

Analiza o mogućim oblicima međuopštinske saradnje u Crnoj Gori

Mart 2019.



Ministarstvo javne uprave



Analiza o mogućim oblicima međuopštinske saradnje u Crnoj Gori

Izdavač:

Ministarstvo javne uprave

Autorke:

Mr Tatijana Pavlović-Križanić
Budimka Golubović

Kontakt:

Ministarstvo javne uprave, Rimski trg br. 45, 81000 Podgorica, Crna Gora

Web:

www.mju.gov.me

Izrada ove Analize podržana je u okviru projekta "Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima" koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost autorki i ne mora da nužno oslikava stavove Evropske unije, UNDP-a i Ministarstva javne uprave.



Ministarstvo javne uprave



Skraćenice

CBA	analiza troškova i koristi (cost / benefit analysis)
JLS	jedinica lokalne samouprave
MOS	međuopštinska saradnja
MJU	Ministarstvo javne uprave
EIB	Evropska investiciona banka
EUR	euro
EU	Evropska unija
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
IPF	MW Municipal Window of the Infrastructure Project Facility (Predpristupni instrument podrške opštinskim infrastrukturnim projektima)
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
ZKN	Zajednička kancelarija naselja (u Republici Slovačkoj)
ZOCG	Zajednica opština Crne Gore
SPR	strateški plan razvoja
JPP	javno–privatno partnerstvo

Sadržaj

UVOD	7
Rezime ključnih nalaza	8
MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA U CRNOJ GORI	11
Analiza relevantnih zakonskih i strateških dokumenata	11
Pregled međuopštinske saradnje prepoznate u strateškim planovima razvoja JLS	14
PRIMJERI DOBRE PRAKSE	16
Primjeri dobre prakse u Crnoj Gori	16
Primjeri dobre međunarodne prakse	20
PRIMJER SLOVENIJE	21
PRIMJER SLOVAČKE	21
PRIMJER HRVATSKE	23
PRIMJER SRBIJE	24
PRIMJER MAKEDONIJE	25
PRIMJER BOSNE I HERCEGOVINE	26
PREPORUKE ZA MOGUĆE OBLIKE MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE	28
Andrijevica	28
Gusinje	29
Kolašin	30
Mojkovac	32
Petnjica	33
Plav	35
Plužine	36
Šavnik	37
Žabljak	38
Tuzi	39
Pregled nadležnosti JLS koje su pogodne za vršenje kroz različite oblike međuopštinske saradnje	40
NALAZI	43
PREPORUKE	44
PRILOZI	47
Prilog 1: UPITNIK za JLS za potrebe izrade Analize	47
Prilog 2: Analiza upitnika proslijeđenih JLS	48

UVOD

Međuopštinska saradnja (eng. Inter-municipal cooperation) podrazumijeva zajedničko obavljanje poslova i zajedničko djelovanje dvije ili više opština, koje se ostvaruje prema interesnom principu, radi postizanja zajedničkih ciljeva. Opštine udružuju snage da bi zajedno vršile poslove i radile na razvoju i upravljanju javnih službi, razvoju infrastrukture i zajedničkom pružanju usluga, kako bi kvalitetnije odgovorile na potrebe korisnika – stanovništva, privrede, civilnog sektora – u cilju razvoja lokalne zajednice.

Zakon o lokalnoj samoupravi¹ definiše MOS kao mogućnost ili mehanizam da JLS slobodno saraduju i udružuju sredstva za vršenje poslova od zajedničkog interesa, u cilju zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva na principima dobrovoljnosti i solidarnosti. U Crnoj Gori postoji monotipski sistem lokalne samouprave, odnosno sve lokalne samouprave su zakonom uređene na isti način i imaju iste nadležnosti, bez obzira na njihovu veličinu i broj stanovnika, što u narednom periodu, uz odgovarajuću podršku države, ciljane podsticaje i unapređenje zakonskog okvira, otvara široke mogućnosti za MOS. Nosioци ove saradnje mogu da budu, kako same lokalne samouprave, tako i njihovi organi i službe, kao i preduzeća, ustanove i drugi organizacioni oblici koje opštine osnivaju.

MOS već decenijama u zemljama EU, a i šire, predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama za smanjenje regionalnih razvojnih dispariteta, poboljšanje kvaliteta usluga koje lokalne samouprave pružaju svojim korisnicima, razmjenu dobre prakse i iskustava na lokalnom nivou, privlačenje novih investicija kroz ekonomiju obima i povećanje regionalne konkurentnosti, čime se smanjuje siromaštvo i nezaposlenost, a povećava stepen društvene kohezije u lokalnoj zajednici.

Cilj ove analize je da se prikupljanjem podataka na terenu i u saradnji sa JLS, državnim organima i Zajednicom opština, a na osnovu međunarodnih iskustava i primjera najbolje regionalne prakse, predlože mogući vidovi ostvarivanja MOS i efikasniji načini sprovođenja nadležnosti lokalne samouprave u Crnoj Gori uz preporuku za usvajanje podsticajnih mjera i mehanizama kao i mogućih izvora finansiranja ovakve saradnje.

Izrada ove Analize je predviđena Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016–2020 i organizovana u okviru projekta “Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima” koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave.

U cilju izrade Analize, sprovedene su sljedeće aktivnosti:

- *Analiza zakonskog, strateškog i planskog okvira u Crnoj Gori* koji direktno ili indirektno utiču ili mogu uticati na funkcionisanje JLS i upućuju na njihovo zajedničko djelovanje prilikom sprovođenja nekih poslova iz njihove nadležnosti, kao i analiza dosadašnjih primjera MOS u Crnoj Gori.
- *Analiza primjera dobre međunarodne prakse*, kako u zemljama regiona Zapadnog Balkana, tako i šire. Akcenat je posebno stavljen na primjere gdje se MOS pokazala kao efikasan model sprovođenja značajnog dijela poslova iz nadležnosti JLS.

¹ Službeni list Crne Gore br. 2/2018

- *Dubinski intervjui* su sprovedeni sa predstavnicima 10 manjih opština (do 10.000 stanovnika) na osnovu unaprijed pripremljenih smjernica koje su korišćene tokom razgovora.
- *Indirektnog anketiranja otvorenog tipa* predstavnika svih 24 JLS u Crnoj Gori na osnovu upitnika dostavljenih svim JLS. Prikupljeni su odgovori od 17 JLS, koji su opisno obrađeni i predstavljeni u analizi.
- *Kombinovanim dubinskim intervjuima i indirektnim anketiranjem* koje je sprovedeno sa predstavnicima relevantnih institucija na nacionalnom nivou koje svojim nadležnostima i aktivnostima utiču ili mogu da utiču na razvoj JLS i MOS.

Pojedinačni detaljni nalazi iz sprovedenih istraživanja predstavljeni su u ovoj Analizi u priložima, dok je sumirani izvještaj sa preporukama predstavljen u osnovnom dijelu analize.

Rezime ključnih nalaza

Nalazi proizašli iz analize zakonskog, strateškog i planskog okvira:

- Shodno aktuelnom procesu optimizacije cjelokupne javne uprave, čime se nastoji postići isti ili bolji efekat rada javne uprave za iste ili manje uložene resurse, JLS se novim zakonskim i strateškim dokumentima **upućuju da koriste MOS** kao jedan od mehanizama postizanja cilja efikasnosti i efektivnosti javne uprave.
- Definisane podsticaje za finansiranje razvojnih projekata dvije ili više opština u Zakonu o regionalnom razvoju je **veoma široko i ne omogućava neposrednu primjenu**. Kriterijumi i postupak za dodjeljivanje razvojnih podsticaja međopštinskoj saradnji mogu se predvidjeti posebnim zakonima (poreskim zakonima, zakonima koji uređuju poljoprivredu i ruralni razvoj, turizam, komunalne djelatnosti i sl.).
- Izrada **Strateškog plana razvoja** obaveza je za svaku JLS, ali veoma mali broj njih je u strateškim planovima prepoznao MOS kao jedan od mehanizama za podsticanje razvoja, unaprjeđenje kvaliteta javnih usluga i standarda života građana. U SPR u kojima je predviđena MOS kao način obavljanja pojedinih poslova i djelatnosti nisu uzete u obzir potrebe, kapaciteti i razvojni planovi susjednih i/ili drugih JLS sa kojima bi se ova saradnja ostvarivala.
- U Crnoj Gori se očekuje usvajanje Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Aranžmani poslovne saradnje između javnih institucija na nacionalnom i lokalnom nivou i privatnih partnera trenutno se uređuju Zakonom o koncesijama. **JPP kao koncept saradnje JLS sa privatnim sektorom može postićajno djelovati i na unaprjeđenje MOS**, jer stručno-tehnička podrška privatnog sektora često doprinosi realizaciji veoma kvalitetnih i dugoročno održivih oblika MOS, posebno u komunalnim djelatnostima (npr. tretman čvrstog komunalnog otpada).

Nalazi proizašli iz analize odgovora dobijenih od JLS:

- Većina JLS smatra da je **zakonski okvir** koji uređuje MOS adekvatan i pruža mogućnosti zajedničkog vršenja poslova sa drugom/im JLS. Ipak, predstavnici nekih JLS smatraju da bi zakonski okvir trebalo unaprijediti, da bi trebao da bude detaljniji i precizniji.

- Tek je oko polovina JLS **u okviru Statuta i/ili strateških dokumenta** definisalo mogućnost zasnivanja MOS.
- Saradnja među JLS nije uslovljena isključivo lokacijskom blizinom, nego se realizuju i projekti i aktivnosti i među JLS koje pripadaju **različitim regionima**.
- Prevashodni razlozi navedeni za MOS su: **viši nivo kvaliteta usluge pružene građanima**, nedostatak **kadrovskih kapaciteta**, kao i **ekonomičnost**.
- Dosadašnji **primjeri** realizacije MOS su grupisani:
 1. MOS koji su uslovljeni nedostacima kadrovskih kapaciteta za obavljanje novih nadležnosti i poslova² (obavljanje unutrašnje revizije od strane jedinice za unutrašnju reviziju druge opštine ili imenovanje jednog glavnog gradskog arhitekta za više opština),
 2. MOS koji su realizovani da bi se ostvarilo pravo na donaciju, odnosno tehničku podršku sa državnog nivoa (mašinski prsten, regionalna deponija, Regionalni biznis centar),
 3. Vremenski ograničena MOS zbog zajedničkog apliciranja za dobijanje podrške kod identifikovanog donatora (Sinjajevina, IPA pozivi za dostavu projekata).
- Većina JLS navodi vrlo **konkretno poslove** na kojima bi mogli da saraduju sa drugim JLS. Najčešće navedeni poslovi u kojima bi JLS mogle saradivati su:
 1. priprema i realizacija IPA projekata,
 2. zajednička naplata opštinskih prihoda,
 3. zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti: tretman čvrstog otpada, tretman otpadnih voda, vodosnabdijevanje,
 4. zajedničko vršenje poslova zaštite i spasavanja,
 5. razvojni projekti iz oblasti turizma i poljoprivrede,
 6. infrastrukturni i saobraćajni projekti,
 7. lokalni ekonomski razvoj.
- Većina JLS koristi tehničku podršku, prije svega Zajednice opština, EU fondova i Vlade Crne Gore: edukativni programi, realizacija donatorskih projekata zajedničkim apliciranjem i sprovođenjem, zajedničko korišćenje i upravljanje infrastrukturom (Kuća voća i slično).
- Većina JLS smatra da bi se najadekvatnija vrsta **podsticajnih mjera** za MOS odnosila na formiranje fonda za finansiranje projekata koji bi podrazumijevali MOS. Značajan broj JLS ističe finansijsku podršku kao najvažniju, ali se tehnička podrška, prije svega u razvoju ljudskih kapaciteta, svakako smatra neophodnom.

² Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata (Sl. list br. 63/18), član 88 i Zakon o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru (Sl. list br. 34/14), član 18

Nalazi proizašli iz analize odgovora dobijenih od institucija i organizacija:

- **Institucije i organizacije** sa nacionalnog nivoa obuhvaćene ovom analizom su: Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Zajednica opština Crne Gore. Upitnik je dostavljen i Ministarstvu održivog razvoja i turizma, od koga nije dobijen odgovor do zaključenja rada na ovoj analizi.
- Zajedničko obavljanje poslova i nadležnosti dvije ili više opština ministarstva uglavnom **posmatraju na isti način kao i opštinske projekte**. Podaci o planiranim i realizovanim projektima međuopštinskog karaktera se ne prate i ne analiziraju kao posebna kategorija, niti se za ove projekte predviđaju posebni podsticaji.
- Ministarstvo javne uprave direktno **prepoznaje i podržava** u svojim nadležnostima **iniciranje projekata** MOS.
- Institucije na centralnom nivou smatraju da bi se nadležnosti opština efikasnije sprovodile ukoliko bi se JLS **podstakle da saraduju** formalno i neformalno.
- Zajednica opština je aktivno uključena, podstiče, prati i podržava projekte MOS, **posebno u malim opštinama**, zbog njihovog nedostatka kapaciteta da izvršavaju sve poslove koje im nameće zakonski okvir.

MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA U CRNOJ GORI

Analiza relevantnih zakonskih i strateških dokumenata

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore³ uređena je teritorijalna organizacija, odnosno izvršena je teritorijalna podjela Crne Gore na 22 opštine, Glavni grad i Prijesticu. U Vladi Crne Gore su od decembra 2016. godine poslovi kreiranja zakonskog, strateškog i razvojnog okvira i funkcionisanje JLS povjereni novoformiranom Ministarstvu javne uprave.

Osnovu pravnog okvira u Crnoj Gori za funkcionisanje JLS predstavlja **Zakon o lokalnoj samoupravi**⁴ kojim su definisana prava i obaveze vršilaca vlasti na lokalnom nivou, kao i nadležnosti JLS. Od kada je 2003. godine usvojen ovaj Zakon, koji je kasnije unaprijeđivan nekoliko puta, zaključno sa početkom 2018. godine, postojao je prostor da JLS međusobno saraduju i zajednički sprovode poslove iz svojih nadležnosti. Poslednjom verzijom Zakona o lokalnoj samoupravi daje se širok okvir za vršenje poslova JLS putem uspostavljanja MOS sa drugim JLS u cilju ekonomičnijeg i racionalnijeg vršenja određenih poslova iz svoje nadležnosti,⁵ na neki od sljedećih načina:

- zaključivanjem posebnog ugovora o njihovom vršenju⁶;
- osnivanjem zajedničkog privrednog društva, javne ustanove ili organa⁷;
- korišćenjem međusobno raspoloživih kadrovskih, finansijskih, prostornih i drugih resursa.

Pored definisanja načina realizacije MOS, Zakon o lokalnoj samoupravi definiše i funkcionisanje organa i pozicija u pojedinačnim JLS i to na način da mogu realizovati svoje poslove u okviru MOS – podijeljeni poslovi ili objedinjene nadležnosti u okviru jedne službe ili organa.

Oblasti u kojima su do sada najčešće JLS saradivale odnose se na komunalne djelatnosti koje su u nadležnosti JLS, a definisane su **Zakonom o komunalnim djelatnostima**⁸. Član 27 ovog Zakona predviđa zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti od strane dvije ili više JLS gdje je moguće da JLS dijele ili koriste jedna od druge/drugih komunalnu infrastrukturu, a predviđeno je i osnivanje novog privrednog društva, javne ustanove ili sklapanje ugovora u svrhu zajedničkog obavljanja komunalnih djelatnosti.

Zakon o regionalnom razvoju⁹ polazi od nekoliko načela podsticanja regionalnog razvoja, od kojih su izdvojeni:

„4) partnerstva i saradnje između državnih organa, JLS i domaćih i međunarodnih organizacija i institucija;“

3 Sl. list Crne Gore br. 31/17 od 12.05.2017.

4 Sl. list Crne Gore br. 02/2018 od 10.01.2018.

5 Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list Crne Gore br. 02/2018 od 10.01.2018, član 186

6 Ibid, član 191

7 Ibid, član 190

8 Sl. list Crne Gore br. 74/16

9 Sl. list Crne Gore br. 20/11

„6) udruživanja finansijskih sredstava iz različitih izvora za sprovođenje Strategije regionalnog razvoja i strateških planova razvoja JLS.“¹⁰

Na ovaj način Zakon o regionalnom razvoju prvo indirektno, a zatim direktno tretira i podstiče MOS navodeći mogućnost da JLS, posebno manje razvijene, koriste podsticajne mjere i fiskalne olakšice prilikom realizacije razvojnih projekata i unapređenja kapaciteta koji su u funkciji razvoja i životnog standarda građana i građanki Crne Gore. Navedene su sve vrste podsticajnih mjera koje su predviđene zakonima i drugim važećim propisima u Crnoj Gori, kao i svi oblici razvojnih aktivnosti u oblastima zaštite životne sredine, privrednog razvoja, obrazovanja, kulture, unapređenja infrastrukture, kao i socijalne zaštite.¹¹

Dodatno se Zakonom o regionalnom razvoju definišu podsticaji za ravnomjerniji regionalni razvoj i obuhvataju se različite aktivnosti i mjere koje JLS, kao jedan od mogućih korisnika mogu sprovesti u saradnji sa drugim JLS: „podsticanjem, osnivanjem i razvojem industrijskih parkova, biznis inkubatora i privlačenjem stranih investicija“, „kao i staranje o organizovanju regionalnih i lokalnih centara za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća“.¹²

Sredinom 2011. godine Vlada Crne Gore je usvojila **Strategiju međuopštinske saradnje 2011–2015.** koja je predstavljala krovni dokument koji tretira ovu temu. U Strategiji je definisano šta predstavlja MOS i sugerisano je na koji način je moguće uspostaviti. Cilj Strategije je jačanje svijesti među ključnim akterima o značaju MOS, promocija najbolje međunarodne prakse i unaprjeđivanje MOS kroz učešće opština i ostalih zainteresovanih subjekata (Vlada, ministarstva, Zajednica opština Crne Gore). U svrhu izrade Strategije sprovedeno je istraživanje među JLS o postojanju i nastojanju sprovođenja MOS. Ključni nalazi istraživanja su:

- Opštine od centralne vlasti očekuju da se uključi u inicijative, projekte i programe MOS, ali nijesu izrazile jasna očekivanja u pogledu vrste podrške koja se očekuje;
- U Crnoj Gori postoji mali broj opština koje aktivno traže mogućnosti za MOS i koje su uključene u veliki broj međuopštinskih inicijativa. Najveći broj opština ima pasivan stav u pogledu MOS i spreman je da razmotri mogućnost da se u MOS uključi samo ako neka druga opština predloži saradnju;
- Opštine su navodile u kojim oblastima namjeravaju da se fokusiraju prilikom uspostavljanja MOS ili je već MOS realizovana: od razvoja turizma i poljoprivrede, preko infrastrukturnih projekata, do projekata u oblasti komunalne djelatnosti; regionalni vodovod je okupio primorske opštine, nekoliko opština je grupisano po interesovanju za osnivanjem regionalnih komunalnih reciklažnih centara i deponija, opštine na sjeveru su fokusirane na razvoj turističkih potencijala.

U okviru Strategije JLS su navedene barijere za uspostavljanje MOS:

- Nedostatak koordinacije nad projektima koje opštine razvijaju i sprovode zajedno, uključujući aktivnosti prikupljanja sredstava.

¹⁰ Zakon o regionalnom razvoju, Sl. list Crne Gore br. 20/11 od 15.04.2011, član 3

¹¹ Ibid, član 20

¹² Ibid, član 19, stav 1

- Potreba za preciznijim definisanjem nadležnosti JLS u poređenju s nadležnostima Vlade.
- Potreba za finansijskom podrškom za pokretanje i sprovođenje projekata MOS.

Na osnovu primjera MOS ostvarene prije usvajanja Strategije, na osnovu tada aktuelnog zakonskog okvira, kao i na osnovu očekivanja i planova JLS, u Strategiji sa Akcionim planovima za njenu implementaciju (za periode 2011–2013. i 2013–2015) su iznijete preporuke koje su kasnije i uobličene u nova ili dopunjena zakonska, strateška i planska rješenja na nacionalnom i na lokalnom nivou – Zakon o regionalnom razvoju, izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi, SPR opština, itd.

Tokom 2016. godine Vlada Crne Gore je usvojila **Strategiju reforme javne uprave 2016–2020.** za koju je urađena i analiza implementacije Akcionog plana za 2017. godinu. Strategijom su utvrđeni ciljevi reforme javne uprave za period do 2020. godine i načini njihovog dostizanja. Opšti cilj reformskih aktivnosti je stvaranje efikasne i servisno oprijedijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad. Ciljevi reforme koji se odnose na lokalne samouprave su: 1. Unaprjeđenje funkcionisanja JLS i jačanje njihovih kapaciteta; 2. Pooštravanje i racionalizovanje kriterijuma za formiranje novih opština; 3. Obezbjedivanje finansijske održivosti, kao i dobrog finansijskog kapaciteta opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama.

U izvještaju o implementaciji Strategije u 2017. godini¹³ konstatovano je da je akcenat bio na zakonodavnim aktivnostima, kako bi se uspostavila pravna osnova za planiranje reforme u ovoj oblasti, a opštine su proaktivno potpisivale i implementirale sporazume o međusobnoj saradnji, najčešće u oblasti komunalnih i administrativnih poslova i samo u proteklom izvještajnom periodu potpisano je 14 takvih sporazuma. Navedeno je da je ciljana vrijednost u 2020. godini da 30% JLS sprovode jedan od oblika obavezne saradnje.¹⁴

U julu 2018. godine, Vlada Crne Gore je usvojila **Plan optimizacije javne uprave 2018–2020.** Plan optimizacije predviđa, između ostalog, i set srednjoročnih i kratkoročnih mjera za nivo lokalne samouprave kojima bi trebalo do 2020. godine postići optimizaciju broja i kvalifikacione strukture zaposlenih u opštinama, uključujući i lokalne ustanove i javna preduzeća. Kratkoročne mjere za lokalni nivo obuhvataju ograničenje zapošljavanja do 1.7.2019, ograničavanje radnog angažovanja na određeno vrijeme, smanjenje broja izvršilaca u aktu o sistematizaciji do 30% i stvaranje internog tržišta rada. Srednjoročne mjere podrazumijevaju uspostavljanje optimalne strukture organa i stručnih službi u JLS, organizovanje kadrovskog planiranja, razvoj kadrovskih kapaciteta JLS, uključivanje privatnih operatera kao vršilaca javnih usluga, kao i obezbjeđivanje zajedničkog vršenja većeg broja poslova putem MOS.

Plan optimizacije MOS posmatra kao mehanizam smanjenja broja zaposlenih i povećanja transparentnosti i efikasnosti rada lokalne samouprave, te se njim predviđa i podsticanje MOS kroz:

- Saradnju u pripremi EU projekata i kreiranje Mreže opštinskih projekt menadžera;
- Zaključivanje ugovora između opština o uslovima i načinu zajedničkog vršenja pojedinih sopstvenih poslova iz nadležnosti opštine;

¹³ Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016–2020 u 2017. godini

¹⁴ Indikator: Broj poslova i usluga u kojima postoji obavezna saradnja JLS.

- Pokretanje inicijativa od strane opština koje nijesu u mogućnosti da zbog finansijskih, kadrovskih ili drugih razloga samostalno obavljaju poslove iz sopstvene nadležnosti, koji se mogu obavljati putem MOS (poslovi unutrašnje revizije, javne nabavke, poslovi izrade i realizacije planova i programa razvoja opština, izrada i upravljanje projektima MOS, izrada i upravljanje projektima koji se finansiraju iz sredstava EU);
- Obezbeđivanje zajedničkog vršenja javnih usluga kroz osnivanje privrednog društva ili javne ustanove za dvije ili više opština u oblastima koje JLS definišu;
- Uključivanje privatnog sektora u vršenju poslova od javnog interesa putem JPP (koncesionih aranžmana i dr.), posebno sa aspekta smanjivanja javnih troškova, poboljšanja kvaliteta u pružanju javnih usluga, utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih u javnim preduzećima i drugom, kao i zaključivanje ugovora o povjeravanju vršenja poslova od javnog interesa.

Pregled međuopštinske saradnje prepoznate u strateškim planovima razvoja JLS

Planiranje regionalnog razvoja predviđeno je kroz dokumenta regionalnog razvoja: Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore i SPR opština. SPR, kao obavezujući dokument svake JLS utvrđuje postojeće stanje razvoja JLS, opšti cilj razvoja, strateške ciljeve sa prioritetima za njihovo ostvarivanje, mjere i smjernice za ostvarivanje SPR, orijentaciona sredstva za sprovođenje, način njihovog obezbjeđivanja i druga pitanja od značaja za razvoj. Svaka opština mora usvojiti SPR koji služi kao osnova za sprovođenje razvojnih projekata, pa i onih koje realizuju kroz MOS. Na ovaj način su opštine usmjerene da strateški i planski realizuju svoje aktivnosti, a posebno da uz pomoć ovih zakonski datih mogućnosti povezivanja finansiraju poslove koje bez toga ne bi bile u mogućnosti da sprovedu.

Krajem 2018. godine napravljen je presjek stanja u pogledu ispunjavanja obaveza na usvajanje SPR za svih 24 JLS u Crnoj Gori:

Strateški plan razvoja	Broj JLS	JLS
- Na snazi	9	Andrijevica, Bijelo Polje, Kolašin, Mojkovac, Nikšić, Rožaje, Tivat, Ulcinj i Žabljak
- Istekao 2018. godine ili se prvi put donosi SPR - U fazi dogovora / ugovaranja izrade novog SPR	12	Berane, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kotor, Petnjica (prvi put radi SPR), Plav, Plužine, Pljevlja, Podgorica, Šavnik
- Do sada nijesu imale usvojen SPR ili - Nijesu pristupale izradi SPR	3	Bar (SPR je izrađen, ali nije usvojen), Gusinje (do sada nije rađen jer je novoosnovana JLS, nije pokrenuta inicijativa za donošenje SPR) i Tuzi (novoosnovana JLS u kojoj još uvijek nijesu održani izbori nakon dobijanja statusa opštine i nijesu konstituisani organi).

