera.

Izmjenom Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, iz poreza na dohodak fizičkih lica koji se ustupa opštinama izuzet je porez na neprijavljeni prihod. Po procjeni predlagača Zakona, s obzirom da se prihod po ovom osnovu neće ustupati jedinicama lokalne samouprave i opredjeljivati u Egalizacioni fond, opštine bi bile uskraćene za 11.8 mil. € na godišnjem nivou, da bi naknadnim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave opštinama se ustupio i dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za neprijavljeni prihod i to u iznosu od 30%.

Izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica uslovile su smanjenje prihoda 16 opština koje su korisnice Egalizacionog fonda. Smanjeni prihodi nisu se mogli nadomjestiti ni kasnijim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave niti zahvatima iz Budžeta Crne Gore tokom 2022. god. Posledice po servisiranje dospjelih obaveza i ispunjavanja zakonom utvrđenih nadležnosti naročito su vidljive kod opština korisnica Egalizacionog fonda koje su u reprogramu svojih poreskih i neporeskih dugovanja.

Vlada je u junu 2022. godine usvojila Informaciju o nadoknadi sredstava opštinama po osnovu smanjenja prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, prireza porezu na dohodak fizičkih lica i Egalizacionog fonda za april i maj 2022. iz tekuće budžetske reserve u iznosu od 3.44 miliona eura u cilju nadomještanja razlike u ostvarenju prihoda za mjesec april i maj.

Prihodi od poreza na promet nepokretnosti

A- Pravni osnov

⁸⁹ Član 11 Zakona o finansiranju lokalne samouprave

⁹⁰ Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava, Zajednica opština, 27.05.2013. godine

Utvrđivanje, kontrola i naplata poreza na promet nepokretnosti je propisana Zakonom o porezu na promet nepokretnosti.⁹¹ S druge strane, Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuje da se opštini ustupa 80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na njoj teritoriji.⁹²

Analiza primjene Zakona o porezu na promet nepokretnosti

Novim izmjenama Zakona se ne definiše jasno da li je nadležni poreski organ na nivou države ili lokalne samouprave. Preporuka Zajednice opština⁹³ iz 2013. godine je bila da se poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole poreza na promet nepokretnosti dodijele lokalnom poreskom organu, s obzirom na vezu ovih poreza sa porezom na nepokretnosti, a time bi se administriranjem ovog poreza na lokalnom nivou obezbijedilo dobijanje ažurnijih i preciznijih podataka, kao i stvaranje kvalitetnije baze podataka za utvrđivanje poreza na nepokretnosti. Nadalje je preporučeno da se zakonskim rješenima utvrdi cjelokupna pripadnost prihoda po osnovu poreza na promet nepokretnosti budžetima lokalnih samouprava.

Ministarstvo finansija je izmjenom Zakona o porezu na promet nepokretnosti u 2023. godini propisalo da prihodi od poreza na promet nepokretnosti pripadaju budžetu jedinice lokalne samouprave i Egalizacionom fondu, u srazmjeri 80% : 20%. U toku je izmjena Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojom će se porez na promet nepokretnosti propisati kao sopstveni prihod opština. Opštine će biti u obavezi da otvore odgovarajuće uplatne račune i da same administriraju porez, naplaćuju ga i da uplaćuju 20% u Egalizacioni fond. Iako su opštine zahtjevale da se ovaj prihod u potpunosti dodijeli lokalnim samoupravama, traženo je odlaganje primjene Zakona za januar 2025. godine, jer opštine nemaju kapaciteta i kadrova osposobljenih za administriranje ovog poreza.

3.2.3. Prihodi od koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa

A- Pravni osnov

Zakon o koncesijama⁹⁴ propisuje plaćanje koncesione naknade koja se utvrđuje ugovorom o koncesiji, a plaća se za dodijeljenu koncesiju. Koncesiona naknada za koncesije koje daje Vlada prihod je budžeta Crne Gore.⁹⁵

U skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave⁹⁶, opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa koja se nalaze na njoj teritoriji, izuzev koncesione naknade za korišćenje luke, od kojih se 50% prihoda ustupa opštini u kojoj se nalazi luka koja je predmet koncesije.

Analiza Zajednice opština iz 2013. godine je ukazala na probleme u utvrđivanju, naplati i kontroli prihoda po osnovu koncesionih naknada, a koji se odnose na sljedeće: lokalne samouprave nemaju kompletan uvid u visinu utvrđenih i ukupno

⁹¹ "Sl. list CG", br. 36/2013, 152/2022 (i 3/2023) i 28/2023.

⁹² Član 12 Zakona o finansiranju lokalne samouprave

⁹³ Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava – Zajednica opština CG, 27.05.2013. godine

⁹⁴ "Sl. list Crne Gore", br. 8/2009 i 73/2019

⁹⁵ Član 58 Zakona o koncesijama 073/19

⁹⁶ Član 13 Zakona o finansiranju lokalne samouprave 086/22

naplaćenih prihoda od koncesionih naknada, kao i nedovoljna i neadekvatna inspekcijska kontrola naplate ovih naknada.

U 2023. godini su u najavi i izmjene Zakona o šumama kojima će se ukinuti koncesione naknade za šume po kojem osnovu je procijenjeno dodatno umanjenje prihoda opština do 5 mil.€ na godišnjem nivou⁹⁷.

B. Primjena u praksi

Prema novom Zakonu o šumama, prihodi od koncesionih naknada su namjenjeni privrednom društvu, a dio tih prihoda je predviđen da bude prihod države, Zakon ne pruža dovoljno osnova koliko će prihoda ići jedinicama lokalne samouprave, tako da su opštine izrazile rezerve na nacrt tog zakona.⁹⁸

Prihod od godišnje naknade pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon

A. Pravni osnov

Opštini se ustupa 100% prihoda po ovom osnovu.⁹⁹

Analiza primjene Zakona

U skladu sa analizom Zajednice opština¹⁰⁰ čiji nalazi ostaju validni i do danas „lokalne samouprave nemaju uvid u visinu utvrđenih i ukupno naplaćenih prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava. Registar koncesionih ugovora koji, u skladu sa Zakonom o koncesijama, vodi nadležna Komisija za koncesije ne sadrži ažurnu evidenciju zaključenih ugovora, kao ni podatke koji su potrebni za praćenje utvrđenih i naplaćenih prihoda po osnovu koncesionih naknada.

Problem predstavlja i nedovoljna i neadekvatna inspekcijska kontrola prilikom kontrole realizacije koncesionih ugovora i naplate koncesionih naknade, kako zbog nedostatka kadrova inspekcijskih organa, tako i zbog nekompletnih inspekcijskih kontrola.

3.2. Finansijsko ujednačavanje opština – Egalizacioni fond

A. Pravni osnov

Sredstva Egalizacionog fonda koriste se za ujednačavanje finansijski slabijih opština. Prema zakonskim rješenjima, sredstva Egalizacionog fonda mogu da koriste opštine čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti

⁹⁷ Izvor: Zajednica opština, „Inicijativa za dopune Zakona o finansiranju lokalne samouprave od 20. februara 2023. godine”

⁹⁸ Izjava sa fokus grupe

⁹⁹ Član 14 Zakona o finansiranju lokalne samouprave 3/19

¹⁰⁰ Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava, Zajednica opština, 27.05.2013. god.

utvrđenog u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju,¹⁰¹ pri čemu Prijestonica nema pravo korišćenja sredstava Fonda.

Analiza primjene Zakona kad je u pitanju finansijsko izjednačavanje optina - Egalizacioni fond

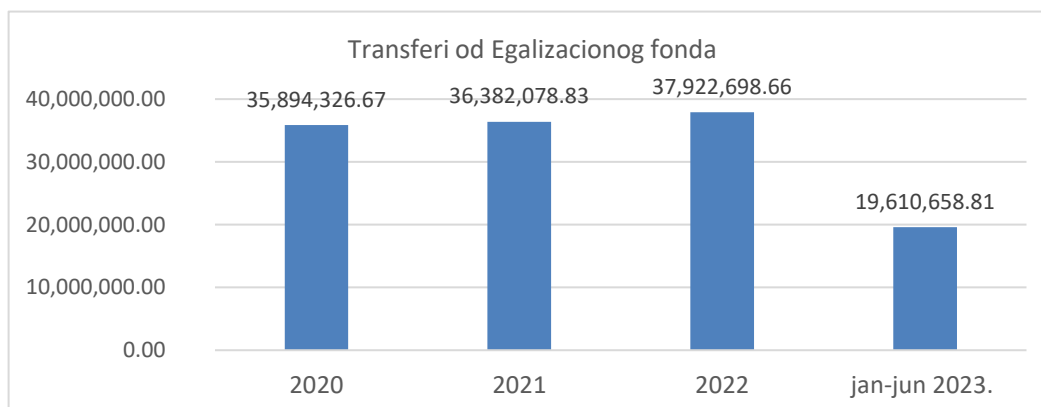
Izmjenom Zakona o finansiranju lokalne samouprave, koji je u primjeni od januara 2019. godine, propisani su novi kriterijumi za utvrđivanje prava za korišćenje sredstava Egalizacionog fonda i njihovu raspodjelu, čime su unaprijeđena ranija rješenja kojim je raspodjela bila zasnovana na većem broju kriterijuma i na podacima koje su opštine dostavljale Ministarstvu finansija, što je otvaralo prostor za zloupotrebu podataka na osnovu kojih se vrši raspodjela. Važeći sistem raspodjele je pojednostavljen i zasnovan na zvaničnim podacima i podacima sa kojima raspolaže Ministarstvo finansija.

Izračunavanje indeksa razvijenosti utvrđuje Ministarstvo ekonomskog razvoja, a Lista jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“. Stepenu razvijenosti utvrđuje se trogodišnje. Indeks razvijenosti se odnosi na statističke podatke za određeni period, a primjenjuje se tri godine od dana objavljivanja.

Iznad prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti su Budva sa indeksom razvijenosti 142,68, Tivat sa indeksom od 128,76, Podgorica sa 122,85, Herceg Novi sa 117,27 i Kotor sa indeksom od 116,33. Ispod granice prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti nalazi se 19 opština, od kojih 18 prima sredstva iz Egalizacionog fonda¹⁰², dok se za potrebe razvoja Prijestonice Cetinje, u skladu sa čl. 30. Zakona o Prijestonici¹⁰³, obezbjeđuju sredstva iz Budžeta Crne Gore u iznosu do 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta.

B. Primjena u praksi

Grafik 3: Transferi iz Egalizacionog fonda 2020-2023. i jan-jun 2023.



¹⁰¹ "Sl. list CG", br. 20/2011, 26/2011, 20/2015 i 47/2019

¹⁰² DRI Izvještaj revizije uspjeha „Sopstveni prihodi opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije“, april 2023. godine

¹⁰³ "Službeni listu CG", br. 51/2017

Preporuke:

- proces finansijskog izjednačavanja bi trebalo učiniti transparentnijim u smislu javnog objavljivanja izvršenih obračuna, a ne samo plana akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za određenu godinu.

II-a Fond za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata

A- Pravni osnov

Član 20 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisuje osnivanje Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava, pri čemu se sredstva Fonda obezbjeđuju u budžetu države i izdvajaju na poseban račun Ministarstva.

B. Primjena u praksi

33% opština od dostavljenih 18 Upitnika je korisnik sredstava Fonda. Na ukupnom nivou, prema podacima Ministarstva finansija, 7 opština je bilo korisnik Fonda u 2021. god, a u 2022. god. 11 opština je koristilo sredstva Fonda.

Tabela: Pregled raspoređenih sredstava iz Revolving fonda za 2021 i 2022 godinu (po opštinama)

OPŠTINA	2021	2022
Bar	153.617,50	230.236,97
Berane	71.269,80	/
Bijelo Polje	/	129.600,00
Cetinje	28.668,87	84.833,00
Danilovgrad	/	23.705,00
Herceg Novi	383.549,85	345.540,78
Kotor	/	129.970,00
Mojkovac	/	28.308,00
Podgorica	17.337,57	104.304,40
Rožaje	/	67.691,56
Tuzi	156.808,70	30.000,00
Ulcinj	21.200,37	244.999,04

UKUPNO (€)	832.452,66	1.419.469,75
------------	------------	--------------

Nalazi (sumarni pregled)

- izmjene pojedinih materijalnih propisa, bez konsultovanja opština i njihovog učešća u pripremi tog propisa, a koji dovode do ukidanja pojedinih lokalnih javnih prihoda.
- baza podataka iz Katastra nepokretnosti koju vodi državni organ, je nepotpuna i neažurna, što dodatno kreira probleme u administriranju i naplati poreza na nepokretnosti.
- problemi u dostavi poreskih rješenja za porez na nepokretnosti, kao i obaveza saslušanja stranke u poreskom postupku, te značajni advokatski troškovi sa kojima se opštine suočavaju usljed velikog broja žalbi advokata na poreska rješenja.
- problemi u vezi sa prinudnom naplatom poreza od fizičkih lica kroz blokiranje računa individualnih poreskih obveznika.

Preporuke:

- U postupku donošenja novih propisa i zakonskih akata koji imaju uticaja na lokalne finansije, obezbijediti adekvatnu analizu uticaja propisa na lokalne javne finansije kako bi se blagovremeno nadomijestili eventualno izgubljeni prihodi.
- Povećanje stepena naplate sopstvenih prihoda, kao i povećanje poreske discipline.
- Unaprijediti fiskalnu disciplinu na nivou lokalne samouprave: osnažiti planiranje, administraciju i naplatu lokalnih prihoda.

3.3. Budžetiranje

3.3.1. Planiranje budžeta opštine

A. Pravni osnov

Budžetom opštine iskazuju se svi primici koji pripadaju opštini i svi izdaci iz djelokruga njene nadležnosti. Primici i izdaci opštine moraju biti uravnoteženi. Tekući rashodi budžeta opština i otplata duga (osim otplate dugoročnih kredita) moraju finansirati iz tekućih prihoda. Predlog odluke o budžetu opštine utvrđuje nadležni organ opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra¹⁰⁴.

Prije usvajanja predloga odluke o budžetu opštine, nadležni organ opštine pribavlja mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo budžetskog gotovinskog suficita, odnosno

¹⁰⁴ Član 33 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

deficita, koje uz predlog odluke o budžetu opštine dostavlja skupštini na razmatranje i donošenje. U slučaju negativnog mišljenja Ministarstva finansija, skupština opštine **ne može usvojiti Odluku o budžetu opštine.**¹⁰⁵

B. Primjena u praksi

Od ukupno dostavljenih popunjenih upitnika od 18 opština, 3 opštine su bile na privremenom finansiranju u 2021. i/ili 2022. godini. Navedeni razlozi za neusvajanje budžeta opštine su: neodržavanje sjednica lokalnog parlamenta i nedonošenje odluke o budžetu opštine shodno Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti do kraja decembra tekuće godine (privremeno finansiranje do marta 2022. godine); lokalni izbori i konstituisanje skupštine su pomjerali usvajanje budžeta za 2022 godinu.

Jedna od opština, od 18 koje su dostavile Upitnik, još uvijek nije bila usvojila budžet za 2023. godinu u trenutku popunjavanja Upitnika. Razlog neusvajanja budžeta koji su naveli je: **zbog ustavnih žalbi i konstituisanja novog saziva skupštine.**

3.3.2. Izvršenje budžeta opštine

A- Pravni osnov

Predsjednik opštine je odgovoran za izvršenje budžeta opštine, a za namjensko korišćenje sredstava je odgovoran budžetski izvršilac.

