

INFORMACIJA O MAPI PUTA ZA LOKALNU I REGIONALNU DEMOKRATIJU U CRNOJ GORI

I UVODNE NAPOMENE

Crna Gora ratifikovala je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 2008. godine, a Povelja je počela da se primjenjuje 1. januara 2009. godine.

Prilikom ratifikacije, Crna Gora je iskoristila mogućnost predviđenu članom 12 Povelje, kojim je državama potpisnicama omogućeno da odrede odredbe kojima će se smatrati vezanim. U tom smislu, Crna Gora nije ratifikovala pojedine odredbe Povelje koje se odnose na:

- princip supsidijarnosti i mogućnost prilagođavanja prenesenih ovlašćenja lokalnim uslovima – član 4 st. 3 i 5;
- odgovarajuće uslove rada i mogućnosti profesionalnog razvoja lokalnih službenika, zasnovane na zaslugama i kompetencijama – član 6 stav 2;
- odgovarajuću finansijsku naknadu troškova nastalih u vršenju funkcije lokalnih izabranih predstavnika, naknadu za izgubljenju zaradu i odgovarajuću socijalnu zaštitu – član 7 stav 2;
- ograničavanje upravnog nadzora na kontrolu zakonitosti i primjenu principa proporcionalnosti prilikom vršenja nadzora – član 8 st. 2 i 3;
- pojedine aspekte finansiranja lokalne samouprave, uključujući konsultacije o načinu raspodjele preraspodijeljenih sredstava i pristup nacionalnom tržištu kapitala – član 9 st. 6, 7 i 8; i
- pravo lokalnih vlasti na saradnju sa lokalnim vlastima drugih država – član 10 stav 2.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope (u daljem tekstu: Kongres) periodično sprovodi monitoring primjene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Povelja) u državama članicama Savjeta Evrope i, na osnovu utvrđenog stanja, donosi preporuke usmjerene na unapređenje sistema lokalne samouprave i primjene standarda sadržanih u Povelji.

Posljednji monitoring primjene Povelje u Crnoj Gori sproveden je 2024. godine. U okviru monitoring procesa identifikovan je niz izazova u funkcionisanju sistema lokalne samouprave, uključujući tendencije recentralizacije pojedinih nadležnosti, ograničene finansijske i administrativne kapacitete, naročito manjih opština, potrebu pribavljanja prethodnih saglasnosti centralnih organa za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti lokalnih vlasti, kao i potrebu za daljim unapređenjem dijaloga između centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

Na osnovu utvrđenog stanja, Kongres je usvojio Preporuku 506 (2024), kojom je crnogorskim institucijama preporučen niz mjera u cilju daljeg usklađivanja sistema lokalne samouprave sa principima i standardima Povelje. Preporuke su, između ostalog, usmjerene na nastavak procesa decentralizacije, jačanje funkcionalne i finansijske autonomije opština, obezbjeđivanje adekvatnog finansiranja povjerenih poslova, unapređenje sistema nadzora i konsultacija sa lokalnim vlastima, kao i razmatranje ratifikacije pojedinih odredaba Povelje.

Nakon sprovedenog monitoringa i usvajanja Izvještaja, delegacija Kongresa je u decembru 2025. godine sprovedla post-monitoring misiju u Crnoj Gori. Post-monitoring dijalog predstavlja nastavak saradnje sa državom članicom, sa ciljem definisanja konkretnih aktivnosti za realizaciju preporuka proisteklih iz monitoring procesa.

Kao rezultat ovog procesa pripremljena je Mapa puta za unapređenje lokalne i regionalne demokratije u Crnoj Gori, koja predstavlja plan aktivnosti za zaključenje post-monitoring procesa, kojim su definisane konkretne mjere, nosioci aktivnosti i okvirni rokovi za sprovođenje preporuka iz 2024. godine.

II KLJUČNI NALAZI POST-MONITORING PROCESA I PREPORUKE

Post-monitoring proces ukazao je na vidljiv napredak Crne Gore u pojedinim oblastima, posebno kroz aktivnosti na reformi zakonodavnog okvira lokalne samouprave, vraćanje određenih nadležnosti jedinicama lokalne samouprave, unapređenje finansijskog položaja opština i intenziviranje konsultacija između centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

Istovremeno, prepoznata je potreba za nastavkom reformskih aktivnosti u pravcu dalje decentralizacije, jačanja funkcionalne i finansijske autonomije opština, unapređenja sistema nadzora i institucionalizovanja dijaloga između centralnih i lokalnih vlasti.

- **Decentralizacija i jačanje lokalne autonomije**

Jedan od ključnih pravaca daljeg djelovanja odnosi se na uspostavljanje sistemskog i institucionalizovanog procesa decentralizacije. U tom kontekstu, preporučeno je uspostavljanje stalnog konsultativnog mehanizma koji bi okupio Ministarstvo javne uprave, druge nadležne organe državne uprave, Zajednicu opština Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i druge relevantne aktere.