Imajući u vidu zakonski definisane obaveze i mogućnosti, u presjeku stanja aktuelnosti SPR za sve 24 JLS u Crnoj Gori je izvršena i analiza o obuhvatanju MOS u ranijim (isteklim) i aktuelnim SPR:

9 JLS – MOS prepoznata u SPR (obuhvaćeni i istekli i aktuelni SPR):	
JLS	Oblast u kojoj je prepoznata MOS u SPR
Andrijevica	u cilju digitalne promocije regiona
Berane	jačanje administrativnih kapaciteta i razvoj ljudskih resursa, uključujući i formiranje tima za MOS i definisanje prioriteta
Budva	u dijelu sprovođenja opštih poslova i rješavanja ključnih infrastrukturnih problema
Cetinje	u dijelu koji se odnosi na bolje korišćenje EU fondova
Danilovgrad	izgradnja infrastrukture, organizacija zajedničkih službi, zaštita rijeka, unapređenje razvoja katuna, upravljanje otpadom, zaštita životne sredine i građana, zajedničke inspekcije
Plužine	u dijelu saradnje sa opštinama Sjevernog regiona bez precizno definisanih oblasti
Podgorica	u cilju kreiranja i promocije zajedničkih turističkih proizvoda i izgradnje međuopštinskih saobraćajnica
Rožaje	u cilju realizacije regionalnih projekata,
Tivat	u dijelu upravljanja otpadom i upravljanja Centrom za socijalni rad
3 JLS – MOS prepoznata u SPR (obuhvaćeni: istekli i aktuelni SPR) u dijelu koji se odnosi na šanse u SWOT analizi	
Šavnik	Prepoznata MOS u SPR u dijelu koji se odnosi na šanse u SWOT analizi
Žabljak	Prepoznata MOS u SPR u dijelu koji se odnosi na šanse u SWOT analizi
Ulcinj	Prepoznata MOS u SPR u SWOT analizi kao mogućnost uspostavljanja novih usluga kroz forme MOS
9 JLS – MOS nije prepoznata u SPR (Bijelo Polje, Herceg Novi, Kolašin, Mojkovac, Nikšić, Plav, Pljevlja, Šavnik i Ulcinj)	
3 JLS – SPR nijesu donošeni/usvajani (Bar, Gusinje i Tuzi)	

PRIMJERI DOBRE PRAKSE

Primjeri dobre prakse u Crnoj Gori

Realizovani primjeri međopštinske saradnje¹⁵ u Crnoj Gori pokazuju da su poslovi upravljanja otpadom (koji se odnose na komunalnu djelatnost), poslovi obavljanja unutrašnje revizije za potrebe druge JLS i poslovi glavnog gradskog arhitekta najzastupljeniji među oblicima MOS. Stoga se razmatra da bi ovi poslovi i usluge upravo mogli biti obavezni oblici saradnje.

Projekat	Lider projekta	Partneri na projektu	Finansiranje	Opis projekta
Regionalni biznis centar za sjevero-istočni region	Berane	Andrijevića/Bijelo Polje/Plav/Rožaje Regionalna razvojna agencija Bjelasica, Komovi i Prokletije	EU JLS	Regionalni biznis centar (RBC) je osnovan u martu 2015. godine u okviru projekta „Uspostavljanje regionalnog biznis centra sa biznis inkubatorom na sjeveroistoku Crne Gore“, koji je većim dijelom finansirala EU, a realizovala Opština Berane u partnerstvu sa Regionalnom razvojnom agencijom za Bjelasicu, Komove i Prokletije i opštinama Andrijevića, Bijelo Polje, Plav i Rožaje koje su i njegovi osnivači.
Regionalni park Sinjajevina	Mojkovac	Danilovgrad/Žabljak/Kolašin/Šavnik	EU - međuopštinski razvojni grant program	
Rehabilitacija i resocijalizacija korisnika psihoaktivnih supstanci u Crnoj Gori	Javna ustanova za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci „Kakarička Gora“	Podgorica/Nikšić/ Tivat Zajednica opština Crne Gore NVO „4Life“		Javna ustanova je osnovana 2008. godine od strane Skupštine Glavnog grada Podgorice, a u partnerstvu sa drugim institucijama i JLS jača kapacitete, a korisnici su iz partnerskih JLS.
Poboljšanje energetske efikasnosti kroz uspostavljanje međuopštinske mreže za upravljanje	Bar	Budva/Tivat/Kotor/Ulcinj/Cetinje	EU	Implementacija projekta je počela u martu 2014. godine. Projekat se finansira iz sredstva EU, a korisnici su opštine Bar, Ulcinj, Budva, Kotor, Tivat i Prijestonica Cetinje.
Uvođenje kompostiranja i prikupljanja selektivnog otpada u opštinama Kotor, Budva, Tivat i Herceg Novi	JKP Kotor	JKP Budva JKP Tivat JKP Herceg Novi	EU - međuopštinski razvojni grant program	Implementacija projekta je počela u decembru 2013. godine u četiri JLS.
Osnivanje društva za upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom	Ulcinj/Bar		Svjetska banka	Upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom opštine Bar i Ulcinj su zaključile Ugovor o osnivanju društva „Možura“ D.O.O. za upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom. Udio Opštine Bar je 65%, a Opštine Ulcinj 35%.
Upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom „Lovanja“	Ulcinj/Bar	Budva/Kotor/Tivat		Primorske opštine su pojedinačno potpisale ugovore sa „Možura“ D.O.O. o preuzimanju otpada od komunalnih preduzeća opština Budva, Kotor, Tivat i Berane. Ovo su posebni sporazumi između JLS: Bar/Ulcinj i Budva; Bar/Ulcinj i Kotor; Bar/Ulcinj i Tivat, Bar/Ulcinj i Berane.
Zajedničko vršenje poslova unutrašnje revizije	Bijelo Polje Nikšić Pljevlja	Mojkovac/Plužine/Šavnik/Žabljak		Opština Bijelo Polje na osnovu Sporazuma o saradnji vrši poslove unutrašnje revizije za Opštinu Mojkovac. Opština Nikšić, na osnovu Sporazuma o saradnji vrši poslove unutrašnje revizije za potrebe opština Plužine i Šavnik. Opština Pljevlja, na osnovu Sporazuma o saradnji vrši poslove unutrašnje revizije za potrebe Opštine Žabljak.
Zajedničko vršenje poslova glavnog gradskog arhitekta	Nikšić Žabljak Šavnik	Nikšić/Žabljak/Šavnik		Opština Nikšić je organizovala poslove u djelokrugu glavnog gradskog arhitekta koji se sad, na osnovu ugovora, obavljaju zajednički i za opštine Žabljak i Šavnik.
Transfer stanica i reciklažno dvorište	Bijelo Polje	Mojkovac/Kolašin		U projektu regionalne deponije, koja je predviđena za izgradnju, u Bijelom Polju izgrađena je transfer stanica i reciklažno dvorište za opštine Mojkovac i Kolašin.
Zbrinjavanje pasa lutalica u regionalnom centru za napuštene životinje u Opštini Berane	Berane	Kolašin/Mojkovac /Andrijevića	JLS	Više JLS je sa Opštinom Berane zaključilo sporazum o zbrinjavanju pasa lutalica u regionalnom centru za napuštene životinje, koji je lociran u Beranama i kojim upravlja „Komunalno – Berane“. Naknadu plaćaju JLS po danu za ishranu svakog zbrinutog psa.

¹⁵ Izvor za navedene primjere od 1 do 8: Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020 u 2017. godini. Ostale primjere su naveli predstavnici JLS.

Projekat	Lider projekta	Partneri na projektu	Finansiranje	Opis projekta
Kulturni turizam – Valorizacija kulturnih ruta	Regionalna razvojna agencija za Bjelasicu i Komove	Kolašin/Plav/Berane/Andrijevića Bijelo Polje/Mojkovac	Regionalna razvojna agencija za Bjelasicu i Komove	Pod pokroviteljstvom Regionalne razvojne agencije za Bjelasicu i Komove, opštine Mojkovac (u saradnji sa osnovnom školom), Bijelo Polje, Kolašin, Plav, Berane i Andrijevića realizuju projekat Kulturni turizam – Valorizacija kulturnih ruta.
Sinjajevina	Mojkovac	Kolašin/Šavnik /Žabljak/Danilovgrad	EU – međuopštinski razvojni grant program	U periodu 2013–2015. godine kao međuopštinski realizovan je projekat „Sinjajevina“. Glavni cilj projekta je bilo unapređenje socio-ekonomskog razvoja Sinjajevine, kroz izgradnju glavne putne infrastrukture (projekat planske dokumentacije za izgradnju 64 km regionalne putne mreže) i proglašenje Regionalnog parka Sinjajevina.
Zajedničko koordinaciono tijelo za rijeku Taru	Ministarstvo održivog razvoja i turizma Ministarstvo kulture	Kolašin/Mojkovac/Žabljak/Pljevlja/ Plužine		Potpisivanjem Memoranduma o razumjevanju između resornih ministarstava i JLS formirano je zajedničko koordinaciono tijelo za rijeku Taru.
Pomoć opštini prilikom osnivanja	Danilovgrad	Petnjica		Opština Petnjica je u samom početku, stručnu, tehničku i administrativnu pomoć, modele akata, mentoring, obuku službenika dobila od Opštine Danilovgrad.
Prikupljanje, odvoženje i deponovanje otpada na privremenom odlagalištu	Rožaje	Petnjica		Opština Petnjica ostvaruje međuopštinsku saradnju u oblasti komunalnih djelatnosti sa Rožajama – prikupljanje, odvoženje i deponovanje otpada na privremenom odlagalištu u Rožajama, koje nema status sanitarne deponije.
Saradnja prilikom obavljanja komunalne djelatnosti	Plav Gusinje			Opštine Plav i Gusinje saraduju u komunalnim djelatnostima tako što samostalno obavljaju prikupljanje i odvoženje komunalnog otpada na odlagalište na teritoriji Opštine Gusinje koje je u vlasništvu države. Slično je i sa djelatnošću vodosnabdijevanja (izvorište na teritoriji Opštine Gusinje), a s obzirom da je održavanje vodosnabdijevanja zahtjevno i skupo, razmatra se mogućnost koncesionog izdavanja vodoizvorišta.
Mašinski prsten	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	Andrijevića/Plav/Berane/Rožaje Pljevlja/Žabljak Nikšić/Šavnik/Plužine	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	Opštine Andrijevića, Plav, Berane i Rožaje su dio projekta mašinskog prstena, koji omogućava korišćenje mašina (mehanizacije) za održavanje putne infrastrukture i zimsko održavanje puteva. Isti projekat se sprovodi na teritorijama opština Pljevlja i Žabljak, kao i na teritorijama opština Nikšić, Šavnik i Plužine. Projekat mašinskog prstena je organizovalo i sprovelo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, koje je potpisalo sporazume sa grupama opština o korišćenju mašina i mehanizacije za održavanje puteva, kojim je predviđeno da se o mehanizaciji i mašinama stara jedna opština, a da ostale JLS mehanizaciju mogu da koriste po potrebi. U sporazumima o vremenski ograničenom korišćenju mašina (specifična vrsta time sharing aranžmana) nije utvrđeno po kom kriterijumu se koriste mašine i koji je procentualni udio opština u snošenju troškova održavanja, pa su opštine u kojima se mašine nalaze vremenom prestale da dozvoljavaju njihovo korišćenje ostalim opštinama.
Kuća voća	Andrijevića	Opštine Sjevernog regiona	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	U 2015. godini je počela izgradnja „Kuća voća“ u Opštini Andrijevića, koja je finansirana sredstvima Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, a koja bi trebalo da pomogne razvoj voćarstva (kroz podršku u otkupu) za cijeli sjeverni dio Crne Gore.
Deponovanje komunalnog otpada na deponiji „Livade“	Podgorica	Plužine		Opština Plužine je zaključila ugovor sa „Deponijom Livade“ iz Podgorice o pružanju usluga deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade“.
Finansiranje i korišćenje zajedničke deponije	Šavnik	Nikšić/Plužine		Opština Šavnik je pokrenula pregovore sa opštinama Nikšić i Plužine o finansiranju i korišćenju zajedničke deponije, čija je lokacija planirana na teritoriji Opštine Nikšić. Za sada se sakupljeni otpad iz Opštine Šavnik deponuje na deponiji „Livade“ u Podgorici.
Prečišćavanje otpadnih voda	Šavnik	Žabljak		Mulj iz postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda iz Opštine Šavnik odvozi se u Opštinu Žabljak u sanitarne kade gdje se na ekološki način tretira, na osnovu ugovora.
DOO „Centar za razvoj durmitorskog područja“ preduzeće za promociju, konsalting, menadžment i razvoj– Žabljak	Vlada Crne Gore	Opštine Plužine, Šavnik i Žabljak.		Osnovna djelatnost Centra je pružanje konsultantskih i savjetodavnih usluga u pripremanju i implementaciji razvojnih projekata za opštine durmitorskog područja. Centar obavlja i funkciju Biznis centra koji pruža usluge preduzetnicima, preduzećima i početnicima u biznisu, sa ovog područja. Pomoć se ogleda u savjetodavnim uslugama, izradi i pomoći u izradi investicionih projekata, preporuka za pristup kreditnim linijama, registraciji biznisa, ispitivanju tržišta prodaje i nabavke i sl. Zbog evidentnog nedostatka kadra za pripremu i realizaciju razvojnih projekata u opštinama durmitorskog područja, predsjednici tih opština su izrazili potrebu za postojanje Centra koji svojim radom doprinosi afirmaciji projektnog pristupa razvoja koji preferira Strategija i Zakon o regionalnom razvoju. Centar pored pomenutog vrši promociju i pruža savjetodavne usluge, zainteresovanim građanima i firmama, po pitanju energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije.