Analiza primjene Zakona kad je u pitanju izvršenje budžeta

Zajednica opština u odgovoru na listu pitanja za svrhu monitoring misije Savjeta Evrope ističe da „u smislu finansiranja opštinskih kapitalnih projekata iz budžeta države, pojedine opštine se po tom osnovu brže razvijaju i efikasnije obavljaju svoje poslove, dok druge stagniraju. Državni propis kojim se reguliše način finansiranja opštinskih kapitalnih projekata iz budžeta države su bez kriterijuma koji bi obezbjedili ravnomjernu zastupljenost svih opština.”

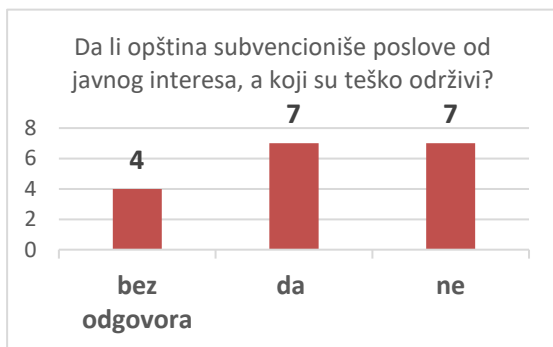
Takođe, nalaz DRI iz pomenute revizije uspjeha sopstvenih prihoda opština ukazuje da je Skupština Crne Gore u prethodnom periodu donosila propise koji su za posledicu imali smanjenje prihoda i uvećanje rashoda opština (Izmjene Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, donošenje Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa) bez adekvatne procjene fiskalnog uticaja, a da pri tome nije konsultovala opštine. To nije u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi¹⁰⁶, koji propisuje da se u pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave obezbjeđuje izjašnjavanje opština.

B. Primjena u praksi

Grafik 4: Subvencije

¹⁰⁵ Član 35 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

¹⁰⁶ Član 13 Zakona o lokalnoj samoupravi



7 jedinica lokalne samouprave su izvijestile da subvencionisu poslove od javnog interesa koji su samostalno teško održivi, a koji obuhvataju: *gradske i prigradske linije prevoza djaka i ostalih gradjana, subvencije u oblasti poljoprivrede u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, podrška proizvođačima sirovog mlijeka, subvencionisanje troškova*

prevoza učenika, ili prevoza djaka i profesora.

Sve opštine koje su dostavile odgovore na Upitnik (18 opština) su korisnice sredstava EU fondova.

Nalazi (zbirni pregled):

- visok nivo javne potrošnje na lokalnom nivou generisan, između ostalog, i viškom zaposlenih;
- neophodnost prioritizacije započetih kapitalnih projekata koji se finansiraju iz državnog budžeta na lokalnom nivou;
- obavezno konsultovanje opština prilikom pripreme budžeta države, posebno u dijelu planiranja kapitalnog budžeta. Predstavnici lokalnih samouprava, koje su najbliže građanima, moraju biti konsultovani oko utvrđivanja liste prioriternih kapitalnih projekata koji će se naći u budžetu države;
- značajan broj zakona, posebno onih kojim se uređuju pitanja uvođenja opštinskih prihoda, utvrđuje i odredbu kojom se opštine obavezuju da prije donošenja opštinske odluke pribave saglasnost resornog ministarstva, odnosno Vlade. To predstavlja dodatno ograničenje i narušavanje prava na autonomiju lokalnih samouprava. Usled neophodnosti dobijanja saglasnosti od Vlade/resornog ministarstva, usporava se postupak donošenja opštinskih propisa i opštine ne mogu blagovremeno da vrše poslove u toj oblasti;
- opštine izvještavaju o sve većim izdvajanjima za rad javnih preduzeća;
- izgradnja ruralne infrastrukture finansira se sa centralnog i lokalnog nivoa. Ministarstvo poljoprivrede raspolaže značajnim sredstvima za ovu namjenu koja po mišljenju pojedinih opština raspodjeljuje jedinicama lokalne samouprave bez jasnih kriterijuma;
- mjere subvencionisanja u poljoprivredi se nerijetko preklapaju sa državnim mjerama.

Preporuke:

- **uspostaviti konsultacije i saradnju centralnih vlasti i lokalnih samouprava po pitanju planiranja novih projekata kapitalnog budžeta i subvencionisanja poljoprivrede**
- **sprovesti detaljnu analizu zaposlenosti na lokalnom nivou, naročito u opštinama koje su potpisnice reprograma duga, sa naglaskom na lokalna javna preduzeća**
- **uspostaviti redovno praćenje primjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave od strane Ministarstva finansija, posebno u dijelu lokalnih javnih preduzeća**
- **uvesti redovne konsultacije sa lokalnim samouravama kod izrade kapitalnog budžeta i prioritizacije projekata na lokalnom nivou koji se finansiraju iz budžeta države**

- **ukinuti obavezu da se za pojedine propise koje donose organi lokalne samouprave zahtjeva saglasnost Vlade / resornog ministarstva (na pr:**
 - **usredsrediti se na velike oscilacije u investicionoj potrošnji po glavi stanovnika i prihode od donatorskih sredstava, takođe fokusirajući se na uštede u potrošnji i povećanje efikasnosti**
 - **poboljšati održivost duga kroz stroge politike praćenja od strane nadležnog ministarstva i kontrole kroz ograničenja ustupljenih prihoda u slučaju neispunjavanja ugovornih obaveza**
-

3.4. Budžetska rezerva

A- Pravni osnov

Tekuća budžetska rezerva se koristi za neplanirane izdatke tokom godine i planira se najviše do iznosa od 2% ukupnih primitaka opštine za fiskalnu godinu. U skladu sa propisom skupštine opštine, sredstvima tekuće budžetske rezerve raspolaže predsjednik opštine, koji može ovlastiti budžetskog izvršioca da do određenog iznosa raspolaže ovim sredstvima.

Za otklanjanje posledica vanrednih okolnosti koristi se stalna budžetska rezerva, koja se planira najviše do iznosa od 2% ukupnih primitaka opštine za fiskalnu godinu. O korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve odlučuje predsjednik opštine u skladu sa odlukom skupštine opštine.

B. Primjena u praksi

- sredstva budžetske rezerve se netransparentno troše.

3.5. Završni račun budžeta

A- Pravni osnov

Predsjednik opštine utvrđuje prijedlog završnog računa budžeta opštine za prethodnu godinu i dostavlja ga skupštini opštine do kraja maja tekuće fiskalne godine, a u roku od 15 dana od dana usvajanja dostavlja Ministarstvu finansija i Državnoj revizorskoj instituciji završni račun i izvještaj o reviziji sa mišljenjem revizora o sastavnim finansijskim izvještajima propisanim Zakonom. Uz završni račun dostavljaju se finansijski izvještaji privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica čiji je osnivač opština.

B. Primjena u praksi

- privredna društva ne izvještavaju blagovremeno i transparentno u skladu sa Zakonom; ne postoji adekvatan nadzor nad poslovanjem privrednih društava od strane lokalnih organa vlasti.

3.6. Objavljivanje odluke o budžetu opštine i izvještaja

A- Pravni osnov

U roku od 15 dana od dana usvajanja opština je dužna da na internet stranici opštine objavi odluku o budžetu, odluku o izmjenama budžeta i odluku o završnom računu budžeta¹⁰⁷. Opština je dužna da evidenciju o postojećem dugu opštine, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama kvartalno objavljuje na svojoj internet stranici. Takođe je obaveza opštine da kvartalno izvještaj o ukupno ostvarenim primicima, izvršenim izdacima, neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju objavljuje na internet stranici opštine u roku od 15 dana, od dana isteka kvartala.

[Analiza primjene Zakona kod pitanja planiranja i izvršenja budžeta, završnog računa i objavljivanja budžetske dokumentacije](#)

DRI Izvještaj revizije uspjeha „Sopstveni prihodi opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije“ ukazuje da je “pretragom internet stranica Opštine utvrđeno da pojedine opštine ne ispunjavaju obaveze iz člana 42 Zakona”.

B. Primjena u praksi

Sve opštine koje su dostavile popunjeni Upitnik (18 opština) navele su da blagovremeno u skladu sa Zakonom dostavljaju Ministarstvu finansija izvještaje o izvršenju budžeta, a takođe objavljuju iste na web stranici opštine.

Preporuke:

1. povećati institucionalne kapacitete za dostavljanje informacija o dugu i neizmirenim obavezama od strane jedinica lokalne samouprave.
2. unaprijediti praćenje implementacije programa restrukturiranja duga, otplate duga, sa posebnim akcentom na planove racionalizacije zapošljavanja u lokalnoj administraciji i lokalnim javnim preduzećima (kroz praćenje sporazuma o reprogramu duga, izvršiti pritisak za punu implementaciju usvojenih mjera usmjerenih na racionalizaciju zaposlenih i zamrzavanje zapošljavanja).

4.1. Zaduživanje

A- Pravni osnov

Opština se može zaduživati tokom godine do iznosa utvrđenog godišnjim budžetom opštine, izdavanjem hartija od vrijednosti ili uzimanjem zajmova. Opština se kratkoročno zadužuje radi obezbjeđenja kratkoročnih potreba za likvidnošću budžeta, a dugoročno može da se zaduži samo radi finansiranja kapitalnih izdataka. Opštine mogu uzimati dugoročne pozajmice i davati garancije uz prethodnu saglasnost Vlade, koja se daje na predlog Ministarstva finansija.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Član 42 Zakona o finansiranju lokalne samouprave

¹⁰⁸ Član 57 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Analiza stanja zaduženosti opština i procesa zaduživanja u skladu sa Zakonom

Suočeni sa teškom finansijskom situacijom u većini opština Crne Gore, 2015. godine je Vlada Crne Gore u saradnji sa Zajednicom opština i lokalnim samoupravama preduzela mjere za saniranje poremećaja u sistemu finansiranja lokalne samouprave, kako bi se poslovanje opština učinilo održivijim i stabilnijim. Preduzeta su dva paketa mjera za prevazilaženje teškoća u finansiranju opština:

- reprogram poreskog duga opština i njihovih javnih službi (2/3 opština su potpisale ugovor o reprogramu sa Ministarstvom finansija) čime je omogućeno opštinama da na duži vremenski period vrše otplatu zaostalih poreskih obaveza
- refinansiranje kreditnih obaveza opština prema bankama uzimanjem povoljnih kredita, uz garanciju Vlade.

B. Primjena u praksi

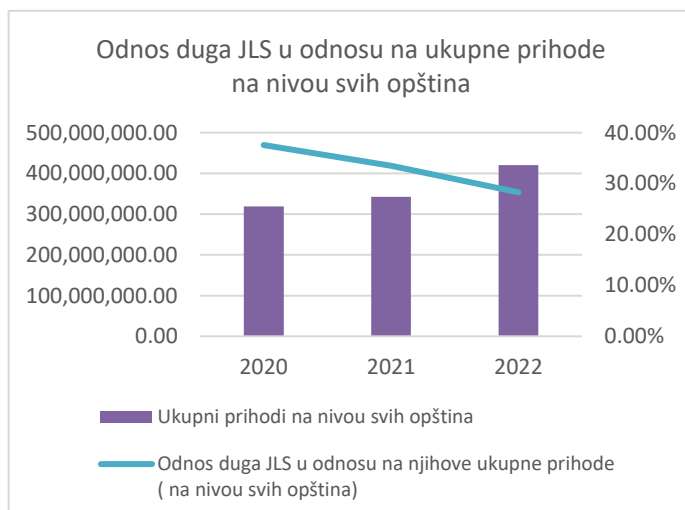
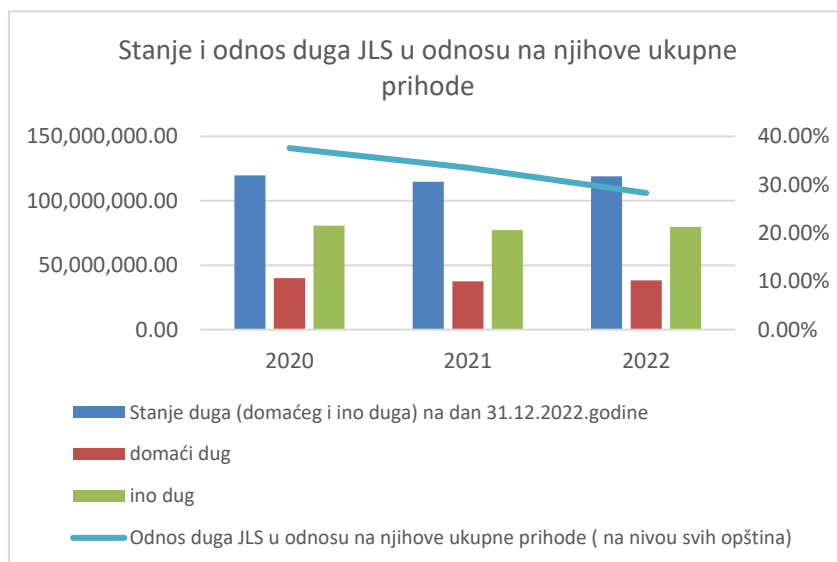
Četiri (4) od 18 opština izvještavaju da imaju **neizmirene obaveze prema zaposlenima** u trenutku popunjavanja Upitnika. Neizmirene obaveze se odnose na: naknada štete, naknade za rad u radnoj grupi, komisiji; jedna opština je izvijestila da kasni sa isplatom jedne mjesečne zarade u trenutku popunjavanja Upitnika.

10 opština (56% od ukupnog broja opština koje su dostavile popunjeni Upitnik) imaju u trenutku popunjavanja Upitnika **neizmirene obaveze prema državi**. Najveći dio neizmirenih obaveza po pojedinim opštinama odnosi se na **reprogram poreskog duga prema državi** u skladu sa ugovorom potpisanim sa Ministarstvom finansija¹⁰⁹. Međutim, novoosnovane opštine takođe pokazuju zavisnost od pozajmica od države (pozajmice iz tekuće rezerve državnog budžeta, pozajmice iz Egalizacionog fonda). Neizmirene obaveze prema državi takođe obuhvataju i dugove po osnovu kredita i kamata za postrojenja za otpadne vode. Ukupni iznos neizmirenih obaveza prema državi za 16 opština koje su dostavile brožane podatke iznosi **38,3 miliona €**.

12 od 18 opština izvještava o postojanju neizmirenih obaveza prema trećim subjektima (dobavljačima, bankama, i td.), u trenutku popunjavanja upitnika. Ukupan iznos neizmirenih obaveza prema trećim licima iznosi **25 miliona €** (dvije opštine nisu dostavile iznose neizmirenih obaveza).