Ovaj mehanizam trebalo bi da omogući usaglašavanje prioriteta, kriterijuma i procedura za dalju decentralizaciju, kao i kontinuirani dijalog o reformskim procesima koji utiču na položaj i funkcionisanje lokalne samouprave.

Poseban značaj dat je unapređenju zakonodavnog okvira, kojim treba stvoriti osnov za sistematičniju i odgovornu decentralizaciju, jasnije razgraničenje odgovornosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, veću autonomiju lokalnih vlasti i snažnije mehanizme međuopštinske saradnje.

Istovremeno, naglašena je potreba da proces decentralizacije uvažava različite administrativne, kadrovske, tehničke i finansijske kapacitete jedinica lokalne samouprave, uz obezbjeđivanje dodatne podrške manje razvijenim opštinama.

- **Nadležnosti, autonomija i nadzor**

U oblasti nadležnosti i autonomije lokalne samouprave preporučeno je preispitivanje postojećih zakonskih ograničenja, uključujući zahtjeve za pribavljanje prethodnih saglasnosti ili odobrenja centralnih organa za obavljanje određenih poslova iz sopstvene nadležnosti opština.

Posebna pažnja posvećena je unapređenju sistema nadzora nad lokalnom samoupravom. Preporučuje se dalje razvijanje jasnih i proporcionalnih mehanizama nadzora, uključujući utvrđivanje postupaka, rokova i posljedica, kao i sistemsko utvrđivanje i analiziranje razloga zbog kojih jedinica lokalne samouprave eventualno nije izvršila određenu zakonsku obavezu.

Cilj takvog pristupa je da nadzor, uz obezbjeđivanje zakonitosti rada lokalnih vlasti, bude zasnovan na principu proporcionalnosti i objektivnom sagledavanju svih činjenica i okolnosti relevantnih za postupanje lokalnih organa.

- **Finansiranje lokalne samouprave**

Značajan segment preporuka odnosi se na finansijsku održivost lokalne samouprave i usklađivanje finansijskih sredstava sa obimom poslova koje jedinice lokalne samouprave obavljaju.

U tom smislu, potrebno je obezbijediti da povjeravanje novih ili proširenih poslova lokalnim vlastima bude praćeno odgovarajućim, stabilnim i održivim izvorima finansiranja. Takođe je preporučeno da se prilikom pripreme propisa sistemski procjenjuju njihove finansijske posljedice po budžete jedinica lokalne samouprave.

Preporuke obuhvataju i dalje unapređenje mehanizama naplate sopstvenih prihoda opština, upravljanja dugom, finansijskog i kadrovskog planiranja, kao i jačanje finansijskih kapaciteta jedinica lokalne samouprave.

- **Institucionalizovanje konsultacija**

Post-monitoring dijalog posebno naglašava potrebu za daljim unapređenjem i institucionalizovanjem konsultacija između državnog i lokalnog nivoa vlasti.

Preporučeno je uspostavljanje obavezujućeg i kontinuiranog mehanizma kojim bi jedinice lokalne samouprave, prvenstveno preko Zajednice opština Crne Gore, bile pravovremeno i sistematski uključene u pripremu zakona, strateških dokumenata i drugih javnih politika koje utiču na njihov položaj, nadležnosti i finansiranje.

Istovremeno, preporučeno je dalje razvijanje mehanizama neposrednog učešća građana u kreiranju lokalnih politika i procesima odlučivanja.

- **Jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta**

U dijelu koji se odnosi na institucionalne i kadrovske kapacitete, preporučeno je preispitivanje postojećih ograničenja u pogledu organizacije lokalne uprave, zapošljavanja i sistema zarada.

Paralelno sa tim, potrebno je ciljano jačati liderske, stručne, finansijske, tehničke i analitičke kapacitete opština, kako bi jedinice lokalne samouprave mogle efikasno preuzimati i izvršavati širi obim nadležnosti.

- **Ratifikacija dodatnih odredaba Povelje**

Kongres je ponovio preporuku da Crna Gora razmotri ratifikaciju članova 6 stav 2, 7 stav 2 i 8 stav 2 Povelje, imajući u vidu ocjenu da se standardi sadržani u ovim odredbama već primjenjuju u praksi.

III DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI VLADE CRNE GORE I MINISTARSTVA JAVNE UPRAVE

Preporuke definisane u okviru post-monitoring procesa u značajnoj mjeri korespondiraju sa reformskim aktivnostima koje Vlada Crne Gore i Ministarstvo javne uprave već sprovode u oblasti lokalne samouprave.

Posebno je značajno donošenje novog Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim se stvaraju normativne pretpostavke za postepenu i odgovornu decentralizaciju i dalje jačanje funkcionalne autonomije jedinica lokalne samouprave.

Zakonskim rješenjima predviđen je model postepenog proširivanja nadležnosti u skladu sa stepenom spremnosti i ispunjavanjem zakonskih kriterijuma, uz odgovarajući model finansiranja poslova koji se prenose jedinicama lokalne samouprave, čime se stvaraju pretpostavke da proces decentralizacije bude praćen resursima potrebnim za kvalitetno i održivo izvršavanje novih obaveza.