Realizovani primjeri MOS se takođe ogledaju kroz rad Mreže opštinskih projektnih menadžera i obuke koje je pohađao značajan broj službenika JLS u oblasti pisanja projekata i korišćenja sredstava iz EU fondova. Ova oblast i povezivanje JLS na ovaj način je višestruko korisno jer se neke aktivnosti, posebno razvojne, ne mogu realizovati (finansirati) na drugačiji način, a izuzetno mogu da doprinesu razvoju lokalnih zajednica. Osnivanje Mreže opštinskih menadžera je inicirala Zajednica opština i za učesnike je organizovano više edukativnih programa, uglavnom na temu pripreme prijedloga projekata za finansiranje iz EU i drugih fondova. Kroz ovu mrežu su se službenici u JLS međusobno povezali i koriste znanje i iskustva jedni od drugih u gotovo svakodnevnim aktivnostima. Ipak, nekoliko JLS nijesu obuhvaćeni i ne učestvuju u radu Mreže.

Primjeri dobre međunarodne prakse

Tokom pripreme i sprovođenja strateških dokumenata, koji imaju za cilj podršku uspostavljanju i jačanju održivih projekata MOS u Crnoj Gori, u poslednjih nekoliko godina je objavljeno nekoliko pregleda i izvještaja o pravnom i institucionalnom okviru za MOS u regionu. U tom smislu, Strategija razvoja MOS u Crnoj Gori za period 2011–2015. godine sa Akcionim planom sprovođenja za 2011–2013. sadrži kratak osvrt na zakonodavni okvir koji uređuje MOS u Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Srbiji i Hrvatskoj. Prije osam godina (2010) je Kancelarija UNDP u Crnoj Gori objavila publikaciju „Jačanje međuopštinske saradnje Crnoj Gori“ koja sadrži veoma detaljan pregled makedonskog zakonodavstva u oblasti MOS (prvog zakona u regionu koji uređuje način uspostavljanja, sprovođenja i podrške MOS), kao i prikaz prvih iskustava u primjeni tog zakona.¹⁶

Bez obzira na činjenicu da svi zakoni država u regionu koji uređuju oblast lokalne samouprave i regionalnog razvoja, prepoznaju i ohrabruju mogućnost ustanovljavanja saradnje dvije ili više lokalnih samouprava, dobrih i kvalitetnih primjera saradnje, pogotovo institucionalno i finansijski održivih i dalje ima relativno malo. Ova analiza dobrih praksi bi trebalo da omogući definisanje poželjnih pravaca djelovanja Crne Gore i aktera na nacionalnom i lokalnom nivou prilikom iniciranja, uspostavljanja i sprovođenja projekata MOS.

U svim posmatranim državama MOS ima veoma slična obilježja:

1. MOS može biti institucionalizovana (osnivanje zajedničkog preduzeća, ustanove ili organa), ugovorna ili neformalna (zasniva se na dogovoru uključenih strana, ali bez potpisivanja formalnog dokumenta o tome);
2. U većini država saradnja se može ugovarati u oblastima koje su u izvornom (odnosno samoupravnom) djelokrugu JLS, u pojedinim saradnja može obuhvatati i pitanja iz povjerenog djelokruga, uz saglasnost nadležnog ministarstva;
3. Vremensko trajanje saradnje može biti ograničeno (npr. zajednička izrada i/ili implementacija određenog projekta) ili neograničeno (zajedničko postrojenje za upravljanje čvrstim otpadom, zajednički centar za socijalni rad ili zajednička predškolska ustanova);
4. Po pravilu, MOS se zasniva na principu dobrovoljnosti, čak i države koje su predviđale obaveznu saradnju u određenim oblastima (Hrvatska za opštine koje dijele zajednički komunalni sistem) postepeno napuštaju ovaj koncept,;
5. Jedan broj država, kao što su Slovačka i Slovenija, obezbjeđuju posebne namjenske transfere ili dodatni procenat ustupljenih prihoda za JLS uključene u MOS;
6. Veoma uspješnu podršku MOS daju regionalne razvojne agencije, poslovna udruženja i javne ustanove koje doprinose regionalnom ili ruralnom razvoju (regionalne razvojne agencije, klasteri, regionalni koordinatori) ili privatni investitori u okviru JPP koje okuplja dvije ili više opština.

¹⁶ Na tragu makedonskog zakona, na Kosovu je 2010. godine takođe usvojen Zakon br. 04/L-010 o MOS

Projekti MOS se uglavnom finansiraju iz fondova EU (u RH preko Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, u Srbiji kroz decentralizovani sistem upravljanja EU fondovima u okviru Ministarstva finansija), državnog budžeta ili međunarodnih multilateralnih ili bilateralnih projekata. Za određenu vrstu investicionih projekata koji se finansiraju iz sredstava EU, uspostavljena MOS je uslov za finansiranje (projekti upravljanja čvrstim otpadom) ili olakšava pristup finansiranju (regionalna postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda). U manjem broju slučajeva se projekti MOS u cjelini ili najvećim dijelom finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava.

PRIMJER SLOVENIJE

Slovenačko zakonodavstvo poznaje slične organizacione oblike MOS kao i crnogorsko.¹⁷ Od svih priznatih formi, u Sloveniji prevladava osnivanje zajedničkog organa za vršenje nadležnosti iz djelokruga JLS.¹⁸ Ova mogućnost je po prvi put bila predviđena Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1993. godine za male opštine, ali je praktično zaživjela tek nekih petnaestak godina kasnije, 2007. godine. Od te godine broj međuopštinskih partnerstava je počeo da se značajno povećava, te danas preko 90% opština u Sloveniji obavlja najmanje jednu opštinsku nadležnost zajedno sa jednom ili više drugih opština, osnivanjem međuopštinskih tijela kao pravnih lica javnog prava.

Smatra se da je broj međuopštinskih partnerstava u Sloveniji počeo naglo da raste zbog izmjena **Zakona o finansiranju opština, koji je omogućio državno sufinansiranje zajedničkog obavljanja nadležnosti i to do 50% iznosa koji je u budžetu svake opštine izdavan za funkcionisanje zajedničkog organa.** Od 2007. do danas značajno se povećao broj opština koje zajednički obavljaju različite poslove iz izvornog djelokruga. Prema analizi sprovedenoj 2015. godine, 58% međuopštinskih partnerstava je zaključeno u oblastima **inspekcijskog nadzora, komunalne policije, lokalne poreske administracije, interne revizije, prostornog planiranja.**¹⁹ Razlozi za to su veoma jednostavni – Zakonom o finansiranju opština je predviđeno da će država upravo u ovim oblastima obezbjediti sufinansiranje troškova funkcionisanja zajedničkih organa.

Preporuke za Crnu Goru: Sufinansiranje iz državnog budžeta Crne Gore opštinskih nadležnosti koje se sprovode kroz MOS, na sličan način kao u Sloveniji, bi značajno smanjilo ukupne javne troškove obavljanja tih nadležnosti (kroz optimizaciju njihovog vršenja) i povećalo efikasnost i efektivnost usluga. Kao i u Sloveniji, nadležnosti koje bi mogle da se sufinansiraju iz bužeta su inspekcijski poslovi, poslovi komunalne policije, urbanističkog planiranja, poslovi glavnog gradskog arhitekta, unutrašnje revizije, izrade i upravljanja projektima. U skladu sa Planom optimizacije javne uprave u Crnoj Gori od 2018–2020, uslovi za trajno sufinansiranje bi trebalo da podrazumijevaju i izradu prethodnog prijedloga optimizacije poslova kroz smanjivanje organizacionih i drugih troškova za njihovo obavljanje.

PRIMJER SLOVAČKE

U Republici Slovačkoj postoje dva nivoa teritorijalne samouprave: naselja i samoupravni regioni. Naselje je osnovni element teritorijalne samouprave. Naselja imaju status pravnog lica i na osnovu zakona samostalno upravljaju svojom imovinom i budžetom. Izvori finansiranja samouprava su

¹⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi Slovenije, Uradni list RS, br. 94/07 – prečišćeni tekst, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12–dr.zakon, 14/15–dr.zakon, 11/18–dr.zakon i 30/18)

¹⁸ Rakar I, Tičar. B. i Klun M. "Inter-municipal cooperation – challenges in Europe and Slovenia", Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 45 E/2015, str. 185–200.

¹⁹ Ibidem

prvenstveno sopstveni prihodi i državni transferi. Organi naselja su Skupština naselja i Predsjednik naselja. Naselja ulaze u odnose MOS isključivo po principu slobodne volje i u tim odnosima imaju ravnopravni položaj, bez obzira na veličinu teritorije, odnosno broj stanovnika naselja. Naselja u Republici Slovačkoj mogu saradivati i na temelju ugovora zaključenog u svrhu obavljanja konkretnih poslova, ili djelatnosti, ili utvrđivanjem, odnosno osnivanjem samostalnog pravnog lica. Oko 66% naselja ima manje od 1.000 stanovnika.

Zakonom broj 416/2001 u Slovačkoj (Law on Transfer of Competences)²⁰ je preneseno oko 300 nadležnosti na sve lokalne samouprave, bez obzira na veličinu. Imajući u vidu nove zakonske obaveze, naselja su počela da se udružuju i formiraju takozvane **zajedničke kancelarije naselja** (ZKN). Kancelarija nema svojstvo pravnog lica, a poslovi koje ZKN obavlja se mogu odnositi na dio izvornog djelokruga samih naselja, kao i na povjerene poslove iz državne nadležnosti. Ugovor o osnivanju kancelarije mogu zaključiti, ne samo dva naselja koja se graniče, već i naselja koja se direktno ne graniče. Za poslovanje ZKN po pravilu je odgovoran predsjednik jednog od naselja koje formiraju ZKN i u kojem ZKN ima sjedište. On je ujedno i rukovodilac ZKN. Zaposleni u kancelariji nijesu u radno-pravnom odnosu sa kancelarijom (jer kancelarija nema svojstvo pravnog lica), već samo obavljaju poslove koji su povjereni kancelariji. Sporove, nastale iz dogovora o osnivanju kancelarije, rješava sud na prijedlog jednog od naselja, koje je istovremeno i jedna od ugovornih strana.

Finansiranje ZKN počiva na dva osnovna načela i to:

1. Finansiranje na osnovu veličine naselja (broj stanovnika, veličina) ili
2. Finansiranje na osnovu procijenjenog obima usluga za svako od naselja (broj korisnika, broj predmeta).

U **sufinansiranju operativnih troškova ZKN** učestvuje i država u određenom procentu. Ovaj iznos transfera sa državnog nivoa može se određivati u zavisnosti od broja stanovnika, odnosno veličine servisnog područja, a za određene nadležnosti visina transfera je jednaka iznosu koji je država obezbjeđivala u budžetu za obavljanje tih poslova, prije povjeravanja.

Preporuke za Crnu Goru: Slovačka omogućava da opštine zajednički obavljaju ne samo poslove iz samoupravnog djelokruga, nego i povjerene poslove, što je pristup koji je u Crnoj Gori u načelu takođe prihvaćen. Naime, u određenim zakonima koji su usvajani posljednjih godina je izričito navedeno da poslove, koji su preneseni sa centralnog nivoa, JLS mogu obavljati i zajednički, kroz MOS. To je slučaj sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata koji predviđa da više opština može imati jednog glavnog gradskog arhitektu. Bez obzira što bi opštine saradnju mogle da ostvaruju i u drugim oblastima, zakonski bi trebalo urediti za svaku od oblasti u kojoj je saradnja moguća kako se ona obavlja, da li je za uspostavljanje ove saradnje potrebna saglasnost nadležnog ministarstva, kao i na koju vrstu podrške JLS mogu da računaju prilikom uspostavljanja ove saradnje – kroz namjenske transfere, uslovne dotacije i slične oblike državnih podsticaja prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave.

20 L. Gresova: "Towards the Implementation of the Best Practice from Abroad – Strengthening the Cooperation among Slovak Municipalities", Acta Regionalia et Environmentalica 2, Nitra, Slovaca Univesitas Agriculturae Nitriae, 2016, pp. 35-40.

PRIMJER HRVATSKE

Republika Hrvatska ima **politipsku strukturu lokalne samouprave**, odnosno lokalnu samoupravu u kojoj postoje gradovi sa daleko većim brojem nadležnosti i opštine sa mnogo užim nadležnostima, prilagođenim njihovoj veličini i kapacitetu. U Hrvatskoj postoji 128 gradova i 428 opština, koji zajedno sa gradom Zagrebom i 20 županija čine ukupno 577 lokalnih i regionalnih jedinica.