¹⁰⁹ Na sjednici od 19. marta 2015. godine Vlada je usvojila Informaciju o reprogramu duga opština i odobrila reprogram poreskog duga po osnovu poreza i doprinosa na zarade zaposlenih sa utvrđenim stanjem na dan 31.12.2014. godine u ukupnom iznosu od **89,07 mil. €**. Od ovog iznosa **74,45 mil. € je reprogramirano na 20 godina počev od 01.07.2015. godine za opštine koje su korisnici Egalizacionog fonda dok je 14,62 mil. € koje se odnosi na opštine Bar i Budva, čiji je fiskalni kapacitet viši od prosječnog, reprogramirano na period od 5 godina.**

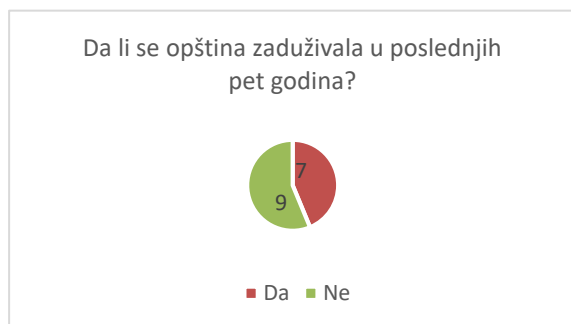
Ugovorom je, pored reprograma poreskog duga, predviđeno da su opštine koje potpišu ugovor o reprogramu dužne da, do 1. septembra 2015. godine, utvrde dinamiku rješavanja viška zaposlenih u organima lokalne uprave, javnim službama, ustanovama, privrednim društvima i javnim preduzećima čiji je osnivač Opština, u skladu sa Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora. Ugovorom je predviđena obaveza opština da prilikom svakog novog zapošljavanja prethodno obezbijede pozitivno mišljenje Ministarstva finansija.



Prema podacima Ministarstva finansija, zaduženost jedinica lokalne samouprave za period 2020-2022 ukazuje na pad i domaćeg i inostranog zaduženja na nivou svih opština u 2021. godini u odnosu na 2020 (za 5.1 milion eura), a zatim ponovni rast u 2022. godini (za 4.3 mil. eura na ukupnom nivou) na nivo malo niži od ukupnog zaduženja u 2020. godini. Međutim, s obzirom da je nivo prihoda opština pokazao rast u 2021. godini za

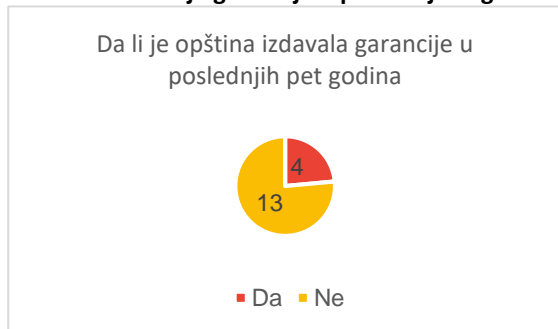
7.4% u odnosu na 2020. god. i dalji rast za 23% u 2022. god u odnosu na 2021., odnos duga na nivou svih opština u odnosu na prihode pokazuje pad za 4% u 2022. odnosno 5.2% u 2022. godini.

Grafik 5: Zaduživanje opština u poslednjih 5 godina



Zaduženja se odnose na pozajmice od komercijalnih banaka i Ministarstva finansija (Egalizacioni fond i tekuća rezerva) u ukupnom iznosu od **12.2 miliona eura** (isključujući podatke od Glavnog grada Podgorice koji su dostavljeni u pisanoj formi).

Grafik 6: izdavanje garancija u poslednjih 5 godina

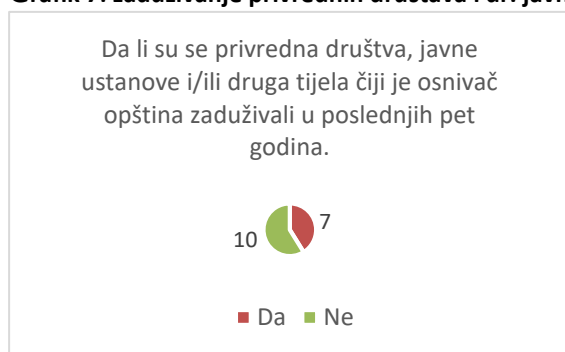


Četiri opštine izvještavaju da su u poslednjih 5 godina izdale garancije, od kojih jedna nije dostavila podatke o iznosu i svrsi izdatih garancija. Ostale 3 opštine su navele da je svrha: mjenice za javnu rasvjetu za postavljanje led rasvjete, mjenice i mjenično ovlašćenje kao sredstvo obezbjeđenja kredita kod komercijalne banke za javno preduzeće nadležno za puteve - kupovina

postrojenja za proizvodnju asfaltne mase, garancije lokalnom komunalnom preduzeću i javnom preduzeću vododvod.

Ukupni dostavljeni iznos garancija za 3 opštine je **11.97 miliona eura**.

Grafik 7: zaduživanje privrednih društava i dr. javnih službi

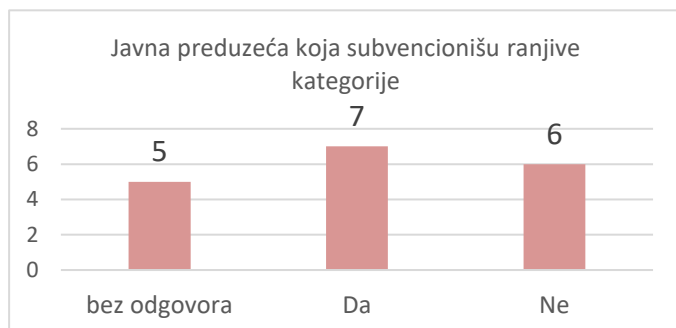


Od 18 opština koje su dostavile odgovore na Upitnik, na pitanje da li lokalna javna preduzeća imaju neizmirenih obaveza, koja i u kom iznosu, 5 opština nije dalo odgovor, 2 opštine su samo odgovorile sa „da“ ali nisu navele iznose, a preostalih 11 opština su navele **visoke iznose neizmirenih obaveza lokalnih javnih preduzeća** koji se većinom odnose na: **neizmirene obaveze**

po osnovu reprograma poreskog duga prema državi, neizmirene obaveze prema dobavljačima (Elektroprivreda i ostali dobavljači), neizmirene obaveze po osnovu poreza i doprinosa na zarade, i sl.

7 opština nije dostavilo odgovore na pitanje koliki je procenat naplate prihoda lokalnih javnih preduzeća. Preostalih 11 opština koje su dostavile podatke **pokazuju veoma visoke procenat naplate prihoda za lokalna javna preduzeća, koji prelaze 75%**.

Grafik 8: Javna preduzeća koja subvencionišu ranjive kategorije



U skladu sa važećim odlukama jesinice lokalne samouprave, subvencionisanje ranjivih kategorija se odnosi na:

- Subvencionisanje lica sa invaliditetom – javna parkirališta (Doo “Parking servis”)
- Pravo na subvenciju računa za

održavanje grobnog mjesta i pravo na subvenciju računa za pružanje usluga odvoženja komunalnog otpada fizičkim licima, imaju korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice, lične invalidnine, njege i pomoći drugog lica i članovi njihovog porodičnog domaćinstva, smještaja u drugu porodicu i pomoći za vaspitanje i obrazovanje djece mladih sa posebnim potrebama, lica sa teškim tjelesnim oštećenjima, slijepa lica i lica koja koriste invalidska kolica kao i

članovi njihovog porodičnog domaćinstva i roditelji djece sa teškoćama u razvoju (Doo "Pogrebne usluge" i Doo „Deponija“ i Doo „Čistoća“).

- subvenciranje računa za utrošenu vodu i izvršene usluge odvođenja otpadnih voda (mjesečni računi umanjuju se za 50%) za osobe sa invaliditetom, roditelje djece sa teškoćama u razvoju, korisnike prava iz socijalne i dječje zaštite, pod uslovom da redovno izmiruju obaveze prema Društvu za izvršene komunalne usluge.
- umanjenje računa za komunalije po osnovu prava na tuđu njegu i pomoć.
- subvencionisanje računa za vodu za ranjive kategorije građana na osnovu potvrde koju izdaje JU Centar za socijalni rad, kojom se potvrđuje da je potrošač korisnik prava na materijalno obezbjeđenje - d.o.o. Vodovod.
- besplatna parking mjesta za vozila lica tjelesnog oštećenja ili tjelesnog invaliditeta - d.o.o. Komunalno.
- sufinansiranje dijela troškova na uslugama vodosnadbijevanja i odvođenja otpadnih voda korisnicima MOP-a, korisnicima tuđe njege i osobama sa invaliditetom.
- subvencionisnje korisnika mjesečnog računa za utrošenu vodu u iznosu od 50% za kategorije građana koji su bili korisnici osnovnih prava iz socijalne zaštite, lica sa teškim tjelesnim oštećenjima, roditeljima djece sa teškoćama u razvoju, podstanarima koji pripadaju jednoj od gore navedenih kategorija.

Nalazi (zbirni pregled):

- **značajna dugovanja odnose se na javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač opština.**

Preporuke:

- Poboľjšati upravljanje dugom i održivost duga, što će pomoći u efikasnom upravljanju rizicima, minimizirati troškove zaduživanja i troškove servisiranja duga, osigurati održivu poziciju duga i postići pozitivan uticaj na cjelokupno makroekonomsko upravljanje. Takođe dobro upravljanje dugom će doprinijeti razvoju domaćeg finansijskog tržišta.
- razmotriti prednosti i mogućnosti za spajanje komunalnih preduzeća u manjim opštinama i opštinama koje se suočavaju sa visokim neizmirenim obavezama lokalnih javnih preduzeća (dogovoriti zajedničko pružanje usluga; npr. upravljanje otpadom ili održavanje lokalne putne infrastrukture).
- poboljšati upravljanje javnim finansijama i kontrolu jedinica lokalne samouprave, sa posebnim fokusom na prakse planiranja i izvršenja budžeta, transparentnost i odgovornost u vezi sa javnim nabavkama, rprimjenu interne revizije i internih procedura.
- problem u većini opština je značajan iznos zaostalih obaveza prema državi, bankama i dobavljačima, a zatim problemi viška zaposlenih i prevelikih troškova za plate.

5. Trezor lokalne samouprave

A- Pravni osnov

Poslove trezora obavlja lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija vršenjem sledećih funkcija: finansijsko planiranje, upravljanje gotovinskim sredstvima, kontrola

rashoda, upravljanje dugom, vođenje budžetskog računovodstva i izvještavanje i upravljanje finansijskim informacionim sistemom.

5.1. Izvještavanje

A- Pravni osnov

Opština dostavlja Ministarstvu finansija mjesečni izvještaj o ukupno ostvarenim primicima i izdacima i izdacima po potrošačkim jedinicama u roku od 15 dana od dana isteka mjeseca za koji se dostavlja izvještaj, a o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju dostavlja kvartalni izvještaj, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka kvartala za koji se dostavlja izvještaj. Sadržaj izvještaja propisuje Ministarstvo finansija.

Predsjednik opštine dostavlja skupštini opštine polugodišnji izvještaj o ukupno ostvarenim primicima i ukupno izvršenim izdacima, iskazanim po propisanim budžetskim klasifikacijama, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka drugog kvartala.

[Analiza stanja funkcionisanja trezorskog poslovanja opština i izvještavanja u skladu sa Zakonom](#)

B. Primjena u praksi

Svih 18 opština koje su dostavile popunjen Upitnik su izvijestile da redovno dostavljaju izvještaje Ministarstvu finansija u skladu sa Zakonom.

Preporuke:

- unaprijediti upravljanje javnim finansijama u lokalnim samoupravama: uvođenje pravila fiskalne odgovornosti i srednjoročnog budžetskog okvira na lokalnom nivou može poboljšati fiskalnu disciplinu, ali i postaviti nove zahtjeve za planiranje budžeta.

VI Nadzor

A- Pravni osnov

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nadzor nad sprovođenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave vrši Ministarstvo finansija, a inspekcijski nadzor vrši budžetski inspektor.¹¹⁰

Na način utvrđen statutom, skupština opštine obavlja nadzor nad izvršenjem budžeta i namjenskim korišćenjem sredstava opredijeljenih budžetom za pojedine namjene. Nadzor nad finansijskim, materijalnim i računovodstvenim poslovanjem korisnika budžeta u pogledu namjene, obima i dinamike korišćenja sredstava vrši predsjednik opštine.

¹¹⁰ Član 77 i 78 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Ocjena stanja sistema lokalne samouprave u oblasti lokalnih javnih finansija, uključujući postojeće izazove i prijedloge za poboljšanje – komentari lokalnih samouprava

Jedinice lokalne samouprave su dale sljedeće komentare na stanje sistema lokalne samouprave u oblasti lokalnih finansija:

- Jedan od načina poboljšanja finansiranja jeste **bolja naplata poreza od fizičkih i pravnih lica**
- U donošenju Zakona koji se tiču rada lokalnih samouprava, **zakonodavci bi trebali da uvažavaju mišljenja, sugestije i inicijative organa lokalnih samouprava iz oblasti javnih finansija.**
- **Donošenje zakona kojim se opštinama direktno nameće primjena, bez planiranih izvora finansiranja, a nakon usvojenog budžeta, dovodi u pitanje održivost samog budžeta** (opštine su usmjerene na traženje izvora finansiranja nepopularnog kreditnog zaduženja kod komercijalnih banaka sa visokim kamatnim stopama, što sa jedne strane smanjuje obavezu prema korisnicima budžeta, a sa druge strane povećava obavezu po kreditnim zaduženjima).
- Iako je ostvarenje sopstvenih prihoda značajno unaprijeđeno, postoji određeni prostor za **poboljšanje naplate kroz preduzimanje svih raspoloživih zakonskih mjera radi suzbijanja fiskalne nediscipline i poboljšanja naplate potraživanja, a posebno u dijelu preduzimanja svih zakonskih mjera radi sprječavanja zastare potraživanja.** Takođe potrebno je u skladu sa Zakonom vršiti **otpis zastarjelih potraživanja**, kako se ista ne bi tretirala kao nenaplaćena potraživanja.
- **problem su sudski sporovi u kojima se u velikom broju slučajeva jedinica lokalne samouprave javlja kao tužena strana**, po kojem osnovu su u prethodnom periodu značajno opterećene gradske finansije
- Sistem finansiranja lokalne samouprave koji je na snazi od 2022. godine ne obezbjeđuje stalnu i kontinuiranu likvidnost opština. **Uvođenje neoporezivog dijela zarade do 700,00€ u bruto iznosu doveo je do značajnog pada prihoda po osnovu poreza na dohodak**, i bez obzira na intervenciju države da ustupi 100% ovog prihoda. Ovaj procenat neoporezive zarade je visok imajući u vidu da su na sjeveru većinom minimalne zarade i da po ovom osnovu opština ubira manje prihoda.
- Država pri promjeni zakonske regulative mora voditi računa o efektima na finansije lokalnih samouprava. Prihodi koje utvrđuju lokalne samouprave ostvaruju se supsidijarnom primjenom ZUP-a, **rješenja o utvrđivanju obaveza podložna su žalbama i dovode do troškova postupka i dolazak do naplate prihoda je težak** imajući u vidu da lokalne samouprave nemaju ovlašćenja blokade računa poreskih obveznika (sa izuzetkom blokade računa pravnih lica preko centralne banke). Kada su u pitanju fizička lica, koji su većinom obveznici plaćanja lokalnih prihoda, za opštine na sjeveru nastupa problem, jer su to **obveznici bez poreske discipline**, većinom nezaposleni i lica kojima nijedno sredstvo prinude ne dovodi do naplate. Opštinama ostaje **jedino sredstvo za obezbjeđenje hipoteka** koja ne dovodi do plaćanja poreza, a zahtijeva izuzetno složenu i dugu procesnu službeniku uključenost.