Istovremeno, Zakonom je predviđeno uspostavljanje Savjeta za lokalnu samoupravu, kao institucionalnog mehanizma saradnje i dijaloga između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, kao i uspostavljanje operativnih tematskih mreža u upravnim oblastima od značaja za sistem lokalne samouprave.

Aktivnosti na uspostavljanju operativnih tematskih mreža već su započete. U okviru pilot-faze formirano je pet tematskih mreža koje funkcionišu kao mehanizam neposredne stručne saradnje, razmjene iskustava i identifikovanja pitanja koja zahtijevaju koordinisano djelovanje centralnog i lokalnog nivoa. Uspostavljanje ovih tematskih mreža podržano je kroz projekat „Opštine za EU“, koji finansira Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori.

Novi zakon, takođe, uspostavlja osnov za sistematičnije praćenje stanja u oblasti lokalne samouprave kroz razvoj odgovarajuće metodologije i informacionog sistema za prikupljanje, obradu i analizu podataka. Cilj ovog mehanizma je pravovremeno prepoznavanje izazova u funkcionisanju jedinica lokalne samouprave, donošenje odluka zasnovanih na podacima, kao i identifikovanje i afirmisanje dobrih praksi.

Na ovaj način uspostavlja se okvir u kojem će centralni i lokalni nivo vlasti zajednički pratiti stanje i učestvovati u identifikovanju izazova i definisanju odgovarajućih rješenja, što je u skladu sa preporukama Kongresa o jačanju partnerskog odnosa između dva nivoa vlasti.

Najzad, novim Zakonom unaprijeđuju se konsultativni mehanizmi za učešće građana, sa posebnim akcentom na obavezno uvođenje skupštine građana, kao oblika delibartivne demokratije.

U procesu usaglašavanja Mape puta, odnosno plana aktivnosti učestvovalo je i Ministarstvo finansija, imajući u vidu da značajan dio preporuka Kongresa ima neposredne implikacije na sistem finansiranja lokalne samouprave i finansiranje prenesenih i povjerenih poslova.

Navedene aktivnosti pokazuju da realizacija preporuka Kongresa ne predstavlja izdvojen proces, već je neposredno povezana sa reformom sistema lokalne samouprave koju Vlada Crne Gore već sprovodi. Njihova dalja implementacija treba da doprinese izgradnji funkcionalnijeg i održivijeg sistema lokalne samouprave, zasnovanog na principima decentralizacije, supsidijarnosti, lokalne autonomije, adekvatnog finansiranja, proporcionalnosti nadzora i partnerskog odnosa centralnih i lokalnih vlasti.

IV INICIJATIVA ZA POTPISIVANJE PLANA AKTIVNOSTI ZA ZAKLJUČENJE POST-MONITORING PROCESA

U decembru 2025. godine održana je post-monitoring misija povodom Izvještaja o primjeni Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori, u kojoj su učestvovali predstavnici različitih institucija.

Post-monitoring predstavlja mehanizam redovnog dijaloga Kongresa sa državama članicama Savjeta Evrope nakon sprovedenog monitoringa, uspostavljen Rezolucijom 353 (2013), sa ciljem podrške državama u sprovođenju preporuka Kongresa i unapređenju primjene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Kao rezultat dijaloga vođenog tokom i nakon post-monitoring misije, pripremljen je Plan aktivnosti za zaključenje post-monitoring procesa u Crnoj Gori. Plan sadrži konkretne i ostvarive aktivnosti usmjerene na implementaciju Preporuke Kongresa 506 (2024), uz uvažavanje reformskih procesa koji su u toku i dinamike reforme sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Predsjednica Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope Gun Marit Helgesen uputila je ministru javne uprave mr Marashu Dukaju pismo sa inicijativom za potpisivanje Mape puta za lokalnu i regionalnu demokratiju u Crnoj Gori.

Potpisivanjem dokumenta formalizovao bi se nastavak saradnje Crne Gore i Kongresa u okviru post-monitoring procesa i potvrdila posvećenost Crne Gore daljem unapređenju primjene standarda Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Imajući u vidu da su aktivnosti sadržane u Planu u značajnoj mjeri usklađene sa reformskim procesima koje Vlada Crne Gore i Ministarstvo javne uprave već sprovode, kao i da Plan predstavlja okvir za nastavak dijaloga i praćenje realizacije preporuka Kongresa, ocjenjuje se opravdanim pristupanje njegovom potpisivanju.

Predloženo je da Plan aktivnosti za zaključenje post-monitoring procesa o primjeni Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori bude potpisan 18. septembra 2026. godine u Podgorici.

Na kraju, važno je istaći da je ova aktivnost posebno je važna u svijetlu predstojećeg preuzimanja crnogorskog predsjedavanja Savjetom Evrope.