Zbog veoma ograničenih kapaciteta najmanjih opština u Hrvatskoj, od kojih neke imaju svega dva do tri zaposlena službenika, u Hrvatskoj je brojnim sektorskim zakonima uređena mogućnost zajedničkog obavljanja poslova iz izvornog (samoupravnog) djelokruga ili povjeravanja poslova iz samoupravnog djelokruga drugoj JLS. Tako, na primer, Zakonom o lokalnim porezima²¹ je omogućeno da **utvrđivanje i naplatu lokalnih poreza jedna JLS svojom odlukom može da povjeri nekoj drugoj opštini, gradu ili županiji**. U tom smislu, predstavničko tijelo JLS može svojom odlukom da povjeri drugoj JLS, odnosno jedinici područne (regionalne) samouprave (tj. županiji) utvrđivanje i naplatu poreza propisanih tim zakonom, uz prethodnu saglasnost predstavničkog tela JLS ili županije kojoj se poslovi poveravaju. Slični institucionalni aranžmani su počeli da se razmatraju i ugovaraju i između JLS u Crnoj Gori: zajedničko obavljanje poslova glavnog gradskog arhitekta i unutrašnjeg revizora.

U Hrvatskoj više formalno ne postoje obavezni oblici MOS. Prethodnim Zakonom o komunalnom gospodarstvu²² bio je uređen jedan slučaj obaveznog zajedničkog obavljanja komunalnih poslova i to ako se sastav komunalne infrastrukture proteže na području više JLS unutar jedne ili više županija i zbog toga čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu. U takvom slučaju JLS su bile obavezne da organizuju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti osnivanjem zajedničkog privrednog subjekta (privrednog društva), javne ustanove ili pogona koji je organizacioni dio opštinske uprave. Novi Zakon o komunalnom gospodarstvu²³ iz avgusta 2018. godine ne sadrži obavezu MOS na udruživanje u komunalnim djelatnostima, jer je izričito obavezivanje JLS na saradnju procijenjeno kao protivno načelima Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi i ustavnim odredbama o pravu lokalne samouprave da samostalno uređuju svoj izvorni djelokrug. Prema odredbama ovog zakona, **MOS u komunalnoj djelatnosti se može uspostaviti samo na dobrovoljnoj osnovi**. Sa druge strane, od lokalnih samouprava se ipak jasno očekuje da uspostave ovu saradnju prije svega u sektorima vodsnaabdijevanja, prečišćavanja otpadnih voda i upravljanja čvrstim otpadom.

Zakonom o vodama i Uredbom koja je donesena na osnovu njega obavezana su sva preduzeća na širem području jedne ili više županija ("uslužno područje") da propišu istu cijenu vode i postepeno se reorganizuju u jedno preduzeće, čime se postiže veća efikasnost i ekonomičnost poslovanja i socijalna prihvatljivost cijena. Iako Zakonom o vodama nije propisan rok za ovu organizacionu transformaciju, Državni ured za reviziju Republike Hrvatske u postupku sprovođenja revizije poslovanja, u praksi donosi obavezujuće preporuke za ujednačavanje cijena usluga i objedinjavanje pravnih lica (operatera) ovih usluga na teritoriji županije i/ili uslužnog područja.²⁴

21 „Narodne novine“ br. 115/2016 i 101/2017

22 „Narodne novine“ br. 26/03– prečišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15, članu 4. stav 4

23 „Narodne novine“ br. 68/18

24 Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju, Područni ured Pazin, Izvješće o obavljenoj provjeri provedbe danih preporuka za posebnu reviziju ekonomske opravdanosti razlike u cijeni javne vodoopskrbe (opskrbe pitkom vodom) na području Istarske županije: "Preporučeno je poduzeti aktivnosti za objedinjavanje vodoopskrbnih sustava na području Županije kako je predviđeno Strategijom upravljanja vodama Republike Hrvatske, Razvojnog strategijom Istarske županije za razdoblje od 2011. do 2013. te izrađenom studijom opravdanosti objedinjavanja vodoopskrbnog i vodozaštitnog sustava Istre. Preporuka nije provedena. Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o uslužnim područjima (Narodne novine 67/14), prema kojoj je Istra uslužno područje 12. Društvo nije u mogućnosti provesti navedenu preporuku jer nisu doneseni propisi (kriteriji i rokovi) za objedinjavanje vodoopskrbe u Republici Hrvatskoj. Potrebno je pratiti provedbu preporuke." http://www.revizija.hr/datastore/filestore/129/ISTARSKA_ZUPANIJA_JAVNA_VODOOPSKRBA.pdf

Dva ključna zakona koja u Hrvatskoj uređuju sistem planiranja i sprovođenja MOS su Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem i Zakon o regionalnom razvoju. Zakonom o sustavu strateškog planiranja je predviđena mogućnost da dvije ili više JLS imaju svoj plan razvoja, a uvedena je i mogućnost izrade i usvajanja tzv. „razvojnih sporazuma“ dvije ili više JLS sa nadležnim Ministarstvom za regionalni razvoj. Razvojnim sporazumom usaglašavaju se prioriteta razvoja na različitim nivoima, utvrđuju se strateški projekti razvoja koji doprinose razvoju područja za koje se sklapa razvojni sporazum i planiraju sredstva za njegovo sprovođenje. Zakonom o regionalnom razvoju je uspostavljen sistem javnih ustanova (agencija) na županijskom nivou koje pomažu JLS da definišu oblasti saradnje, unesu ih u svoje planske akte, pripreme odgovarajuću stručno-tehničku dokumentaciju za realizaciju (studije izvodljivosti, analize) i konkurišu za sredstva iz evropskih fondova za njihovu realizaciju. Uz javne ustanove (regionalne koordinatorne), u Hrvatskoj veoma važnu ulogu u privlačenju sredstava iz evropskih fondova i poboljšanja opšte ekonomsko-socijalne situacije imaju i međuopštinske agencije, službe i lokalne akcione grupe.

Preporuke za Crnu Goru: Iskustva Hrvatske, kao države iz regiona i članice EU je potrebno posebno pažljivo procijeniti kada je u pitanju analiza dobre prakse MOS. U Crnoj Gori bi bilo poželjno razmotriti mogućnost da se u Zakonu o regionalnom razvoju uvede kategorija tzv. „razvojnih sporazuma“, slično kao u Hrvatskoj, a koje bi zaključivalo Ministarstvo ekonomije, odnosno drugo nadležno ministarstvo sa najmanje tri zainteresovane opštine radi zajedničkog finansiranja i stručno-tehničke podrške u oblastima gdje uspostavljanje MOS zahtijeva složenu pripremu i velika finansijska ulaganja (komunalna infrastruktura, životna sredina).

Zbog veoma ograničenih kapaciteta opština u Crnoj Gori, posebno onih manjih, da adekvatno pripreme projekte kojima bi se obezbjeđivala eksterna sredstva za podršku MOS, Zakonom o regionalnom razvoju je potrebno ustanoviti regionalne razvojne agencije, a koje bi bile zadužene za koordiniranje i podsticanje međuopštinskih projekata na teritoriji za koju su osnovane. Regionalne agencije se mogu finansirati iz državnog budžeta i budžeta JLS za čije se područje osnivaju, a njihovi osnivači bi eventualno mogli biti i subjekti privatnog prava: kompanije, udruženja, privredne asocijacije. Zakonom o regionalnom razvoju je potrebno uvesti i sistem akreditacije regionalnih razvojnih agencija.

PRIMJER SRBIJE

Izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srbije iz 2018. godine mnogo detaljnije nego do sada uređena je oblast MOS. Pitanja koja su do sada bila otvorena, kao na primjer, da li JLS može ugovorom da povjeri poslove iz svog izvornog djelokruga drugom gradu ili opštini, sada su razriješena, čime se otvaraju vrata planiranju i ugovaranju ovog interesantnog oblika saradnje, široko prihvaćenog u Evropi i svijetu. Takođe, ovim zakonom je omogućeno da gradovi i opštine zajednički obavljaju i povjerene poslove, na način koji će detaljnije biti uređen podzakonskim aktom Vlade, koji je u pripremi.

Način obavljanja MOS uređuje se sporazumom o MOS. Obavezni elementi sporazuma o MOS utvrđeni su Zakonom o lokalnoj samoupravi.²⁵

²⁵ Sporazum mora da sadrži naziv ili sjedište zajedničkog organa, službe, preduzeća, ustanove ili druge organizacije, vrstu, obim i način obavljanja poslova, način finansiranja, upravljanje i nadzor nad radom, pristupanje sporazumu drugih JLS, postupak istupanja odnosno odustajanja od sporazuma, prava i obaveze zaposlenih i druga pitanja za koja članice sporazuma saglasno utvrde da su od zajedničkog interesa. Članice sporazuma su u obavezi da dostave Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje vodi evidenciju sporazuma, zaključeni sporazum u roku od 30 dana od dana njegovog zaključenja.

Ukoliko je sporazumom ugovoreno zajedničko obavljanje izvornih ili povjerenih poslova, zaposleni službenici i namještenici svoja prava i obaveze iz radnog odnosa ostvaruju u organu JLS u kojoj se obavljaju poslovi za više JLS. Kad je sporazumom predviđeno da zajednički organizacioni oblik odlučuje u upravnom postupku u prvom stepenu, opštinska, odnosno gradska vijeća članica zadržavaju svoju nadležnost u drugostepenom postupku. Sredstva za finansiranje zajedničkog obavljanja izvornih i povjerenih poslova obezbjeđuju se u budžetima JLS koje su pristupile sporazumu, srazmjerno obimu poslova koji se obavljaju za svaku članicu.

Kada JLS ugovaraju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti, zbog specifičnosti obavljanja ovih djelatnosti i načina njihovog finansiranja, sva pitanja od značaja za uspostavljanje ovog oblika saradnje dvije ili više JLS uređena su Zakonom o komunalnim djelatnostima, a Zakon o lokalnoj samoupravi se shodno primjenjuje. Zakon o komunalnim djelatnostima ne predviđa obavezu saradnje JLS, ali je, slično kao i u Hrvatskoj, ona implicitno predviđena Zakonom o vodama i podzakonskim propisima donesenim na osnovu njega (kroz licenciranje javnih preduzeća koja obavljaju vodosnabdijevanje i prečišćavanje otpadnih voda) i Zakonom o upravljanju otpadom (kroz uspostavljanje regiona za upravljanje otpadom). Nedavno istraživanje, koje je u avgustu 2018. godine sproveda Stalna konferencija gradova i opština je pokazalo da je **najveći procenat gradova (64%) i opština (26%) saradivao sa drugim gradovima i opštinama u oblasti upravljanja komunalnim otpadom, jer je, kao što je napomenuto, regionalizacija u ovoj oblasti propisana zakonom.**²⁶

Preporuke za Crnu Goru: Način i kriterijumi sprovođenja regionalizacije komunalnih usluga bi trebalo da se propišu zakonima koji uređuju vodosnabdijevanje i upravljanje komunalnim otpadom u Crnoj Gori. Jedino kroz projekte MOS opštine u Crnoj Gori mogu ispuniti neophodne uslove za pristup EU sredstvima u oblasti zaštite životne sredine i unapređenja komunalne infrastrukture.

PRIMJER MAKEDONIJE

Iako MOS u Republici Makedoniji tradicionalno postoji već decenijama, Makedonija je 17. juna 2009. godine donijela i **Zakon o međuopštinskoj saradnji**, kojim je uredila postupak uspostavljanja MOS, nadležne organe koji mogu da pokrenu postupak za uspostavljanje saradnje, finansiranje MOS, kao i način evidencije ugovora o MOS. Pod MOS u Republici Makedoniji se podrazumijeva i sporazum o vršenju određenih poslova (nadležnosti lokalne samouprave, odnosno djelatnosti javnih preduzeća) koje jedna JLS, odnosno njen organ, služba ili javno preduzeće vrši za drugu JLS, odnosno njen organ, službu ili javno preduzeće.

Vlada redovno obezbjeđuje budžetska sredstva za finansiranje projekata MOS, u skladu sa usvojenim strateškim prioritetima. Na osnovu usvojenih strateških dokumenata, Vlada donosi **Odluku o poslovima od opšteg interesa za koje se mogu izdvajati sredstva za podsticanje MOS**. Prva takva odluka je bila usvojena za period 2010-2012. a poslednja za period 2018-2020. Oblasti koje su određene kao strateški prioriteti za sufinansiranje su:

1. zaštita životne sredine;
2. posebna zaštita i briga o djeci;
3. lokalni ekonomski razvoj;
4. komunalni poslovi i
5. protivpožarna zaštita.

²⁶ Analiza učinka i kapaciteta JLS u primeni principa dobrog upravljanja, avgust 2018. godine, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd

Ovom Odlukom se ne opredeljuju budžetska sredstva, niti način sufinansiranja, ali ona predstavlja osnov za planiranje i opredjeljivanje sredstava za finansiranje MOS za svaki budžetski ciklus tokom perioda važenja odluke.