- Potrebno je sa državnog nivoa dodatno unaprijediti oblast finansiranja lokalnih samouprava, **naročito onih koje se nalaze na sjeveru države**, te pojedine prihode ustupiti opštinama, koje je do sada koristila država
- Trenutni izazov i mogući problem jeste novi Zakon o porezu na nepokretnosti koji članom 12, **umanjuje poresku stopu za nepokretnosti čiji je vlasnik ili korisnik upisan u registar poljoprivrednih proizvođača, za čak 70%**, jer je to veliki “udarac” za sve lokalne samouprave, a posebno za one gdje je najveći dio zemljišta poljoprivredno zemljište.
- Država je od 2019. godine tri puta mijenjala Zakon o porezu na nepokretnosti, kao i po osnovu drugih lokalnih prihoda što dovodi do opravdanog nerazumijevanja građana i privrede. Izvršiti **izmjenu zakonske regulative vezane za Centralnu banku, kojom bi se omogućila naplata poreskog potraživanja za fizička lica** i značajno se doprijelo uvećanoj naplati po osnovu poreza na nepokretnosti.
- Dosta složeno stanje, **nagomilan dug prvenstveno po osnovu poreza prema državi**, iz prethodnih 20 godina, stanje bi se moglo poboljšati državnom intervencijom u vidu veće finansijske podrške, **povećanje ustupljenih prihoda**

Opšte preporuke:

- Unaprijediti fiskalnu disciplinu na nivou lokalne samouprave : osnažiti planiranje, administraciju i naplatu lokalnih prihoda; dalje podizanje svijesti među stanovnicima o važnosti plaćanja poreza na nepokretnosti, kako bi se podržao razvoj opštine i pružanje usluga
- Pojednim opštinama koje se suočavaju sa ozbiljnim strukturnim problemima (npr. deindustrijalizacija i nedostatak radnih mjesta u privatnom sektoru, nedostatak poslovnog potencijala, smanjenje ekonomske aktivnosti i prihoda, migracija stanovništva) će biti potrebna dodatna podrška od strane centralne vlasti, pod uslovom da se obavežu na racionalizaciju rashoda
- Kroz kontinuirani nadzor, Ministarstvo finansija treba da uspostavi sistem „ranog uzbunjivanja“ koji bi pratio situaciju u svim opštinama i identifikovao rizike u ranoj fazi
- Unaprijediti sistem kontinuiranog dostavljanja podataka Ministarstvu finansija kad je u pitanju stanje lokalnog duga i neizmirenih obaveza
- Podsticati koordinaciju ili spajanje između jedinica lokalne samouprave radi poboljšanja efikasnosti u pružanju usluga. Razmatrana područja i mogućnosti pridruživanja uključuju komunalnu policiju i službe zaštite i spašavanja, kao i lokalna preduzeća za upravljanje putevima u manjim i ugroženim opštinama ili sprovesti aranžmane za zajedničko pružanje usluga, radi racionalizacije troškova pružanja usluga.
- Hitno sistematsko rješavanje problema prekomjernog broja zaposlenih, naročito u lokalnim javnim preduzećima, što generiše prekomjerne izdatke i izazove u upravljanju javnim finansijama na lokalnom nivou
- Reforma poslovanja određenih lokalnih samouprava – posebno tražeći operativnu efektivnost i efikasnost – kako bi se povratila njihova finansijska održivost.
- Unaprijediti politike kontrole i praćenja od strane Ministarstva finansija i sankcionisanje nepoštovanja obaveza od strane lokalnih samouprava, kroz ograničavanje dijela ustupljenih prihoda ili sredstava iz Egalizacionog fonda
- povećanje isplativosti pružanja usluga, posebno u pogledu opštinskih javnih preduzeća. Na primjer, kako je već gore navedeno, spajanje poslovanja (pa čak i zajedničko vlasništvo) komunalnih preduzeća u malim opštinama, kako bi se racionalizirali troškovi pružanja usluga korišćenjem ekonomije obima. Crna Gora bi mogla uzeti u obzir uspješno iskustvo zemalja OECD-a u poboljšanju operativne efektivnosti i efikasnosti opštinskih javnih preduzeća njihovim spajanjem ili ugovaranjem zajedničkog pružanja usluga. U svakom slučaju, mora se preduzeti odlučna akcija na reformisanju poslovanja ugroženih lokalnih javnih preduzeća i s njima u vezi i lokalnih samouprava, posebno tražeći operativnu efektivnost i efikasnost, kako bi se povratila održivost.

Preporuke vezane za unaprjeđenje pravnog okvira:

- Definisane odgovornosti i pravnog i administrativnog okvira. Jedan od prioriteta je da se prekine dalja fragmentacija opština. Izmjenama i dopunama Zakona o teritorijalnim organizacijama treba opisati način formiranja opština, čime bi se on učinio manje proizvoljnim i postavili strožije preduslove za

formiranje opštine. Nove opštine najčešće nemaju ni finansijski ni funkcionalni kapacitet. Novi kriterijumi odnosili bi se na broj stanovnika, kao i na fiskalni i finansijski potencijal.

- Drugi prioritet na koji bi se izmjene zakonske regulative mogle odnositi je da se odredi obim posla koji je zajednički za sve jedinice lokalne samouprave i one funkcije koje bi se mogle zajednički obavljati za više jedinica lokalne samouprave, iako sadašnja zakonska regulativa već omogućava saradnju između opština. Zakonodavstvo treba da definiše buduće oblasti zajedničkih usluga, a ne samo da stvara podsticaje za takav pristup.
- Obezbijediti veću samostalnost lokalnih samouprava u izradi i donošenju akata koji se direktno odnose na lokalnu zajednicu, u socijalnom, društveno-ekonomsko, privrednom smislu.

3.Ljudski resursi na lokalnom nivou

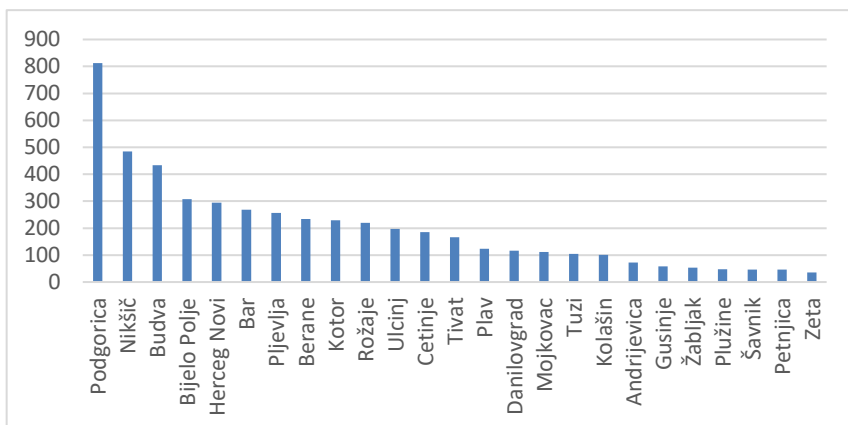
U ovom poglavlju analiziran je pravni okvir i praksa upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou. Sistem lokalne samouprave veoma je specifičan kada je riječ o službeničkom sistemu i kao takav zahtijeva posebnu pažnju i analizu.

Nekoliko je ključnih specifičnosti:

1. Različiti pravni režim koji se primjenjuje na zaposlene u lokalnoj upravi, posebnim i stručnim službama i na zaposlene u javnim službama;
2. Specifičnost organizacione strukture lokalne uprave, koja opredjeljuje posebnost službeničkog sistema;
3. Pored opštih propisa, prava i obaveze lokalnih službenika i namještenika proizilaze i iz Opšteg kolektivnog ugovora o radu i Granskog ugovor za upravu i pravosudje.

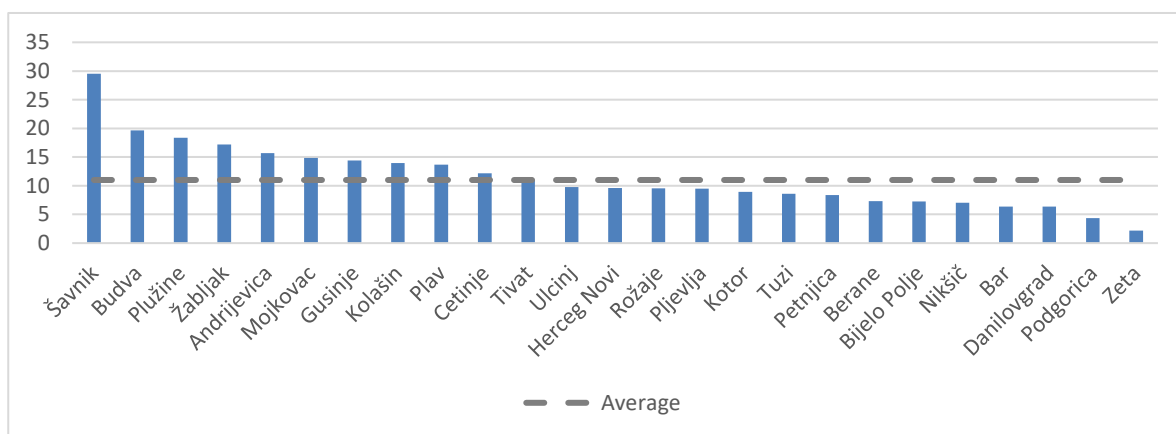
Generalna ocjena je da je normativni okvir u oblasti ljudskih resursa na lokalnom nivou potrebno unaprijediti. Potrebno je urediti sva pitanja koja se odnose na službenički sistem lokalne uprave jednim zakonom, isključujući u najvećoj mjeri shodnu primjenu drugih propisa. Uz to, potrebno je uspostaviti procedure zapošljavanja, kadrovskog planiranja i upravljanja ljudskim resursima u javnim službama čiji je osnivač opština.

Broj zaposlenih na lokalnom nivou

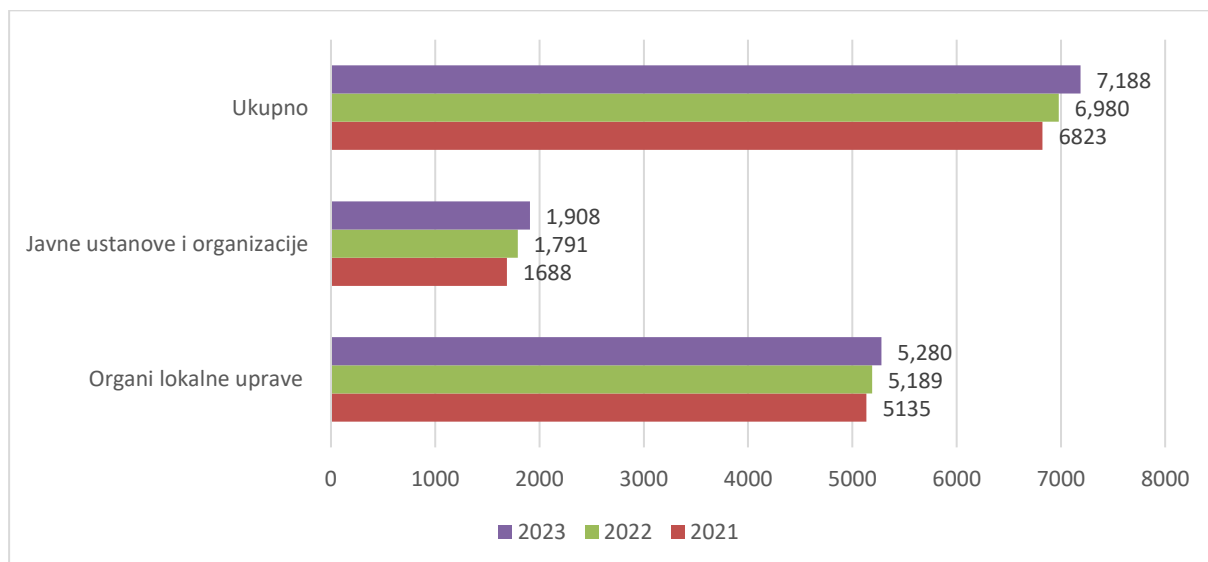


Analizirajući broj zaposlenih lokalnih službenika, evidentno je da veće opštine imaju više zaposlenih zbog čega se može očekivati da imaju snažnije kapacitete da obezbijede izvršavanje svojih nadležnosti.

Sa druge strane, posmatrajući broj zaposlenih lokalnih službenika po glavi stanovnika, može se zaključiti da manje opštine imaju veći broj zaposlenih po glavi stanovnika u odnosu na veće opštine.



Broj zaposlenih na lokalnom nivou predstavlja jedan od ključnih izazova u funkcionisanju sistema lokalne samouprave. Prema podacima Ministarstva finansija, evidentan je trend rasta broja zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim ustanovama u posljednje tri godine.



Sa druge strane, za potrebe ove analize od strane NVO Institut Alternativa dobijeni su podaci o broju zaposlenih u privrednim društvima čiji je osnivač opština. I ovi podaci pokazuju trend povećanja broja zaposlenih.



Povećanje broja zaposlenih na lokalnom nivou predstavlja izazov. Povećanje broja zaposlenih, uz donošenje propisa kojim se uvećavaju zarade zaposlenih u javnom sektoru značajno utiču na povećanje tekuće potrošnje na lokalnom nivou.

3.2. Ljudski resursi u organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama

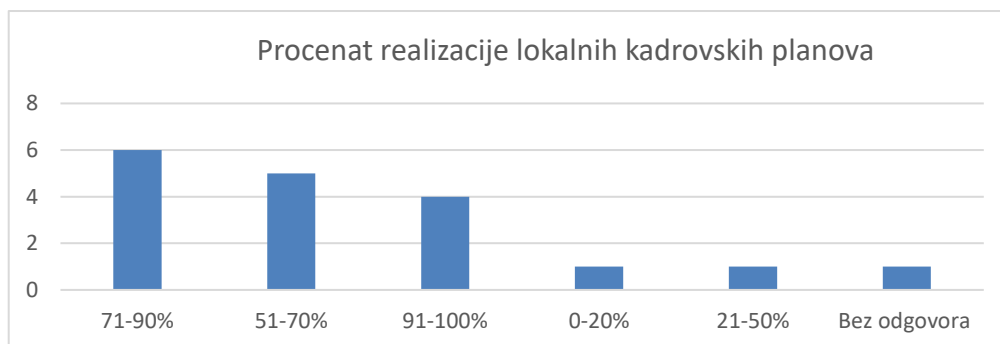
Proces zapošljavanja u organima lokalne uprave, funkcionisanje internog tržišta rada, planiranje i upravljanje ljudskim resursima, organizacija i sprovođenje obuka za lokalne službenike regulisani su **Zakonom o lokalnoj samoupravi**, uz shodnu primjenu **Zakona o državnim službenicima i namještenicima** u odnosu na određena pitanja.

Prema podacima dobijenim od opština, normativni okvir se primjenjuje. Opštine su istakle da prilikom zapošljavanja se sprovode procedure u skladu sa Zakonom, ali je uočljivo je da relativno nizak prosječan broj kandidata koji se javljaju na javne oglase/konkurse, uglavnom 1-2 kandidata.

Zakonska obaveza donošenja kadrovskog plana se u najvećoj mjeri implementira. Prema podacima Ministarstva javne uprave tokom 2022. i 2023. godine opštine su donosile kadrovske planove. U zakonskom roku 12 opština je donijelo kadrovski plan za 2022., dok je po isteku roka donijelo 6 opština, jedna opština nije donijela kadrovski plan, dok šest opština nije dostavilo podatke.

Za 2023. godinu 14 opština donijelo kadrovski plan, po isteku roka 6, dok jedna opština nije uopšte donijela kadrovski plan.

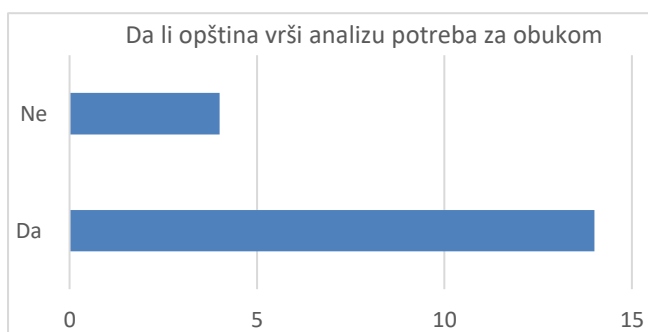
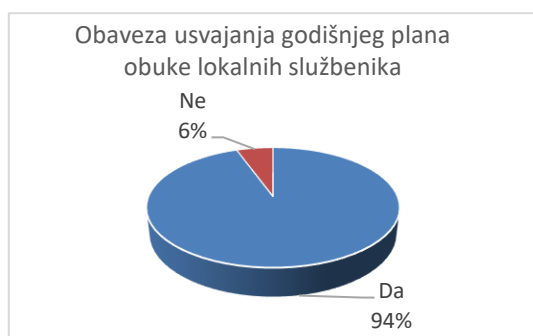
Kada je riječ o implementaciji kadrovskog plana, 6 opština je istaklo da je implementacija u visokom procentu, dok je kod 2 opštine do 20%, odnosno do 50%.



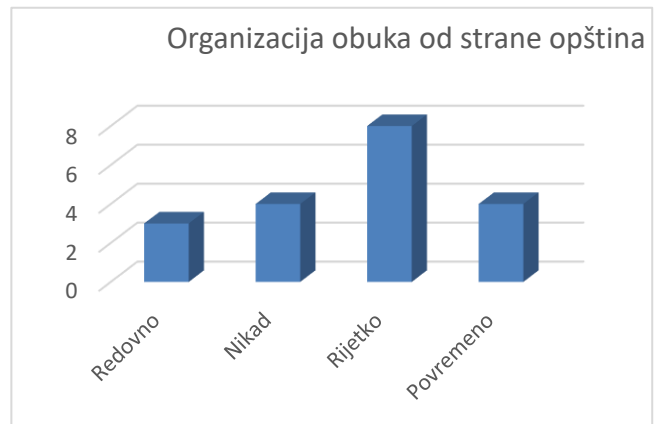
Opštine imaju izazov da obezbijede kadrovske kapacitete u pojedinim oblastima. U najvećem broju opština nedostaju arhitektae i unutrašnji revizori. Opštinama je potrebno jačanje kapaciteta i u oblasti IT sektora.



Prema podacima dostavljenim od strane opština, zakonske obaveze koje se odnose na donošenja programa obuke i vršenja analize potreba za obukom se implementiraju .



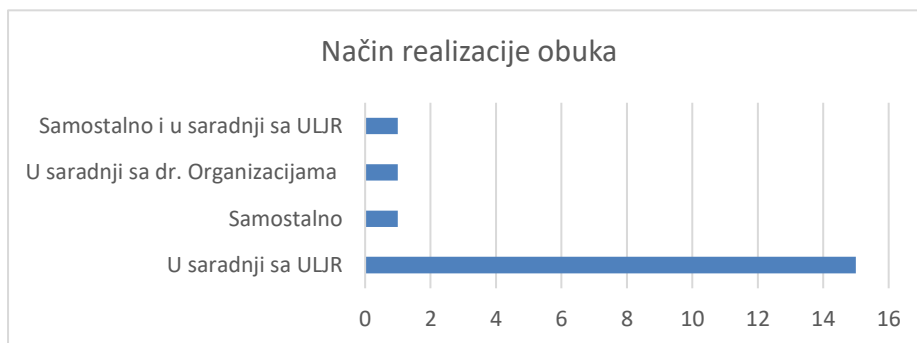
Iako se zakonska obaveza u smislu donošenja progograma obuke realizuje, podaci pokazuju da je samostalna organizacija i realizacija obuka od strane opština izostaje.



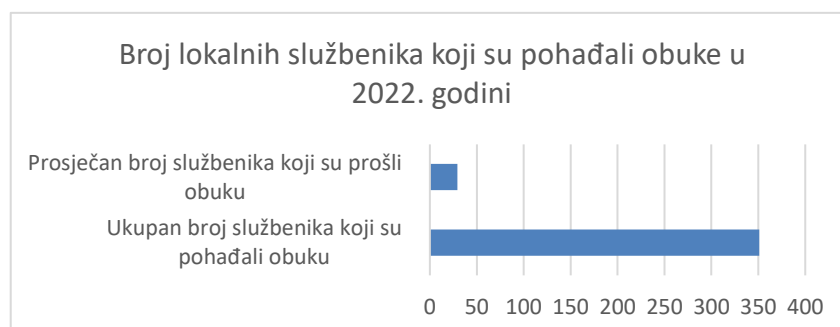
Neke opštine organizovale su obuke za primjenu google alata, mobilni timovi za socijalne servise, poslovna efikasnost i tako dalje.

Međutim, treba istaći da postoji i dobra praksa u nekim opštinama u kojima se realizuju obuke

Generalna ocjena je da se obuke za lokalne službenike obuke organizuju u saradnji opštine i Uprave za ljudske resurse.



Generalno, **nizak broj lokalnih službenika pohađa obuke**. Prema podacima dostavljenim od strane opština u 2022. godini je 350 službenika na nivou svih opština pohađalo obuke.



3.2. Ljudski resursi u javnim službama

Oblast ljudskih resursa u javnim službama na lokalnom nivou regulisana je opštim propisima o radu. Takođe, na ljudske resurse u ovoj oblasti primjenjuju se Zakon o privrednim društvama (privredna društva čiji je osnivač opština), posebnim zakoni kojima se uređuju pojedinačne upravne oblasti (javne ustanove čiji je osnivač opština) i interne procedure javnih službi. U tom smislu, uočava se fragmentisanost pravnog okvira kojim se uređuje ova oblast, što implicira negativne pojave u praksi.

U prvom redu, zakonodavac nije prepoznao specifičnosti javnih službi u sistemu javne uprave. Imajući u vidu da je riječ o subjektima koji pružaju usluga od javnog interesa i finansiraju se javnim novcem neophodno je uspostaviti pravni okvir koji će obezbijediti adekvatne i optimalne ljudske resurse.

Postojeća pravna regulativa predstavlja ozbiljan izazov jer se za javne službe na lokalnom nivou ne propisuju procedure zapošljavanja utemeljene na merit sistemu, kao ni obavezu planiranja i upravljanja ljudskim resursima. Ovo sve implicira da je čitav službenički sistem u opštinskim javnim službama zasnovan na diskrecionom pravu nadređenih bez merit principa, nedovoljnoj transparentnosti i otvorenosti, kao i neadekvatnoj pravnoj zaštiti u postupcima zapošljavanja.

Podaci NVO Institut alternativa¹¹¹ pokazuju da „*najlošije stanje je u javnim preduzećima, sa čak 17 odričnih odgovora na pitanja o ispunjenosti osnovnih preduslova za sprečavanje neprimjerenih rizika od korupcije i neprimjerenih uticaja prilikom zapošljavanja. Zakon o privrednim društvima nije uvažio specifičnosti preduzeća, čiji su osnivači i većinski vlasnici država ili opština, pa se na ova preduzeća primjenjuju opšti propisi o radu i interna akta preduzeća, koja rijetko propisuju strože uslove i mehanizme koji bi obezbijedili zapošljavanje na osnovu zasluga*“.

Uz to, planiranje i upravljanje ljudskim resursima kao obaveza izostaje, što utiče na i trend povećanja broja zaposlenih, ali i na kvalitet obavljanja djelatnosti.

Ocjena stanja u oblasti Ljudski resursi na lokalnom nivou:

- Trend povećanja broja zaposlenih na lokalnom nivou predstavlja izazov.
- Shodna primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima na službenički sistem u lokalnim samouprava izaziva nedoumice u praksi.
- Postoji potreba za snažnijim praćenjem primjene normativnog okvira u oblasti službeničkog sistema u organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama, sa ciljem ocjene njihovih efekata, pogotovo u oblasti donošenja kadrovske plana i njegove implementacije.
- Organizacija obuka od strane opština predstavljaju izuzetke. Uglavnom obuke organizuje Uprava za ljudske resurse, pri čemu je generalni utisak da veoma mali broj službenika pohađa obuke.
- Službenički sistem javnih službi karakteriše nepostojanje detaljnih procedura za zapošljavanje zasnovane na merit sistemu, izostaje transparentnost i

¹¹¹ <https://institut-alternativa.org/ni-klijent-ni-gazda-ka-vecjoj-otpornosti-na-politicki-klijentelizam-i-korupciju-pri-zaposljavanju-u-javnom-sektoru/>

otvorenost procesa, a pravna zaštita u postupku zapošljavanja mora biti unaprijeđena. Uz to, ne postoji obaveza kadrovske planiranja. **Iz toga proizilazi da ne postoji adekvatan normativni okvir koji uređuje službenički sistem u javnim službama na lokalnom nivou.**

Preporuke:

- Uspostaviti okvir za optimizaciju zaposlenih na lokalnom nivou.
- Urediti normativni okvir za upravljanje ljudskim resursima da odgovara specifičnostima sistema lokalne samouprave, na način da se shodna primjena drugih propisa svede na minimum.
- Uspostaviti normativni okvir za zapošljavanje i upravljanje ljudskim resursima u javnim službama na lokalnom nivou.

4. Odnosi između organa centralnog i lokalnog nivoa

Prenošenje nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo je složen proces koji karakteriše mnogo izazova, a posebno koordinacija između organa, njihov odnos i nadzor. Kvalitetna koordinacija između dva nivoa vlasti obezbjeđuje pravilno izvršavanje propisa i sprovođenje nadležnosti, usklađuju se strateški i drugi prioriteti, a sve u cilju isporučivanja kvalitetnih usluga i obezbjeđenja kvalitetnog života građanima.

U Crnoj Gori pravni okvir, počevši od Ustava i ratifikovane Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, garantuje autonomiju lokalne samouprave što suštinski oblikuje odnose dva nivoa vlasti. U kontekstu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi svaki oblik upravnog nadzora nad radom lokalnih organa ima za cilj jedino da obezbijedi usklađenost rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima, dok u odnosu na cjelishodnost centralni organi mogu vršiti nadzor samo nad delegiranim poslovima.

Zakonom o lokalnoj samoupravi uspostavljeni su principi međusobne saradnje i nadzora. U kontekstu ovih odnosa važno je ukazati na obavezu da se **u pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave obezbjeđuje izjašnjenje opština.**

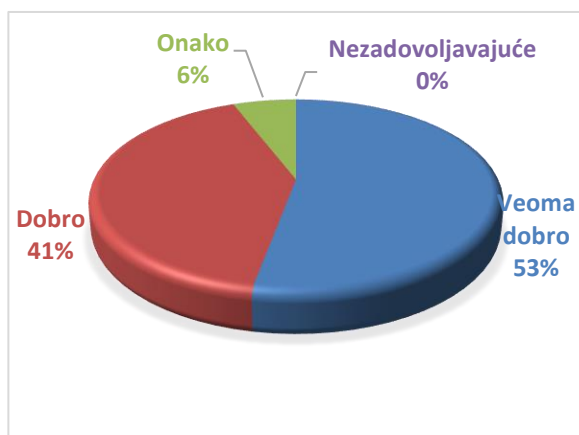
Uvažavajući normativni okvir odnos centralnih i lokalnih organa karakteriše: **međusobna saradnja**, obaveznost centralnih organa da prilikom donošenja propisa pribave **mišljenje/izjašnjenje jedinica lokalne samouprave**, kao i **vršenje nadzora** od strane državnih organa nad radom organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave. Nadzor se sprovodi od strane ministarstava (nadzor nad primjenom propisa i nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću u odnosu na delegirane poslove), inspeksijskih organa, ali i od strane nezavisnih institucija poput Državne revizorske institucije.

Normativni okvir usklađen je sa svim međunarodnim principima na kojima se temelji sistem lokalne samouprave u pogledu odnosa dva nivoa vlasti. Međutim, istraživanja za potrebe izrade ove Analize pokazuju da pravni okvir nije u dovoljnoj mjeri primijenjen u praksi.

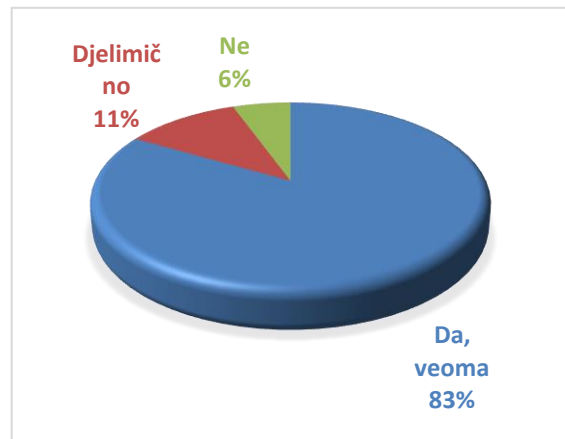
Postoji značajan prostor za unapređenje koordinacije i razmjene podataka između centralnih i lokalnih organa.

Analizom podataka dostavljenih od strane opština utvrđuje se da opštine smatraju da je odnos između Zajednica opština i samih opština veoma dobar, kao i da je uloga Zajednice opština korisna. Prema tome, **Zajednica opština uživa povjerenje opština.**

Odnos ZOCG i opština:



Da li ulogu ZOCG smatrate korisnom?



Prema podacima Zajednice opština Crne Gore organi državne uprave često predlažu zakone, kojima se značajno utiče na funkcionisanje sistema lokalne samouprave, bez izjašnjenja opština. Na taj način su opštine su uskraćene na zakonom utvrđeno pravo na konsultacije i izjašnjenje¹¹².

U ovom kontekstu, navodi se Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica iz 2021. godine kojim su radikalno smanjeni zakonom ustupljeni prihodi najvećeg broja opština, Zakon planiranju prostora i izgradni objekata iz 2017. godine kojim je izvršena centralizacija poslova planiranja objekata, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj samouprave kojim je uređen izborni proces u jedinicama lokalne samouprave (a koji je ukinut od strane Ustavnog suda), Zakon o penzijsko invalidskom osiguranju kojim je pomjerena starosna granica za odlazak u penziju, koji nije usklađen sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao i Granski kolektivni ugovor za upravu i pravosuđe kojim su značajno uvećane zarade zaposlenima i Granski kolektivni ugovor za stambeni-komunalnu djelatnost.