*Preporuke za Crnu Goru: Uspostavljanje **trogodišnjeg planskog i finansijskog okvira za sprovođenje i sufinansiranje MOS i sektorskih prioriteta u MOS** za koje će se izdvajati sredstva iz državnog budžeta je interesantno rješenje i za Crnu Goru. Usvajanjem odluke o razvojnim prioritetima koji se sufinansiraju sa državnog nivoa usmjeravaju se i opštine koje tako imaju osnov za planiranje i za fokusiranje ograničenih tehničkih, organizacionih i stručnih resursa na oblasti u kojima postoje najveće razvojne mogućnosti, najviše prostora za optimizaciju resursa i za obezbjeđivanje EU podrške.*

PRIMJER BOSNE I HERCEGOVINE

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine u članu 9. predviđeno je da JLS mogu da obavljaju poslove iz okvira sopstvenih nadležnosti (izvornog djelokruga), kao i poslove iz okvira povjerenih poslova i putem zajedničkih organa, službi, organizacija i institucija sa javnim ovlašćenjima i putem drugih vidova saradnje JLS. Kantonalnim zakonima uređeni su međusobni odnosi organa kantona i organa opština i grada, posebno u pogledu saradnje organa kantona sa odgovarajućim organima opštine, odnosno grada.

JLS mogu da osnuju i jednu ili više **zajedničkih javnih ustanova** za obavljanje djelatnosti od javnog interesa i od lokalnog značaja u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, sporta i fizičke kulture, turizma, razvoja malih i srednjih preduzeća, odnosno razvoja JLS, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, društvene brige o djeci, socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, zdravstvene zaštite biljaka i drugih društvenih djelatnosti. Sredstva za osnivanje javne ustanove obezbjeđuju JLS – osnivači u svojim budžetima. Zajednička javna ustanova osniva se po postupku koji je utvrđen zakonom kojim se uređuje sistem javnih službi. Zajednička javna ustanova se osniva Odlukom koju donose skupštine – osnivači zajedničke javne ustanove, u istovjetnom tekstu.

MOS je detaljnije uređena zakonima o komunalnim delatnostima Kantona, Zakonom o zaštiti od požara i vatrogastvu BiH, Zakonom o prostornom planiranju FBiH, Zakonom o uređenju prostora i građenju (strateški dokumenti prostornog uređenja su zajednički prostorni plan za teritorije dvije ili više JLS), Uputstvom o primjeni Zakona o javnim nabavkama FBiH (ugovorni organi mogu da donesu odluku da zajednički sprovedu postupak javne nabavke, za jednu ili više nabavki u određenom vremenskom roku) itd.

*Preporuke za Crnu Goru: Korisna iskustva BiH koja treba slijediti odnose se na **veoma dosljedan pristup prilikom usvajanja novih zakona** – u svim oblastima u kojima se povjeravaju nadležnosti JLS predviđa se i mogućnost kao i način sprovođenja MOS. **U Crnoj Gori bi trebalo inovirati određen broj propisa i na taj način usmjeriti JLS ka razmatranju oblika i načina MOS za njihovo obavljanje.** U Crnoj Gori povjereni poslovi koji bi mogli da se zajednički obavljaju su na primjer: poslovi izdavanja energetske dozvole, izdavanja licence za motorna vozila, za auto-taksi saobraćaj, kao i drugih dozvola na osnovu Zakona o drumskom saobraćaju, uređenje socijalnog stanovanja u skladu sa Zakonom o socijalnom stanovanju, poslovi zaštite i spašavanja u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju ²⁷.*

²⁷ Predložena lista povjerenih poslova koji bi mogli da se obavljaju u saradnji dvije ili više JLS sačinjena je na osnovu analize posljednjeg Popisa poslova i nadležnosti lokalne samouprave iz juna 2018. godine Zajednice opština Crne Gore

	Slovenija	Srbija	Slovačka	Hrvatska	Makedonija	BiH
Zakonska regulativa	Zakon o lokalnoj samoupravi	Zakon o lokalnoj samoupravi	Zakon o transferu nadležnosti	Zakon o lokalnoj samoupravi	Zakon o međuopštinskoj saradnji	Zakon o lokalnoj samoupravi
Postoje li obavezne oblasti za MOS	Ne	Upravljanje komunalnim otpadom	Ne	Ne	Ne	Ne
Način finansiranja	Budžeti, opština, državne subvencije, EU fondovi	Uglavnom budžeti opština	Budžeti opština, državne subvencije i EU fondovi	Budžeti opština, EU fondovi	Budžeti opština, prihodi zajedničkih JKP, državne subvencije	Budžeti opština, donatori
Postoje li posebni transferi/dotacije države za projekte MOS-a	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne
Dobro iskustvo koje se može "preuzeti"	Način državnog su-finansiranja	MOS u komunalnim djelatnostima	Način državnog su-finansiranja	MOS razvojno planiranje, regionalne razvojne agencije	Trogodišnji planski okvir za sufinansiranje MoS	Propisivanje specifičnosti MOS u svim sektorskim zakonima

PREPORUKE ZA MOGUĆE OBLIKE MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

Andrijevica

Stanje

Opština Andrijevica najznačajnije sopstvene prihode ostvaruje iz koncesija za šumu i vodu za mini-hidrocentrale na svojoj teritoriji. Tokom 2018. godine je izrađen i usvojen SPR na 5 godina. Opština Andrijevica, koja ima svog projektnog menadžera, u posljednjih nekoliko godina je pružala podršku novoosnovanim opštinama na sjeveru koje nijesu imale dovoljno sopstvenih kapaciteta za vršenje svih nadležnosti. Realizovano je ili je u toku realizacija nekoliko razvojnih međuopštinskih projekata (Regionalni biznis centar Berane, „Kuća voća“) uz podršku nadležnih ministarstava. Opština Andrijevica aktivno istražuje mogućnosti za korišćenje komunalnih resursa susjednih opština, kroz sporazume o zajedničkom obavljanju djelatnosti ili poslova. Na primjer, Andrijevica uz naknadu koristi dio kapaciteta azila za napuštene životinje u Beranama.

Preporuke

- Pokrenuti inicijativu za usaglašavanje opštinskih planova upravljanja otpadom sa opštinama na sjeveru Crne Gore (Berane, Bijelo Polje, Mojkovac). U saradnji sa Ministarstvom održivog razvoja i turizma izraditi akcioni plan sa definisanjem obaveza i procjenom potrebnih sredstava za završetak planske dokumentacije za izradu studije uticaja na životnu sredinu, kao i tehničke dokumentacije za sanaciju postojećeg smetlišta Sutjeska u Andrijevi;
- Na osnovu primjera Opštine Mojkovac, koja prednjači po kapacitetima u oblasti međuopštinske saradnje, odrediti predstavnike drugih opština Sjevernog regiona koji bi bili zaduženi za upravljanje projektima, u cilju uspostavljanja bolje saradnje opština na sjeveru Crne Gore, njihovog povezivanja i razvoja efikasnog međuopštinskog mehanizama za obuke, razmjenu iskustava i znanja, razmjenu informacija o otvorenim pozivima, pripremu prijedloga zajedničkih projekata za donatorsko finansiranje (prije svega EU), kao i za upravljanje projektima. Na taj način bi se doprinjelo izgradnji kapaciteta za projektni menadžment, naročito kada je u pitanju upravljanje EU fondovima. Predstavnici opština bi usko saradivali sa postojećom Mrežom projektnih menadžera Zajednice opština.
- Poseban fokus posvetiti uspostavljanju međuopštinske saradnje u sektoru poljoprivrede, pri čemu aktivno treba uključiti vlasnike poljoprivrednih gazdinstava i prerađivače kako bi se uspostavili trajniji oblici saradnje proizvođača i prerađivača na međuopštinskom nivou;
- Opština Andrijevica treba obezbjediti podršku i promociju privrednika i početnika u biznisu sa područja opštine u okviru Regionalnog biznis centra u Beranama i to obezbjeđenjem povlastica za iznajmljivanje prostora, infrastrukture i konsultantskih usluga;
- Potpisati Memorandum o saradnji Turističke organizacije Andrijevica sa turističkim organizacijama primorskih opština. Preporučuje se da opština kreira promotivni materijal i plasira ga preko turističkih organizacija drugih JLS koje predstavljaju visoko posjećene turističke centre. Akcenat staviti na etno sela, eko katune, planinarske ture Komovima, kao i promociju poljoprivrednih proizvoda tog kraja u cilju obezbjeđenja njihove ponude

u ugostiteljskim objektima na primorju. Dodatno, preporučuje se kreiranje povezane ponude sa drugim turističkim centrima Sjevernog regiona u cilju promocije pješačkih i biciklističkih staza, planinarenja, kampovanja i slično.

Gusinje

Stanje

Opština Gusinje je novoformirana JLS, koja je 2015. godine izdvojena iz Opštine Plav. Fiskalni kapacitet opštine je mali, a opština je nerazvijena, sa slabom privredom i bez velikih mogućnosti za privlačenje novih investicija. Oko polovine budžetskih prihoda se obezbjeđuje iz Egalizacionog fonda. Opština Gusinje realizuje i planira nekoliko prekograničnih projekata sa opštinama u Albaniji, Srbiji i na Kosovu. Za sada se nijesu uključivali u inicijative i programe jačanja kapaciteta službenika JLS koje organizuje Zajednica opština Crne Gore.

Preporuke

- Uz podršku resornog ministarstva organizovati posjetu službenika koji pružaju podršku u izradi SPR, kako bi na primjeru neke od opština Sjevernog regiona koja ima kvalitetno pripremljen SPR (predlog – Opština Mojkovac) upoznali predstavnike Opštine Gusinje sa metodologijom pripreme SPR i ostvarili kontakte koji će im otvoriti stalni kanal za razmjenu informacija i sticanje praktičnih iskustava;
- Opština Plav koristi za snabdijevanje vodom za piće izvorište na teritoriji Opštine Gusinje. U regionu, a i u cijeloj Evropi su veoma česti ugovori u kojima jedna opština drugoj isporučuje (i naplaćuje) tzv. „bulk water“ ili vodu za piće na veliko. Cijene vode na piće „na veliko“, kao i cijene vode za piće koja se isporučuje konačnim potrošačima u Plavu bi trebalo da budu utvrđene u budućem međuopštinskom sporazumu, kako bi se obezbjedila finansijska održivost cijelog sistema. U prvoj fazi realizacije projekta bi podršku u vidu subvencija po m³ proizvedene vode moglo da podrži i resorno ministarstvo.
- Opština Gusinje još uvijek nema Plan upravljanja otpadom, niti dovoljno kapaciteta da ovaj plan samostalno pripremi. Komunalni otpad se odvozi na divlju deponiju u vlasništvu države. Neophodno je uspostaviti stručno-tehničku saradnju sa ostalim opštinama sa sjevera Crne Gore, a posebno onima koje već imaju usvojene planske dokumente u ovoj oblasti, kao što je su opštine Andrijevica, Berane, Danilovgrad, Žabljak, Pljevlja i Plav, kako bi se zaposleni u Opštini Gusinje upoznali sa redoslijedom aktivnosti na donošenju plana, do sada pripremljenim planskim dokumentima za sjeverni region i pripremili se za definisanje sistema primarne selekcije i izgradnju reciklažnog dvorišta, što je prvi korak ka uključivanju u buduću regionalnu šemu upravljanja komunalnim otpadom;
- Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru²⁸ predviđena je obaveza za 15 opština u Crnoj Gori da ustanove posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju. Od opština na sjeveru to su: Berane, Pljevlja, Plav i Rožaje.²⁹ Opština Gusinje bi trebalo da u što kraćem roku uspostavi saradnju sa nekom od ovih opština kako bi

28 "Službeni list Crne Gore" br. 50/12

29 JLS koje moraju da uspostave jedinicu za unutrašnju reviziju su Glavni grad Podgorica, Prijestonica Cetinje i opštine Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Herceg Novi, Kotor, Nikšić, Plav, Pljevlja, Rožaje, Tivat i Ulcinj.

definisala uslove i način vršenja poslova unutrašnje revizije od strane teritorijalno bližih opština. Teritorijalna blizina je veoma bitna, jer obuhvat unutrašnje revizije podrazumijeva permanentnu internu provjeru i kontrolu naplate lokalnih prihoda i trošenja budžetskih sredstava i značajnu savjetodavnu ulogu o svim pitanjima fiskalne discipline i unapređenja finansijskog poslovanja opštine, a to je teže postići sa samo nekoliko posjeta internih revizora iz druge (teritorijalno udaljenije) opštine tokom fiskalne godine;

- Uspostaviti saradnju sa nekom od susjednih opština koje imaju glavne gradske arhitektae kako bi se ispitala mogućnosti za zaključivanje ugovora o saradnji;
- Uspostaviti međuopštinsku saradnju u sektoru poljoprivrede sa opštinama Sjevernog i Centralnog regiona i uspostaviti saradnju sa vlasnicima poljoprivrednih gazdinstava i prerađivačima u cilju definisanja trajnijih oblika saradnje privrednika na međuopštinskom nivou;
- Imenovati predstavnike opštine koji će aktivno učestvovati na svim edukativnim programima pripreme prijedloga projekata za dobijanje donacija iz EU i drugih fondova. Predstavnicima opštine će imati obavezu da se kontinuirano informišu o svim konkursima i da učestvuju u osmišljavanju novih projekata, sa akcentom na projekte međuopštinske saradnje.;
- Razmotriti mogućnost da se poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda povjere nekoj od razvijenijih, teritorijalno bliskih opština, uz podršku kadrova Opštine Gusinje koji bi u perspektivi bili odgovorni za efikasno obavljanje ove veoma važne funkcije u opštini;
- Razviti projekat međuopštinske saradnje sa Opštinom Plav, u cilju valorizacije turističkih potencijala NP Prokletije i uvezivanja turističkih organizacija ove dvije opštine.

Kolašin

Stanje

Opština Kolašin ima novo opštinsko rukovodstvo, koje je uspostavljeno prije osam mjeseci važeći SPR. Iskustva opštine sa MOS nijesu do sada davala zadovoljavajuće efekte – projekat mašinski prsten se ugasio poslije nekoliko godina jer opština koja upravlja mašinskim parkom odbija da dozvoli korišćenje ostalim opštinama u međuopštinskom partnerstvu. Regionalna turistička organizacija za Bjelasicu i Komove je ugašena uslijed neadekvatne organizacije i odsustva rezultata. Sa Opštinom Berane je zaključen sporazum o zbrinjavanju pasa litalica u regionalnom centru za napuštene životinje, koji je lociran u Beranama i kojim upravlja „Komunalno – Berane“. Naknada se plaća po danu za ishranu svakog zbrinutog psa.

Preporuke

- U opštini Kolašin samo 17% naselja ima kanalizacionu mrežu – imajući u vidu položaj Kolašina i dugoročno negativan efekat po životnu sredinu ispuštanja neprečišćenih voda u recipijente, neophodno je definisati plan aktivnosti sa Opštinom Mojkovac za izgradnju kolektora na lokalitetu Bakovići, koji bi kanalizacioni sistem Kolašina povezao sa postrojenjem za prečišćavanje otpadnih voda u Mojkovcu;

- Kako je u projektu regionalne deponije, koja je predviđena za izgradnju u Bijelom Polju izgrađena transfer stanica i reciklažno dvorište za opštine Mojkovac i Kolašin, neophodno je započeti sa uvođenjem primarne selekcije otpada u Kolašinu;
- Opština Kolašin razmatra ustanovljavanje međuopštinske saradnje u oblasti interne revizije sa Tivtom i Pljevljima – obje opštine imaju prema Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije obavezu uspostavljanja službe i mogu pružati usluge opštinama ispod 10.000 stanovnika, koje ovu obavezu nemaju. Preporučuje se da ugovor o MOS u oblasti interne revizije sadrži detaljan opis posla unutrašnjeg revizora (broj posjeta tokom mjeseca, obavezu izrade godišnjih planova rada na osnovu procjene rizika, način praćenja preporuka, razvijanje procedura interne revizije, priprema godišnjih izvještaja itd). Uspostavljanje saradnje u ovoj oblasti bez jasnog utvrđivanja međusobnih prava i obaveza bi moglo ovu nadležnost da pretvori u puku formu;
- Uspostaviti zajedničku funkciju glavnog gradskog arhitektae sa susjednim opštinama;
- Uspostaviti permanentnu saradnju sa Opštinom Mojkovac kako bi se zaposleni u opštinskoj upravi obučili za pisanje prijedloga projekata za donatorsko finansiranje;
- Preko Javnog komunalnog preduzeća organizovati pijacu u formi otkupnog centra lokalnih poljoprivrednih preduzeća uz mogućnost plasmana tih proizvoda u drugim opštinama posredstvom njihovih pijaca i prodajnih objekata (sporazum sa primorskim i drugim opštinama);
- Potpisivanje sporazuma o MOS u cilju pripreme Master plana uvezivanja turističke ponude Kolašina i primorskih turističkih centara bi predstavljalo dobru razvojnu mogućnost, gdje je preduslov jasno definisanje prioriteta, projektnih prijedloga i uspostavljanje partnerstva. Master planom identifikovati konkurentne prednosti turističke ponude Opštine Kolašin i predstaviti ih turistima koji posjećuju primorske opštine tokom ljetnje turističke sezone. Ova saradnja podrazumijeva aktivno učešće turističkih organizacija Kolašina i primorskih opština. Master plan pored turističkih lokaliteta treba obuhvatiti i gastronomsku ponudu privrednika sa podrškom Opštine Kolašin, koja bi se promovisala posredstvom ugostiteljskih objekata na primorju.
- Opština vidi mogućnosti za eventualnu međuopštinsku saradnju i u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja (zajednička podrška investitorima opština sa sjevera Crne Gore koji bi ulagali u prerađivačke kapacitete za prerađivanje sira, mlijeka, prikupljanje i sušenje ljekovitog bilja i čaja za čitav region). Shodno tome, preporučuje se definisanje zajedničkog paketa finansijskih i administrativnih olakšica za investitore koji se odluče ulagati na području opština Kolašin, Mojkovac, Bijelo Polje i Berane, poštujući pravila kontrole državne pomoći, a u cilju promocije aktivnog zapošljavanja i jačanja sektora mikro, malih i srednjih preduzeća naročito u sektorima poljoprivredne proizvodnje i drvoprerađivačke, a čiji su kapaciteti locirani u navedenim opštinama. Na taj način bi se ovo područje Crne Gore predstavilo kao jedinstvena investiciona lokacija, koja bi svoju atraktivnost dodatno unaprijedila izgradnjom auto-puta;

- Preporučuje se uspostavljanje MOS sa Opštinom Mojkovac koja predstavlja primjer dobre prakse u oblasti pravnog uređenja, uspostavljanja i upravljanja biznis zonama. S obzirom da su biznis zone ove dvije opštine teritorijalno bliske i infrastrukturno povezane, razvojem međuopštinske saradnje u cilju uređenja, popunjavanja i promocije biznis zona bi se dopinjelo aktivnom povezivanju privrednika ove dvije opštine i uspostavljanjem novih kapaciteta u okviru područja koja obezbjeđuju dodatne poreske i administrativne olakšice s državnog i lokalnog nivoa;
- Preporučuje se izrada funkcionalne analize potreba u pogledu brojnosti službe zaštite i spasavanja, komunalne policije, prikupljanja i naplate poreza i javnih nabavki teritorijalno bliskih opština na sjeveru. Na osnovu rezultata analize prepoznali bi se poslovi koje je moguće zajednički obavljati, a u skladu sa mjerama predviđenim Planom optimizacije javne uprave 2018–2020.

Mojkovac

Stanje

Opština Mojkovac raspolaže budžetskim, stručnim i administrativnim kapacitetima za nesmetano izvršavanje izvornih i povjerenih poslova, kao i razvojnih projekata. Takođe, predstavlja primjer dobre prakse u oblasti identifikovanja, zaključivanja i sprovođenja projekata MOS, kako u oblasti izvršavanja opštinskih nadležnosti, tako i u oblasti realizovanja razvojnih projekata.

Opština ima organizacionu jedinicu koja se bavi pripremom i realizacijom projekata i koja inicira i projekte MOS. Uz navedeno, opština ima i sertifikovane predavače³⁰ na temu pripreme EU projekata. . Mojkovac realizuje brojne međuopštinske projekte u saradnji sa Zajednicom opština, Regionalnom razvojnom agencijom Bjelasica i Komovi i međunarodnim razvojnim partnerima kao što su EU, UNDP, OSCE, USAID. Pod pokroviteljstvom Regionalne razvojne agencije za Bjelasicu i Komove, Opština Mojkovac (u saradnji sa Osnovnom školom) i opštinama Bijelo Polje, Kolašin, Plav, Berane, Andrijevića realizuje projekat Kulturni turizam – Valorizacija kulturnih ruta.

U periodu 2013–2015. godine kao međuopštinski realizovan je projekat „Sinjajevina“ u okviru Međuopštinskog razvojnog grant programa EU. Nosilac projekta je bila Opština Mojkovac, a partnerske opštine su bile Kolašin, Šavnik, Žabljak i Danilovgrad. Glavni cilj projekta je bilo unapređenje socio-ekonomskog razvoja Sinjajevine, kroz izgradnju glavne putne infrastrukture (projekat planske dokumentacije za izgradnju 64km regionalne putne mreže) i proglašenje regionalnog parka Sinjajevina.

Očekuju se pozivi za realizaciju druge faze projekta „Energetska efikasnost u Crnoj Gori“ (MEEP2) za kreiranje održivog sistema finansiranja energetske efikasnosti objekata u javnom sektoru na koji Opština Mojkovac planira da se prijavi sa nekim od susjednih opština.. Takođe, opština je spremna da u saradnji sa drugim opštinama Sjevernog regiona konkuriše i za realizaciju projekta u oblasti zaštite životne sredine i komunalne infrastrukture.

Opština Mojkovac prepoznaje Zajednicu opština kao suštinski najvažnijeg partnera u procesu pripreme projekata i institucionalizaciji međuopštinske saradnje. Kroz Mrežu projektnih menadžera u organizaciji Zajednice opština razmenjuju se iskustva, pruža međusobna podrška i dijele resursi.

³⁰ sertifikate izdaje Uprava za kadrove

Opština Mojkovac planira da poslove interne revizije obavlja na osnovu međuopštinske saradnje, odnosno da zajedno sa opštinama Bijelo Polje i Kolašin finansira radno mesto jednog internog revizora. Sa opštinama Berane i Petnjica, Mojkovac ima i zajedničkog glavnog gradskog arhitektu. Ostali međuopštinski projekti koje Mojkovac sprovodi su:

- formiranje zajedničkog koordinacionog tela za rijeku Taru (potpisan Memorandum o razumijevanju sa Ministarstvom održivog razvoja i turizma, Ministarstvom kulture i opštinama Kolašin, Mojkovac, Žabljak, Pljevlja i Plužine);
- projekat regionalne deponije, u okviru kojeg je u Opštini Bijelo Polje izgrađena transfer stanica i reciklažno dvorište za opštine Mojkovac i Kolašin;
- preporučuje se uspostavljanje međuopštinske saradnje sa opštinama Kolašin, Bijelo Polje i Berane, u cilju zajedničke promocije poslovnog ambijenta i kreiranja paketa finansijskih i administrativnih olakšica za mikro, maa i srednja preduzeća, naročito u oblasti poljoprivredne proizvodnje i drvoprerade.

Preporuke

- Neophodno je iskoristiti značajne stručno-tehničke potencijale Opštine Mojkovac za mobilisanje i ostalih opština sa sjevera Crne Gore oko učešća u EU projektima u oblastima koje opštine u ovom trenutku ne vide kao prioritet, ali koje se mogu efikasno obavljati kroz MOS – zaštita osoba sa invaliditetom, rodno senzitivno budžetiranje, prevencija diskriminacije, inkluzivno obrazovanje i slično.
- Projektna kancelarija Opštine Mojkovac bi trebalo da bude promovisana od strane institucija na državnom nivou kao „hub za međuopštinsku saradnju“ za sjever Crne Gore, odnosno potencijalni facilitator povezivanja opština na sjeveru, koje bi razmjenom znanja i iskustva unaprijedile svoje kapacitete i za kompleksnije oblike uspostavljanja MOS. Promovisanje aktivnosti organizacione jedinice za MOS Opštine Mojkovac dobrinjelo bi iniciranju MOS od strane drugih opština, koristeći benčmarking, uzimajući u obzir teritorijalnu uređenost i veličinu Crne Gore gdje ne postoje regionalne razvojne agencije, koje su u drugim državama regiona glavni inicijatori MOS.

Petnjica

Stanje

Petnjica je dobila status opštine 2013. godine, a organi ove JLS su konstituisani 2014. godine. U toku je izrada SPR za narednih 5 godina. Mali budžetski kapaciteti, čiji se najveći dio obezbjeđuje iz Egalizacionog fonda i nedostatak kadrovskih i administrativnih kapaciteta dovoljan su razlog da Petnjica teži uspostavljanju MOS sa svim zainteresovanim opštinama sa kojima može naći zajednički interes.

U procesu formiranja opštine, stručna, tehnička i administrativna pomoć, modeli akata, mentorstvo i obuka službenika podržani su i obezbjeđeni su od strane Opštine Danilovgrad. Ovakav oblik saradnje predstavlja prvi vid MOS kroz stručno-tehničku podršku veće i razvijenije opštine maloj i novoosnovanoj. Petnjica ostvaruje odličnu saradnju sa Zajednicom opština u okviru Mreže opštinskih projekt menadžera. Opština koristi Mrežu opštinskih projekt menadžera i podršku Zajednice opština

kada joj je potrebna pomoć u pripremi projektne dokumentacije za javne pozive, pripremu inicijativa za izmjene propisa, zajedničko ukazivanje na probleme državnim organima i drugo. Međuopštinska saradnja u oblasti komunalnih delatnosti se trenutno odvija sa Opštinom Rožaje i to za prikupljanje, odvoženje i deponovanje otpada na privremenom odlagalištu u Rožajama, koje nema status sanitarne deponije. Takođe, Mojkovac, Berane i Petnjica imaju zajedničkog glavnog gradskog arhitektu. U Opštini Petnjica smatraju da bi resorno ministarstvo trebalo da inicira pripremu posebnog strateškog okvira za razvoj malih opština koji bi se zasnivao na MOS.