Takođe, tokom 2022. godine Zajednica opština je uputila više inicijativa za izmjene i dopune propisa kojima se uređuje sistem finansiranja lokalne samouprave, naplata lokalnih javnih prihoda i sistem zarada zaposlenih u javnom sektoru. Određene inicijative su odbijene, a na neke organi državne uprave nijesu ni odgovorili.

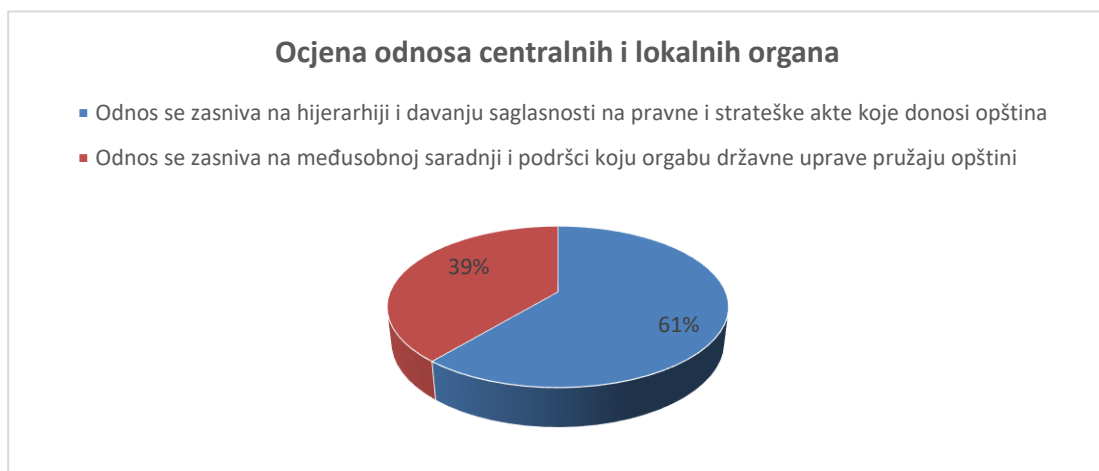
Pored toga, Zajednica opština ukazuje da Vlada Crne Gore usvaja strateška dokumenta u kojima se utvrđuju obaveze opštinama bez prethodne konsultacije, ali i procjene finansijskih, kadrovskih, tehničkih i drugih kapaciteta.

Efekte ovako kreiranih politika, između ostalog, su smanjenje prihoda opštinama, rast tekuće potrošnje opštine, negativan uticaj na funkcionisanje privrednih društava čiji osnivač opština koji ionako imaju izazove u funkcionisanju, i tako dalje.

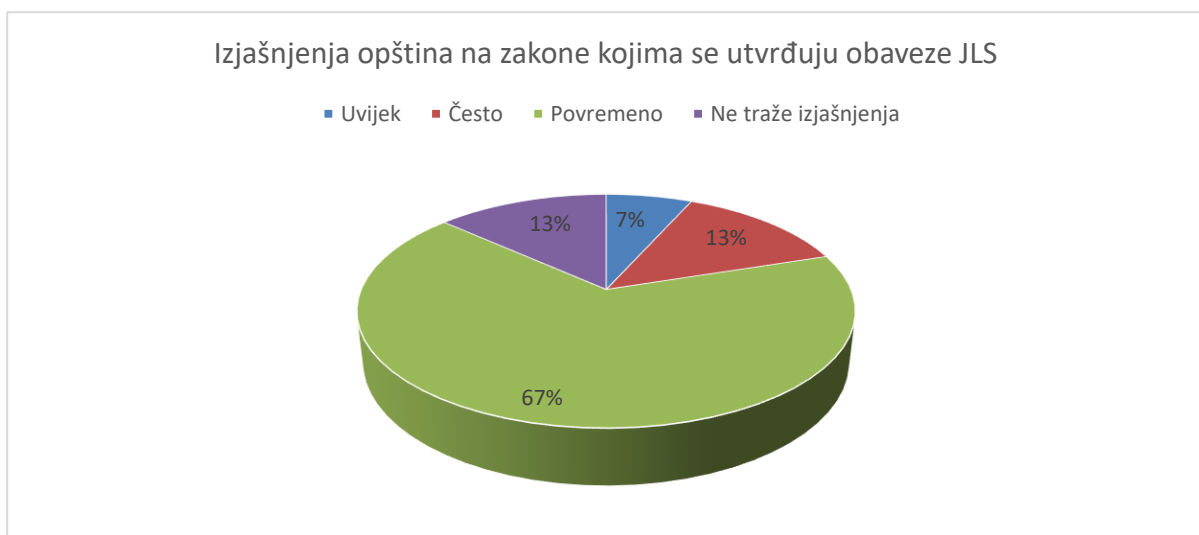
¹¹² Odgovori Zajednice opština Crne Gore dostavljeni Savjetu Evrope za potrebe monitoringa

Ukazuje se da posljednih godina potpuno izostaje primjena načela konsultovanja opština, kao i da su organi centralnog nivoa vlasti prije 2015. godine makar formalno obezbjeđivalo učešće opština u kreiranju javnih politika, a da se sada opštine i Zajednica opština o donošenju ključnih zahtjeva informišu putem medija, na javnim raspravama i web sajtu Vlade.

Nalazi ankete ukazuju da većina opština smatra da je saradnja centralnih i lokalnih organa formalna i bazirana na principu hijerarhije.

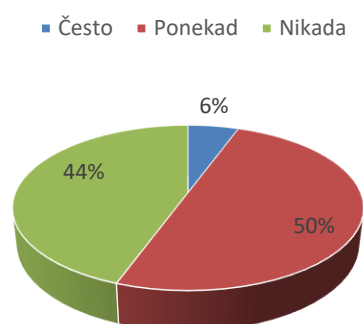


Dio oština je ukazalo da organi državne uprave traže mišljenje prilikom pripreme relevantnih propisa (7%), ali veći procenat je onih koji su ukazali da centralni organi ne traže izjašnjenja (67%)



Međutim, generalna je ocjena da centralni organi kada i zatraže izjašnjenje, veoma rijetko prihvataju sugestije jedinica lokalne samouprave.

Procenat prihvatanja sugestija od strane JLS



Organi državne uprave dužni su da prate primjenu propisa iz svoje uprave oblasti. Ova obaveza proističe iz samih zakona, koji u svojoj sistematici sadrže odredbe o nadzoru. Takve odredbe upućuju na obavezu ministarstava da prate primjenu propisa i od strane jedinice lokalne samouprave. Praksa pokazuje da se ova vrsta nadzora ne sprovodi od strane organa državne uprave¹¹³, osim od strane Ministarstva javne uprave. Razlog tome može biti nedoročenost pravnog okvira koji samo sadrži generalnu odredbu o obavezi sprovođenja ove vrste nadzora, kao i nepostojanje pravila i metodologije nadzora.

Takođe, normativni okvir prepoznaje i vršenje inspekcijskog nadzora u jedinicama lokalne samouprave. Inspekcijski nadzor se vrši od strane upravne inspekcije koja prati primjenu propisa iz oblasti:

- službeničkih odnosa;
- upravnog postupka;
- propisa kojima je uređen sistem državne uprave;
- slobodnog pristupa informacijama ,
- zabrane diskriminacije;
- izbornog procesa (nadzor nad biračkim spiskom);
- pečata.

Na primjer, odredbama člana 199 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši Ministarstvo, te da inspekcijski nadzor nad sprovođenjem odredbi ovog zakona koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa, odnosno popunu radnih mjesta u organima lokalne uprave, stručnim službama i posebnim službama, kao i na prava, dužnosti i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika vrši Ministarstvo, preko upravne inspekcije.

Praksa Ministarstva javne uprave u vršenju nadzora nad primjenom propisa postoji. U tom smislu, vršeni su nadzori u pogledu održavanja sjednica skupština opština, primjene člana 59 zakona (ovlašćenja predsjednika opštine da u ime skupštine opštine donosi odluke), donošenja kadrovske plana opštine, donošenja strateškog plana razvoja opštine, primjene RIA u postupku donošenja lokalnih odluka i tako dalje. Ova vrsta nadzora ima preventivni karakter, sa ciljem ukazivanja na propuste u

¹¹³ Informacija dobijena od strane organa državne uprave na sastancima održanim u decembru 2022. godine.

implementacije i davanju preporuka za pravilnu primjenu propisa. Takođe, sa ciljem podsticanja drugih organa državne uprave, Ministarstvo javne uprave je upućivalo nalaze nadzora drugim organima državne uprave sa ciljem podsticanja njihovog aktivnog djelovanja u pravcu pružanja podrške opštinama da kvalitetnije primjenjuju propise (na primjer Ministarstvu finansija u dijelu sprovođenja RIA, Ministarstvu ekonomskog razvoja u dijelu donošenja strateškog plana razvoja opštine).

Ovo je posebno važno jer je Ministarstvo javne uprave ispitivalo kapacitete ministarstava u dijelu sistema lokalne samouprave. Tim povodom upućeni su zahtjevi ministarstvima sa sljedećim pitanjima:

1. Da li u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave postoje radna mjesta u čijem se opisu poslova utvrđuju poslovi upravnog nadzora.
2. Da li su opisima poslova i radnih zadataka zastupljene sljedeće funkcije koje se smatraju ključnim za sistemsko praćenje rada jedinica lokalne samouprave:
 - Nadzor nad zakonitošću opštih akata skupštine i predsjednika opština;
 - Praćenje blagovremenosti izvršavanja zakonom propisanih obaveza;
 - Koordinacija aktivnosti sa resornim ministarstvom za lokalnu samoupravu po ovim pitanjima.

Analizom sadržaja dostavljenih odgovora kao i podataka dobijenih neposrednom komunikacijom sa zaposlenim u organima državne uprave može se zaključiti da je pitanje nadzora i praćenja rada jedinica lokalne samouprave nedovoljno precizno definisano. Kao posljedice ovog nedostatka proizilazi da se organi državne uprave pitanjem nadzora i praćenjem vršenja poslova opština ne bave na sistemski način.

Praksa je pokazala da u pojedinim slučajevima opštine nijesu postupale po preporukama Ministarstva zbog čega su se stvarali uslovi za primjenu mjera raspuštanja skupština opština.¹¹⁴

Uvažavajući sve navedeno, u narednom periodu je neophodno normativno urediti sprovođenje nadzora nad primjenom propisa, kao i obezbijediti kapacitete u ministarstvima koji će vršiti poslove koje se odnose na sistem lokalne samouprave.

Takođe, inspekcije u posebnim upravnim oblastima koje djeluju u okviru Uprave za inspekcije vrše inspekcijски nadzor i u odnosu na jedinice lokalne samouprave.

Najzad, važno je ukazati i na posebne nadzore koje nad radom lokalne samouprave vrše nezavisni državni organ, odnosno Državna revizorska institucija. Riječ je o najvišem organu revizije u Crnoj Gori, čije su nadležnosti utvrđene Ustavom Crne Gore i Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji¹¹⁵. Članom 5 ovog Zakona propisano je da

¹¹⁴<https://www.gov.me/dokumenta/57c5d782-fd2f-43a6-945d-ea600036109b>,
<https://www.gov.me/dokumenta/52121240-d0af-4893-b57c-138a9d9d510d>

¹¹⁵ Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji („Službenom listu RCG”, br. 28/2004, 27/2006, 78/2006 i “Službenom listu CG”, br. 17/07, 40/2011, 31/2014 i 70/2017)

institucija kroz postupke revizije: 1) vrši ispitivanje dokumenata, transakcija, sistema unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije, računovodstvenih i finansijskih postupaka i drugih evidencija subjekata revizije u cilju utvrđivanja da li su finansijski izvještaji istiniti, objektivni i sastavljeni u skladu sa prihvaćenim računovodstvenim standardima; 2) vrši utvrđivanje pravilnosti finansijskih i drugih radnji subjekata revizije u cilju vrednovanja usklađenosti sa važećim zakonima i drugim propisima; 3) utvrđuje uspješnost ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finansijskih transakcija, programa, projekata, korišćenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije kao i efekte ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

Državna revizorska institucija (DRI) izvršila je reviziju svih jedinica lokalne samouprave, izuzev opština Petnjica i Zeta (koja još uvijek nije izašla iz okvira Glavnog grada). U postupku revizije daju se mišljenja (na finansijsku reviziju i reviziju uspješnosti) koja mogu biti pozitivna i negativna, kao i preporuke za poboljšanje stanja. **Generalna ocjena DRI je da ima puno negativnih mišljenja na finansijske revizije i revizije uspješnosti, da sopstveni prihodi opštinama nijesu dovoljnim da je od 24 opštine (ne uključujući novoosnovanu opštinu Zeta) 18 korisnice egalizacionog fonda, te da je njihov index razvijenosti ispod prosjeka na nivou Crne Gore.**¹¹⁶

Kada je riječ o reviziji, za potrebe revizije završnog računa budžeta opštine angažuju nezavisne revizorske kuće koje sačinjavaju izvještaj o reviziji. Ovaj izvještaj dostavlja se uz Završni račun budžeta Skupštini opštine, radi razmatranja i usvajanja.

Kada je riječ o odnosima između centralnih i lokalnih organa vrijedi ukazati da organi lokalne uprave nemaju pristup državnim registrima (katastarskom registru, socijalnom kartonu, registru stanovništva i tako dalje)¹¹⁷.

Ovakva situacija otežava njihovo funkcionisanje, pružanje usluga, ali i doprinosi „udaljavanju“ dva nivoa vlasti i utiče da sistem javne uprave ne bude funkcionalan u onoj mjeri u kojoj bi trebalo.

Ocjena stanja u oblasti Odnosi između centralnih i lokalnih organa:

- Opštine su ocijenile da je uloga Zajednice opština korisna, te na bazi dostavljenih odgovora može se konstatovati da Zajednica opština uživa povjerenje opština.
- U praksi se u potpunosti ne obezbjeđuje implementacija zakonske obaveze izjašnjavanja opština o predlozima zakona kojima se utiče na sistem lokalne samouprave. To znači da organi državne uprave često predlažu zakone, kojima se značajno utiče na funkcionisanje sistema lokalne samouprave, bez izjašnjenja opština zbog čega su opštine uskraćene na zakonom utvrđeno pravo na konsultacije i izjašnjenje. Uz to, u praksi se dešava da Vlada Crne Gore usvaja strateška dokumenta u kojima se utvrđuju obaveze opštinama bez prethodne konsultacije, ali i procjene finansijskih, kadrovskih, tehničkih i drugih kapaciteta.

¹¹⁶ Sastanak sa predstavnicima DRI, održan dana 27.10.2023. godine u prostorijama Državne revizorske institucije

¹¹⁷ Informacija sa Okruglog stola sa jedinicama lokalne samouprave „Predstavljanje preliminarnih nalaza Izvještaja o stanju u upravnim stvarima za 2022. godinu, za lokalni nivo“

- Generalna je ocjena da centralni organi kada i zatraže izjašnjenje od strane opština, veoma rijetko prihvataju sugestije jedinica lokalne samouprave.
- Praksa pokazuje da organi državne uprave u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ne prepoznaju radna mjesta koja se odnose na vršenje nadzora u oblasti lokalne samouprave, te da sistemski ne sprovode nadzor nad primjenom propisa od strane jedinice lokalne samouprave.
- Centralni organi ne sprovodi nadzor nad povjerenim i prenesenim poslovima jedinica lokalne samouprave.
- Ne postoje posebni izvještaji inspeksijskih organa o sprovedenim inspeksijskim nadzorima i utvrđenim nepravilnostima koje se odnose na sistem lokalne samouprave, na osnovu kojih bi se mogli utvrditi generalni izazovi u implementaciji propisa na lokalnom nivou.
- Državna revizorska institucija sprovodi redovne postupke revizije na nivou jedinica lokalne samouprave, o čemu sačinjavaju posebne izvještaje o finansijskim revizijama i revizijama uspjeha. Ova vrsta kontrole u potpunosti funkcioniše u praksi.

Preporuke:

- Potrebno je obezbijediti kapacitete organa državne uprave za vršenje poslova koji se odnose na sistem lokalne samouprave, sa ciljem obezbjeđenja implementacije obaveze konsultovanja opština u procesu donošenja zakona i strateških dokumenata. U tom smislu, predlaže se kreiranje posebnog programa obuka, uspostavljanje platforme za dijalog između centralnih i lokalnih organa.
- Pravni okvir, odnosno sistemski Zakon o lokalnoj samoupravi, potrebno je unaprijediti u pravcu normativnog definisanja nadzora nad primjenom propisa.
- Potrebno je kreirati metodologije za sprovođenje nadzora nad povjerenim i prenesenim poslovima.

5.Saradnja između lokalnih samuprava i drugih lokalnih partnerstava

Međuopštinska saradnja (MOS) za potrebe ovog izveštaja odnosi se na dobrovoljnu i obaveznu saradnju između dvije i/ili više opština radi ispunjavanja zadataka, nadležnosti i/ili zajedničkih projekata na kvalitetniji, efikasniji i efektivniji način, a sve u cilju da se obezbijedi dobra lokalna uprava i podstakne lokalni razvoj.

Međuopštinska saradnja je fenomen koji je tokom godina sve više preovladavao u Evropi. Glavni razlozi bili su potreba za rješavanjem zajedničkih izazova koji su pogađali opštine. Saradnja kao takva može biti ili dobrovoljna, koju iniciraju opštine, ili obavezna, koju zahtjeva, na primer, vlada. Jedan od najčešćih razloga za to je nedovoljna veličina i raspoloživost resursa na lokalnom nivou za pružanje usluga ili ispunjavanje formalnih obaveza. Međutim, on je takođe služio kao instrument koordinacije politike i pružanja usluga za centralne vlade. Tokom vremena, prakse saradnje su služile za rješavanje različitih ciljeva, kao što su traženje zajedničkog

ekonomskog razvoja u globalizovanom konkurentnom svijetu, poboljšanje sprovođenja javnih politika na određenim teritorijama ili političko jedinstvo za suprotstavljanje drugim akterima, zajedničko planiranje i koordinacija za rešavanje problema, nedostatak institucionalnih kapaciteta u pružanju javnih usluga. Načini saradnje su stoga bile raznolike, i preko njih su opštine mogle da se suoče sa nekoliko zadataka, pa čak i da se angažuju na novim.

Na osnovu postojeće analize, međuopštinska saradnja u Crnoj Gori još uvijek nije dobila dovoljnu sistemsku podršku niti pažnju, ni centralne administracije, ni opština. Bilo je i postoji nekoliko saradnje na lokalnom nivou, uglavnom uz podršku donatora, međutim ovaj oblik efikasnijeg i efikasnijeg sprovođenja zadataka nema redovnu i stabilnu osnovu u zemlji.

Pravni okvir međuopštinske saradnje

U Crnoj Gori, Zakon o lokalnoj samoupravi (čl. 15 i čl. 186-192 Zakona o lokalnoj samoupravi) daje pravni osnov za saradnju opština i definiše sadržaj ugovora. Zakonom je propisano da jedinice lokalne samouprave imaju slobodu da na dobrovoljnoj osnovi stvaraju kooperativne aranžmane u svim oblastima u kojima imaju primarnu nadležnost (izvorne nadležnosti) za zadovoljavanje potreba svojih građana. Zakon dalje propisuje (član 190) da „dvije ili više opština mogu, radi zajedničkog, ekonomičnijeg i racionalnijeg obavljanja određenih poslova iz svoje nadležnosti, osnovati privredno društvo ili javnu ustanovu, u skladu sa zakonom”. Na osnovu važećeg zakonodavstva, međuopštinska saradnja nije moguća za sprovođenje delegiranih poslova. Opštine u Crnoj Gori mogu uspostaviti oblike direktne saradnje sa lokalnim vlastima stranih država.

Pored organskog zakona o lokalnoj samoupravi, nekoliko sektorskih zakona daje normativna rješenja za uspostavljanje međuopštinske saradnje prilagođena relevantnim oblastima (nadležnostima). Na primjer, međuopštinska saradnja je takođe regulisana Zakonom o komunalnim djelatnostima.

Sve u svemu, sadašnje zakonodavstvo daje lokalnim samoupravama opšte odredbe, koje omogućavaju međuopštinsku saradnju između opština za obavljanje prvobitnih zadataka. Međuopštinska saradnja nije moguća za realizaciju zadataka prenesenih sa višeg nivoa vlasti. Ovaj zakon je opšti i ne daje detalje za međuopštinsku saradnju.

Međuopštinska saradnja u praksi

Pored zakonodavstva, važno je pogledati i praktične podatke i mišljenja crnogorskih opština o ovoj temi. Analiza Ministarstva javne uprave je obuhvatila posebnu listu pitanja o međuopštinskoj saradnji, koja su upućena svim lokalnim samoupravama.

Stopa odgovora na upitnik je bila 72%, uključujući odgovore 18 od 25 opština na specifična pitanja uključujući međuopštinsku saradnju.

Među crnogorskim opštinama deset (10) opština smatra postojeći pravni okvir za međuopštinsku saradnju zadovoljavajućim, šest (6) smatra ga ograničenim, a dvije (2) ga smatraju nezadovoljavajućim. Ovo se može tumačiti da opštine smatraju da ne postoje zakonska ograničenja za uspostavljanje saradnje, ali da je potrebno to unaprijediti na način da se detaljnije regulišu pitanja međuopštinske saradnje.

U jednom od podnijetih predloga je, takođe, sugerisano da se zakonskim okvirom predvidi formiranje posebnog fonda na nacionalnom nivou, kojim bi se planirala sredstva za unaprijeđenje međuopštinske saradnje kroz studijske posete, odnosno radionice za sticanje novih znanja i razmjene iskustva.

Na osnovu analize, koja je tražila informacije iz poslednje tri godine (2020-2023), dvanaest (12) opština je učestvovalo u projektima međuopštinske saradnje, dok četiri opštine nijesu učestvovala ni u jednoj međuopštinskoj saradnji.

Što se tiče oblika MOS, dvanaest opština (12) je odgovorilo da su potpisale ugovor o međuopštinskoj saradnji, dok je šest opština (6) navelo da nije potpisalo ugovore o MOS. Većina opština definiše nadležnosti MOS u ugovoru kojim je osnovana. Dva odgovora su, pored toga, ukazivala da je ovo nejasno definisana oblast bez jasnih formalnih okvira.

Kada je riječ o podsticajima centralnih vlasti za unaprijeđenje horizontalne saradnje lokalnih samouprava, dvanaest (12) opština je odgovorilo da takve mjere ne postoje, dvije (2) opštine nisu upoznate sa takvim mjerama, dvije (2) opštine su navele da se ovakve mjere sprovode uz podršku Zajednice opština Crne Gore, dok dvije (2) opštine nijesu odgovorile na pitanje. Ovu činjenicu potkrepljuju i informacije iz Ministarstva javne uprave, da vlada ne daje finansijske podsticaje za podršku međuopštinskoj saradnji.

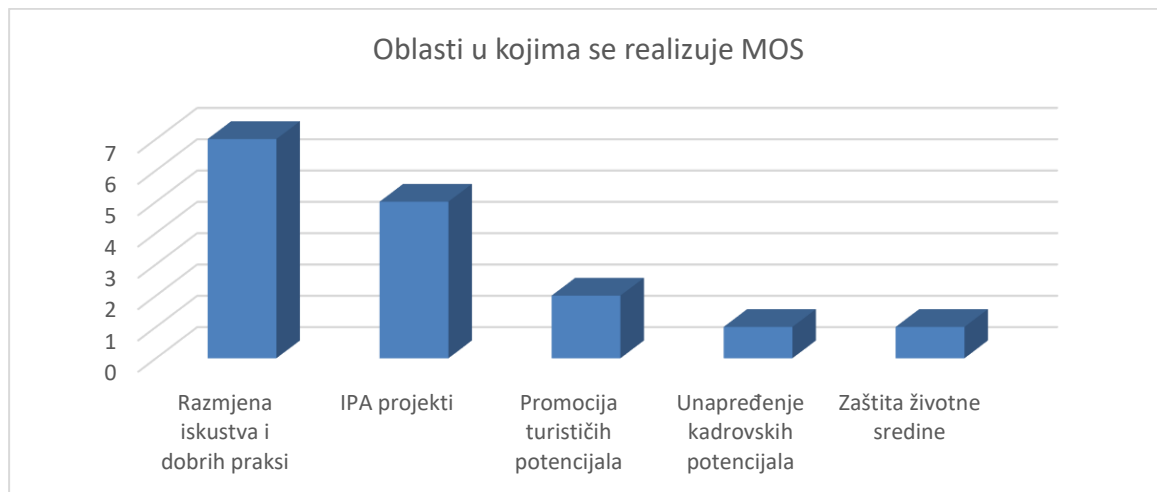
MOS u Crnoj Gori se razvija kroz formalne ugovore ili sporazume o saradnji, dok trenutno ne postoje tijela koja su posebno odgovorna za stimulaciju, praćenje i upravljanje aranžmanima međuopštinske saradnje u zemlji.

Specifični podaci o projektima međuopštinske saradnje koje je dostavilo nekoliko opština pokazuju da su se projekti uglavnom odnosili na unapređenje saradnje sa NVO sektorom, povećanje zaposlenosti i unapređenje poljoprivrede. Prosečno trajanje projekata međuopštinske saradnje je oko osamnaest meseci, dok se sredstva za finansiranje ovih projekata uglavnom obezbeđuju iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Opštine su prepoznale značajne rezultate međuopštinske saradnje kroz broj obučeni nezaposlenih lica, poboljšane uslove za proizvođače poljoprivredne vrednosti, kao i obezbeđivanje sredstava za projekte nevladinih organizacija.

Generalno, opštine su navele sledeće razloge za učešće u projektima Međuopštinske saradnje :

- Realizacija strateških ciljeva iz Strateškog plana razvoja opštine
- Zaštita životne sredine
- Promocija turizma
- Ekonomski razvoj opštine
- Razmena informacija i primena dobre prakse
- Zajedničko učešće u projektima prekogranične saradnje
- Određene usluge su isplative ako više opština (primorskih opština) nije uključeno u njihovu implementaciju

- Razvijanje mreže partnera
- Realizacija zajedničkih projekata koji su značajni i korisni za građane opštine.



Izvor: Analiza MJU, 2023

Uopšteno gledano međuopštinsku saradnju lokalne samouprave doživljavaju veoma pozitivno. Deset (10) opština je ocijenilo da je međuopštinska saradnja u Crnoj Gori veoma dobra, tri (3) opštine su je ocijenile odličnom, dok je prema pet (5) opština međuopštinska saradnja ograničena. Opštine koje su međuopštinsku saradnju ocenile kao ograničenu, uglavnom su isticale sopstveno iskustvo, koje je karakterisalo teško i sporo donošenje odluka, otežano funkcionisanje preduzeća, nedoumice u regulisanju međusobnih odnosa. Nijedna opština od onih koji su odgovorili nije navela da međuopštinska saradnja ne postoji.

Generalna ocjena je da međuopštinsku saradnju lokalne samouprave doživljavaju veoma pozitivno. Deset (10) opština je ocijenilo da je međuopštinska saradnja u Crnoj Gori veoma dobra, tri (3) opštine su je ocijenile odličnom, dok je prema pet (5) opština međuopštinska saradnja ograničena. Opštine koje su međuopštinsku saradnju ocenile kao ograničenu, uglavnom su isticale sopstveno iskustvo, koje je karakterisalo teško i sporo donošenje odluka, otežano funkcionisanje preduzeća, nedoumice u regulisanju međusobnih odnosa. Nijedna opština od onih koji su odgovorili nije navela da međuopštinska saradnja ne postoji.

Za buduće razmatranje, veoma je indikativno da sve opštine veruju da intenzivnija međuopštinska saradnja može doprinijeti razvoju opštine ili regiona. Ovo ukazuje da same opštine prepoznaju međuopštinsku saradnju kao svrsishodan i neophodan mehanizam koji može doprineti ukupnom razvoju pojedinih opština.

Ograničenja koja navode opštine uključuju broj održanih sastanaka i traženje rešenja za zajedničke probleme, posebno u oblastima upravljanja otpadom, energetske efikasnosti itd. Na osnovu analiza, međuopštinska saradnja je izraženija između opština severnog regiona, pa ostaje izazov za čvršću i intenzivniju saradnju između opština centralnog i južnog regiona.

Za poređenje, takođe je važno da se navedu i uporede podaci dostupni iz prethodnog istraživanja iz 2019. godine, što je zajednička inicijativa MJU i UNDP. Na osnovu ovih

podataka iz 2019. godine, crnogorske opštine su u 2019. godini proaktivno potpisale 20 sporazuma o međuopštinskoj saradnji, najčešće u komunalnim i administrativnim poslovima. Uspostavljena je i druga međuopštinska saradnja u oblastima: upravljanje komunalnim otpadom, upravljanje komunalnim otpadnim vodama; briga o odbjeglih kućnim ljubimcima (ulični psi) i kontrola uzgoja; Interna revizija; poslove glavnog gradskog arhitekta; „ustupak“ komunalnih policajaca.

Prema ovoj analizi, konkretni primjeri opštinske saradnje po oblastima i sporazumima su:

- Zajedničko obavljanje poslova interne revizije po ugovoru, na osnovu Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru (Opština Nikšić za opštine Plužine i Šavnik; Opština Pljevlja, za opštinu Žabljak; Opština Tivat za opštine Kolašin i Mojkovac)
- Poslovi glavnog gradskog arhitekta (Opština Nikšić, odnosno njen glavni gradski arhitekta po ugovoru obavlja ove poslove u opštinama Šavnik, Žabljak, Plužine, glavni grad Podgorica za opštinu Kolašin, opština Rožaje za opštinu opština Gusinje i opština Berane za opštinu Mojkovac)
- Upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom (Opštine Bar i Ulcinj su zaključile Ugovor o osnivanju „Možura“ d.o.o. za upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom, sa učešćem opštine Bar od 65% i opštine Ulcinj od 35%)
- Uvođenje kompostiranja i prikupljanja selektivnog otpada (Opštine Kotor, Budva, Tivat i Herceg Novi - vođa projekta JKP Kotor. Partneri na projektu JKP Budva, Tivat i Herceg Novi)
- Upravljanje postrojenjem za prečišćavanje otpadnih voda (Opštine Tivat i Kotor)
- Uspostavljanje Regionalnog parka Sinjajevina (Nosilac projekta je opština Mojkovac. Partneri na projektu: opštine Danilovgrad, Žabljak, Kolašin i Šavnik)
- Osnivanje Regionalnog poslovnog centra za sjeveroistočni region (Nosilac projekta je Opština Berane. Partneri na projektu: opštine Andrijevica, Bijelo Polje, Plav, Rožaje, Regionalna razvojna agencija Bjelasica, Komovi i Prokletije).

Podaci iz analize takođe pokazuju da je nekadašnje Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, a sada Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, podržavalo projekte MOS i učestvovalo u njihovom finansiranju; međutim, međuopštinsku saradnju su dominantno podržavali i finansirali fondovi Evropske unije i same opštine. Što se tiče prekogranične saradnje, Zajednica opština je razvila mrežu opštinskih menadžera u okviru kojih su kadrovi obučeni da napišu ove vrste projekata radi poboljšanja međuopštinske saradnje.

Kada se uporede analize iz 2019. i 2023. godine, jasno je da je broj međuopštinskih saradnji smanjen i da su se oblasti saradnje promijenile. Ovo ukazuje na nestabilan okvir međuopštinske saradnje.

Podaci iz analize takođe pokazuju da je nekadašnje Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, a sada Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, podržavalo projekte MOS i učestvovalo u njihovom finansiranju; međutim, međuopštinsku saradnju su dominantno podržavali i finansirali fondovi Evropske unije i same opštine. Što se tiče prekogranične saradnje, Zajednica opština je razvila mrežu

opštinskih menadžera u okviru kojih su kadrovi obučeni da napišu ove vrste projekata radi poboljšanja međuopštinske saradnje.

Kada se uporede analize iz 2019. i 2023. godine, jasno je da je broj međuopštinskih saradnji smanjen i da su se oblasti saradnje promijenile. Ovo ukazuje na nestabilan okvir međuopštinske saradnje.

Od 18 opština, koje su djelimično odgovorile na pitanja o MOS, 7 opština je dalo više odgovora u vezi sa trajanjem, finansiranjem, budžetom, brojem zaposlenih i drugim oblastima. Ovaj broj se ne može uzeti kao indikativan, međutim, u nastavku navodimo odgovore ovih opština jer se dotiču veoma važnih aspekata MOS.

Trajanje međuopštinske saradnje razlikuje se od opštine do opštine i zavisi od vrste saradnje. One, koje su zasnovane na projektima, traju nekoliko meseci, međutim, komunikacija među lokalnim samoupravama duže preovladava. Drugi su naveli trajanje od jedne godine do 3 godine, a najčešći su međuopštinske saradnje koje traju 2 godine (4 opštine).

Što se tiče finansiranja, tokom analiza MJU 2023. godine, samo sedam (7) od 18 lokalnih samouprava je odgovorilo na ovo pitanje. Svih sedam opština potvrdilo je da su glavni izvor finansiranja sredstva spoljnih donatora, dok su lokalne samouprave sufinansirale MOS iz sopstvenih budžeta. Broj zaposlenih uključenih u projekte MOS varira od jednog do četiri, međutim, iz odgovora nije jasno da li se radi o zaposlenima u opštini bez obzira na MOS ili su angažovani izričito da podržavaju MOS.

Iako nisu odgovorile sve opštine, na osnovu ankete i dostupnih odgovora, finansiranje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori zavisi od spoljnih donatorskih sredstava, a lokalne samouprave sufinansiraju ove inicijative

Ocjena stanja u oblasti Saradnja između jedinica lokalne samouprave i drugih lokalnih partnerstava:

U Crnoj Gori zakonodavni okvir ne ometa međuopštinsku saradnju, ali kako je većina opština istakla, ključno je unaprijediti zakon na način koji bi obezbijedio detaljniju regulativu za uspostavljanje međuopštinske saradnje (MOS).

- Trenutno ne postoji ni strategija centralne administracije, ni podsticaji za promovisanje MOS.
- Postojeći projekti MOS se finansiraju iz sredstava spoljnih donatora, gdje opštine sufinansiraju.
- Iako je analiza iz 2019. godine pokazala da polovina opština jeste, a polovina nije prepoznala MOS kao mehanizam koji će koristiti za svoj razvoj, na osnovu analiza iz 2023. godine, crnogorske opštine smatraju da će intenzivnija međuopštinska saradnja može doprineti razvoju opštine ili regiona.
- Većina opština je uključena u najmanje jednu međuopštinsku saradnju, međutim to su uglavnom kratkoročne saradnje koje zavise od dužine projekta.
- Oblasti saradnje variraju od ekonomskog razvoja do brige o deci, zaštite životne sredine, turizma itd.

Preporuke za unapređenje:

Iako trenutni pravni okvir pruža opštu osnovu za međuopštinsku saradnju, za Crnu Goru bi moglo biti korisno da ga revidira i ažurira kako bi se osiguralo da adekvatno pokriva sve aspekte saradnje između opština i daje jasne smjernice za implementaciju. Takođe postoji potreba za harmonizacijom zakonodavstva i definisanjem jednostavnijih i konzistentnijih pravila i procedura za uspostavljanje zajedničkih tela i finansiranje međuopštinskih projekata i aktivnosti. U svetlu gore navedenih informacija, sledeće bi mogle da pomognu u promociji MOS u Crnoj Gori:

- Odrediti centralno tijelo koje je zaduženo za promovisanje međuopštinske saradnje, pružanje smjernica lokalnim samoupravama kao i finansijske podsticaje. Ovo tijelo treba da aktivno saraduje sa Zajednicom opština u razmeni informacija.
- Uvesti zakonodavna poboljšanja kako bi se definisala jasnija pravila za saradnju opština i pružila praktičnija podrška opštinama da uđu u partnerstva. Zakonske promjene mogu uključiti konkretnije odredbe o mogućim oblicima međuopštinske saradnje, oblastima koje treba obuhvatiti itd.
- Razviti jasne smjernice i standarde za horizontalnu saradnju kako bi pomogli lokalnim samoupravama da shvate šta se od njih očekuje i kako mogu efikasno da rade zajedno (koji su oblici dostupni, koje oblasti su podržane za međuopštinsku saradnju, itd.).
- Obezbijediti grantove, kredite sa niskim kamatama ili poreske olakšice za zajedničke projekte i aktivnosti koje promovišu saradnju i saradnju između opština. Više subvencija za zajedničke infrastrukturne projekte, kao što su putevi, vodovodne mreže i sistemi za upravljanje otpadom.
- Obezbijediti tehničku pomoć i podršku u izgradnji kapaciteta opštinama koje žele da saraduju, uključujući obezbeđivanje pristupa resursima i informacijama i više obuke i savjeta o razvoju i upravljanju projektima.
- Povećati komunikaciju među opštinama. Podsticati redovne sastanke između opština radi njegovanja komunikacije, saradnje i partnerstva.
- Uspostaviti mrežu podrške za lokalne samouprave koja će uključiti lokalna preduzeća, neprofitne organizacije, startapove, sektor obrazovanja i nauke i druge organizacije kako bi pomogli u saradnji na zajedničkim projektima i razmenili informacije, resurse i najbolje prakse.
- Osigurati održivost međuopštinske saradnje, ali obezbijediti konkretnije zakonske odredbe i finansijsku podršku u vezi sa održivošću.

6. Zaključci i preporuke

Generalna ocjena stanja i preporuke :

1. Uočljive su velike razlike između opština u Crnoj Gori, počevši od veličine teritorije i broja stanovnika, sve do efikasnosti vršenja poslova i stabilnosti lokalnih javnih finansija. U tom smislu, prema analiziranim podacima, može se izvesti zaključak da postoje jedinice lokalne samouprave čije funkcionisanje, sa svih analiziranih aspekata, se može ocijeniti dobrim. Sa druge strane, uočavaju se izazovi u funkcionisanju dijela opština, posebno sa aspekta izvršavanja nadležnosti i fiskalne discipline.
 2. Opšta ocjena je da je decentralizacija u Crnoj Gori ograničena i svodi se na obavljanje poslova iz oblasti komunalne djelatnosti, vodosnabijevanja i održavanja javnog prostora, dok nema značajnijih nadležnosti u oblasti obrazovanja, zdravlja, socijalnog staranja, prostornog planiranja i tako dalje.
 3. Opštine obezbjeđuju sredstva za vršenje određenih nadležnosti koje nijesu iz izvornog djelokruga rada. Najveći dio sredstava opredjeljuje se u oblasti socijalne zaštite, ali i u oblasti obrazovanja.
 4. U praksi, iako izvršavaju sopstvene nadležnosti u većini slučajeva organi lokalne samouprave su u obavezi da dobiju saglasnosti od strane centralnih organa.
 5. Normativno utvrđivanja nadležnosti opština predstavlja izazov u praksi, koji se manifestuje preklapanjem nadležnosti, a podaci pokazuju da posebno sjeverne opštine imaju poteškoće sa razumijevanjem nadležnosti.
- ***Preporučuje se razmatranje uvođenja blagog politipskog modela, koji bi podrazumijevao uvođenje grada kao jedinice lokalne samouprave. Uvođenje ovog modela može se sprovesti samo uz uspostavljanje jasnih kriterijuma koje postojeće opštine moraju ispuniti kako bi mogle dobiti ovaj status, uz sprovođenje redovne procjene ispunjenosti kriterijuma za zadržavanje statusa grada.***
 - ***Preporučuje se unaprijeđenje decentralizacije u Crnoj Gori primjenjujući strateški pristup, koji bi podrazumijevao postepeno uvođenje decentralizacije u okviru kojeg bi se prva etapa decentralizacije sprovela u najrazvijenijim opštinama, odnosno, u skladu sa prethodnom preporukom, gradovima.***
 - ***Preporučuje se opštinama da pristupe strateškom planiranju sredstava i izgradnji kapaciteta kako bi u većem obimu učestvovali u obezbjeđivanju uslova i unaprijeđenju djelatnosti u oblasti od interesa za lokalno stanovništvo u cilju stvaranja uslova za buduću širu decentralizaciju.***
 - ***Posebno je važno razmotriti stepen autonomije lokalnih samouprava u dijelu postojećih nadležnosti.***
 - ***Preporuka je da se svaki organ državne uprave preipita normativni okvir iz svoje nadležnosti, uključujući i sistemski Zakon o lokalnoj samoupravi sa ciljem eliminisanja nejasnih formulacija odredbi kojima se utvrđuju***

nadležnosti, sa ciljem da se iste formulišu što preciznije kako bi se izbjegla preklapanja i nejasnoće

6. Postoji potreba za obnavljanjem fiskalne održivosti i unaprijeđenjem efikasnosti potrošnje. Evidentan je rast tekuće potrošnje.
7. Lokalna ekonomska baza i vrijednost nekretnina određuju prostor za ubiranje poreza ili naknada. Država je od 2019. godine tri puta mijenjala Zakon o porezu na nepokretnost kao i po osnovu drugih lokalnih prihoda što dovodi do opravdanog nezadovoljstva građana i privrede.
8. Nalaz Državne revizorske institucije ukazuje da su sopstveni prihodi opština u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu manji za okvirno 37 miliona.
9. U manjim opštinama stepen naplate sopstvenih prihoda je manji, pa postoji potencijal za povećanjem prihoda.
10. Kapitalni izdaci skoncentrisani su većim jedinicama lokalne samouprave.
11. Država preduzima ad hoc mjere za saniranje posljedica sopstvenih odluka i u odnosu na finansiranje i u odnosu na funkcionisanje sistema lokalne samouprave.

- ***Razmotriti mogućnost reforme sistema finansiranja lokalne samouprave, kao i regionalnog razvoja, na način da jedinice lokalne samouprave u skladu sa svojim specifičnom privrednom aktivnošću unaprijede sopstvene izvore finansiranja.***
- ***Uvažavajući prepoznate izazove u naplati poreza na nepokretnost, preporučuje se tijesnija i kontinuirana saradnja između centralnih i lokalnih organa u cilju prevazilaženja prepoznatih poteškoća.***
- ***Preporučuje se opštinama da sprovede sve raspoložive mehanizme za naplatu sopstvenih prihoda, kao i da daju preporuke centralnim organima za unaprijeđenje normativnog okvira u dijelu u kojem isti stvara poteškoće.***
- ***Preporučuje se opštinama da unaprijede obuke o primjeni Zakona o upravnom postupku na način da se primjena Zakona o upravnom postupku posmatra u kontekstu posebnih zakona kojima se reguliše posebna upravna oblast (na primjer primjena Zakona o upravnom postupku u kontekstu utvrđivanja i naplate poreza), kao i da obavežu službenike na pohađanje istih.***

12. Fragmentisanost pravnog okvira za funkcionisanje privrednih društava i javnih ustanova čiji je osnivač opština predstavlja ozbiljan izazov. Transparentnost zapošljavanja, procedure merit sistema, pravna zaštita u postupku zapošljavanja, planiranje i upravljanje ljudskim resursima na ovom nivou izostaje. Takođe, izostaje adekvatan nadzor nad radom privrednih društava od strane lokalnih uprava.

- ***Preporučuje se unaprijeđenje normativnog okvira kojim se uređuje funkcionisanje privrednih društava čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, sa posebnim aspektom na unaprijeđenje sistema nadzora i zapošljavanja.***

13. Vrlo često izostaju konsultacije sa jedinicama lokalne samouprave prilikom donošenja zakona i strategija kojima se utiče na funkcionisanje sistema lokalne samouprave. Postoji prostor za unapređenje koordinacije, kao i razmjene podataka između organa centralnog i lokalnog nivoa.

14. Praksa pokazuje da organi državne uprave u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ne prepoznaju radna mjesta koja se odnose na vršenje nadzora u oblasti lokalne samouprave, te da sistemski ne sprovode nadzor nad primjenom propisa od strane jedinice lokalne samouprave.

- ***Preporučuje se ministarstvima da obezbijede punu implementaciju člana 13 Zakona o lokalnoj samoupravi koji propisuje da se u pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuje položaj, prava i obaveze lokalne samouprave obezbjeđuje izjašnjavanje opština, a preporučuje se i opštinama da proaktivno upućuju inicijative i predloge u vezi pitanja koje su iz okvira njene nadležnosti ili su od interesa za lokalnu samoupravu.***
- ***Pravni okvir, odnosno sistemski Zakon o lokalnoj samoupravi, potrebno je unaprijediti u pravcu normativnog definisanja nadzora nad primjenom propisa, sa jasno definisanim procedurama, rokovima i posljedicama.***

15. Shodna primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima na službenički sistem u lokalnim samouprava izaziva nedoumice u praksi.

- ***Normativno urediti službenički sistem na lokalnom nivou da odgovora specifičnostima sistema lokalne samouprave, na način da se shodna primjena drugih propisa svede na minimum.***

16. Crnogorske opštine smatraju da će intenzivnija međuopštinska saradnja doprinijeti razvoju opštine ili regiona.

- ***Unaprijediti normativni okvir u cilju obezbjeđivanja jasnije procedure za uspostavljanje međuopštinske saradnje.***
- ***Preporučuje se uspostavljanje centralnog tijela koje će biti zaduženo za promovisanje međuopštinske i regionalne saradnje, pružanje smjernica opštinama i finansijskih podsticaja, u cilju ujednačavanja i daljeg razvoja kako opština, tako i regiona.***