Preporuke

- Opština Petnjica već realizuje projekat prekogranične saradnje sa kosovskim opštinama u domenu mapiranja divljih deponija i izgradnje reciklažnog dvorišta. Kako opština planira da učestvuje u projektu regionalne deponije, koja je predviđena za izgradnju u Bijelom Polju, neophodno je započeti sa uvođenjem primarne selekcije otpada u Petnjici;
- Petnjica ima samo tri zaposlena vatrogasca i jedno vozilo, što je malo za razučeno područje opštine. Preporučuje se opštini da udruži sredstava i ljudske resurse sa teritorijano bliskim opštinama koje raspolažu višakom kapaciteta u ovoj djelatnosti. Takođe, opština treba razmotriti mogućnosti finansiranja nabavke vatrogasne opreme posredstvom EU i drugih fondova i u cilju obezbjeđenja administrativne i podrške na razvoju projekata uspostavi saradnju sa Opštinom Mojkovac koja predstavlja primjer dobre prakse;
- Petnjica je takođe zainteresovana za MOS u oblastima interne revizije. Potrebno je započeti inicijalne razgovore sa opštinama Danilovgrad, Berane, Bijelo Polje, Nikšić koje imaju organizacione jedinice za unutrašnju reviziju, kako bi se ustanovio najbolji modalitet za optimalno vršenje ove funkcije od strane internih revizora u navedenim opštinama;
- U Petnjici je potrebno pripremiti procjenu obima posla službe komunalne policije (demografski i makro-ekonomski podaci za opštinu, broj naselja/sela u opštini i ukupna unutrašnja udaljenost između njih, procijenjeni broj mjesečnih inspekcija, kako redovnih, tako i onih koje su izvršene po zahtjevu, prosječan broj mjesečno procesuiranih slučajeva) kako bi se sa teritorijalno bliskim opštinama koje imaju predimenzionirane službe komunalne policije mogao najbolje definisati model saradnje na osnovu indikatora (broj inspekcija, broj obrađenih slučajeva itd).
- Turistička organizacija i Centar za kulturu sa velikom zgradom se mogu efikasnije iskoristiti uz saradnju sa drugim turističkim organizacijama i Centrima za kulturu opština Sjevernog regiona, u svrhu promovisanja turističkog potencijala i kulturnog naslijeđa. Preporučuje se organizacija kulturnih, sportskih i drugih tematskih zabavnih saržaja u saradnji sa opštinama Berane, Rožaje, Plav i Gusinje, a u cilju promocije regiona i upotpunjavanja turističke ponude.

Plav

Stanje

Opština Plav ima neodgovarajuću strukturu zaposlenih u opštinskoj upravi i službama (ni jedan pravnik sa položenim pravosudnim ispitom koji bi ispunjavao zakonske uslove za Glavnog administratora). Uz navedeno, ima i daleko veći broj zaposlenih od neophodnog, te se razmatraju uslovi za optimizaciju u skladu sa Planom optimizacije. Prethodni SPR je istekao 2017. godine. Opština Plav je jedan od osnivača Regionalnog biznis centra. Saradjuje sa novoformiranom Opštinom Gusinje na zajedničkom deponovanju čvrstog komunalnog otpada, a koriste i zajedničko izвориšte vode za snabdijevanje stanovništva i drugih korisnika na obje opštine. Sudskom odlukom iz prošle godine obavezana je Opština Gusinje da dozvoli odlaganje čvrstog komunalnog otpada iz Plava na privremenom odlagalištu u Gusinju. Opština Plav planira i razvija nekoliko projekata u oblasti zaštite životne sredine, kao što su izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, izgradnja reciklažnog dvorišta u parterstvu sa Opštinom Đakovica sa Kosova i druge.

Preporuke

- U postupku izrade SPR u saradnji sa susjednim opštinama i u koordinaciji sa opštinskim ustanovama i javnim preduzećima potrebno je identifikovati sve mogućnosti za međuopštinsku saradnju u ključnim sektorskim oblastima, a prije svega u domenu komunalne infrastrukture, lokalnog ekonomskog razvoja, turizma i poljoprivrede;
- Uspostavljanje trajnih i institucionalno održivih oblika MOS zahtijeva i postepeno građenje internih stručnih kapaciteta za upravljanje projektnim ciklusom, pripremu i sprovođenje EU projekata, sprovođenje javnih nabavki po PRAG-u i upravljanje investicijama. Opština Plav bi trebalo da prati i aktivno koristi mogućnosti koje državne institucije i razvojni partneri pružaju za održavanje obuka u ovim oblastima kao i da uspostavi saradnju sa nekima od susjednih opština koje već imaju izgrađene kapacitete u ovim oblastima;
- Strateškim Master planom za upravljanje otpadnim vodama, predviđena je izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda za opštine Plav i Gusinje, a Studijom izvodljivosti predviđena je izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda na lokaciji „Pjeskovi“, u vlasništvu Javnog preduzeća za komunalne i stambene djelatnosti u Plavu. Troškovi projekta vrijednosti od 10.915.755 EUR će se finansirati iz kreditnog aranžmana sa EIB i sredstvima iz pretpristupnih fondovica (IPA i IPF MW). Kako institucionalni aranžman između Plava i Gusinje nije definisan, neophodno je u saradnji sa nadležnim Ministarstvom poljoprivrede i ruralnog razvoja pokrenuti inicijativu za uređivanje odnosa Plava i Gusinje u pogledu korišćenja i finansiranja postrojenja uz razmatranje alternativa (formiranje novog preduzeća ili povjeravanje ovih poslova preduzeću u Plavu, upravljanje, način formiranja cijene za novu komunalnu uslugu itd.);
- U Opštini Plav još uvijek nijesu ustanovljene obavezne funkcije glavnog gradskog arhitekta i unutrašnje revizije. Potrebno je pripremiti inicijalnu procjenu potreba za vršenjem navedenih poslova u opštini (u smislu obima i kompleksnosti) i započeti pregovore sa nekom od susjednih opština o zajedničkom obavljanju ovih poslova;
- U saradnji sa Opštinom Gusinje je potrebno pokrenuti inicijativu za obezbjeđenje sredstava iz predpristupnih fondova i državnog budžeta za izradu Studije revitalizacije Plavskog i Martinovičkog jezera.

Plužine

Stanje

Strateškim planom razvoja Opštine Plužine (2012–2017) predviđeno je da će opština nastojati da uspostavi saradnju sa susjednim opštinama na polju razvoja turizma, komunalne infrastrukture, javnog prevoza i zaštite životne sredine. U toku je realizacija nekoliko MOS i/ili ugovora: o odlaganju čvrstog otpada, angažovanju interne revizije, glavnog gradskog arhitekta. Projekat „mašinskog prstena“ je faktički obustavljen, jer se ne sprovodi ugovoreno korišćenje mašina sa nosiocem projekta, Opštinom Nikšić.

Preporuke

- U SPR Opštine Plužine je potrebno jasno konkretizovati razvojne aktivnosti na polju turizma, poljoprivrede i zaštite životne sredine kroz plan aktivnosti i identifikovati partnerske JLS sa kojima bi ih sprovodili;
- Opštine Nikšić, Plužine i Šavnik su osnovale preduzeće „Budoš“ d.o.o. sa ciljem da ono bude zaduženo za upravljanje regionalnim centrom za obradu otpada na lokaciji Budoš u Nikšiću, nakon njegove izgradnje. Ovo preduzeće ne obavlja djelatnost jer deponija nije izgrađena. U cilju postepene pripreme za sprovođenje projekta regionalizacije komunalnog otpada, Opština Plužine bi trebalo da pripremi i počne sa sprovođenjem lokalnog plana smanjenja komunalnog otpada na izvoru kroz primarnu separaciju otpada i reciklažu;
- Ugovorom iz septembra 2014. godine Opština Plužine je zaključila sporazum o saradnji sa Opštinom Nikšić prema kome služba unutrašnje revizije Opštine Nikšić obavlja poslove unutrašnje revizije i za Opštinu Šavnik, koja plaća po fakturi iznos od 300 eura mjesečno na račun opštinskog budžeta Nikšića. Unutrašnja revizija u skladu sa Sporazumom vrši reviziju u Opštini Plužine i reviziju finansijskog poslovanja preduzeća čiji je osnivač Opština Plužine (Centar za kulturu, Park prirode Piva d.o.o. i JSKP Plužine). Ovim Sporazumom nije definisan broj revizija niti način i frekvencija obavljanja svih poslova unutrašnje revizije koji su predviđeni Zakonom o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru. Preporučuje se da opština bliže i detaljnije uredi prava i obaveze na sprovođenju unutrašnje revizije sa Opštinom Nikšić (procjena rizika, planiranje, obavljanje revizije, izvještavanje, praćenje sprovođenja datih preporuka);
- Opština Plužine planira da sa Opštinom Nikšić uspostavi MOS u cilju zajedničkog vršenja poslova glavnog gradskog arhitekta. U vanrednim situacijama nastalim usled elementarnih nepogoda, predviđena je saradnja sa opštinama Nikšić i Žabljak. I u ova dva buduća sporazuma o MOS bi trebalo jasno unijeti očekivane zadatke glavnog gradskog arhitekta odnosno lica angažovanih na preventivnim i operativnim poslovima zaštite i spasavanja i po mogućnosti ih kvantifikovati (izrada preventivnih planova, broj dežurstava itd.);
- Turistička organizacija Plužina treba da se udruži sa drugim turističkim organizacijama Crne Gore u cilju promocije turističkih kapaciteta, sa posebnim akcentom na Park prirode „Piva“.. Dodatno, preporučuje se kreiranje povezane ponude sa drugim turističkim centrima Sjevernog regiona u cilju promocije pješačkih i biciklističkih staza, planinarenja, kampovanja i slično; Sklapanjem sporazuma o MOS bi se olakšao pristup fondovima

EU pripremom zajedničkih projekata sa drugim JLS – potrebno je imenovati barem predstavnike opštine koji bi aktivno učestvovali na svim edukativnim programima pripreme prijedloga projekata za dobijanje donacija iz EU i drugih fondova.

Šavnik

Stanje

Opština Šavnik oko polovinu svog godišnjeg budžeta ostvaruje preko Egalizacionog fonda, dok preostalu polovinu ostvaruje iz ustupljenih (porezi) i sopstvenih prihoda (koncesije). Strateški plan razvoja Opštine Šavnik je istekao, ali je u toku formiranje radne grupe za izradu novog plana. Šavnik sprovodi značajan broj nadležnosti u saradnji sa drugim JLS: interna revizija, glavni gradski arhitekta, a planira se razvijanje turističkih master planova sa susjednim opštinama u vidu promocije i valorizacije turističkih potencijala.

Preporuke

- Šavnik ima lokalni plan upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom za period 2017–2020 godine. Sakupljeni otpad se deponuje na podgoričkoj deponiji „Livade“. Naknada je 43,07 eura po toni (sa PDV-om) što iznosi oko 50.000 eura godišnje samo za deponovanje. Detaljnim urbanističkim planom „Šavnik-jug“ predviđena je sanacija i rekultivacija ranijeg odlagališta. Da bi se smanjili troškovi odlaganja otpada (*tipping fee*), umanjilo opterećenje deponije u Podgorici i ostvarili ciljevi državne strategije koji predviđaju da opštine do 2020. godine 50% komunalnog otpada recikliraju, potrebno je u Šavniku uspostaviti neophodne elemente sistema za odvojeno sakupljanje i sortiranje komunalnog otpada (reciklažna dvorišta – u opštini i seoskim naseljima);
- Poslove unutrašnje revizije za Šavnik obavlja Opština Nikšić. Cijena od 2.400 eura godišnje je formirana na osnovu intenziteta rizika i nikšićki revizori obavljaju jednu godišnju redovnu i jednu vanrednu reviziju, što ovoj reviziji više daje karakter eksterne, a ne interne. Interna revizija i prema Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru podrazumijeva permanentno praćenje i kontrolu zakonitosti rada opštinske administracije i javnih službi, stalnu validaciju rizika i savjetodavnu podršku zaposlenima, a jedna interna i eksterna revizija godišnje to svakako ne omogućavaju. Preporučuje se da opština bliže i detaljnije uredi prava i obaveze (kroz opis poslova i njihov kvantifikaciju) na sprovođenju unutrašnje revizije sa Opštinom Nikšić;
- Iskazana je potreba za tehničkom podrškom za pripremu projektnih prijedloga prema EU i drugim fondovima gdje bi Šavnik saradivao sa drugim JLS. Osim toga, maloj opštini kao što je Šavnik je potrebno povezivanje resursa sa drugim JLS kako bi efikasnije sprovodili poslove iz svoje nadležnosti i razvojne projekte. Sklapanjem sporazuma o MOS bi se olakšao pristup fondovima EU pripremom zajedničkih projekata – potrebno je imenovati predstavnike opštine koji će aktivno učestvovati na svim edukativnim programima pripreme prijedloga projekata za dobijanje donacija iz EU i drugih fondova;
- Turistička organizacija Šavnika treba da se udruži sa drugim turističkim organizacijama Crne Gore u cilju promocije turističkih kapaciteta, sa posebnim akcentom na promociju kanjona Komarnice, rafting i eko turizam. Dodatno, preporučuje se kreiranje povezane

ponude sa drugim turističkim centrima Sjevernog regiona u cilju promocije pješačkih i biciklističkih staza, planinarenja, kanjoninga, kampovanja i slično. DOO „Centar za razvoj drmitorskog područja“, preduzeće za promociju, konsalting, menadžment i razvoj – Žabljak bi mogla biti institucija koja će sve aktivnost promocije turističkih potencijala ovog područja inicirati, koordinirati i organizovati realizaciju za sve zainteresovane opštine..

- Saradnja se može ostvariti sa opštinama na primorju, Glavnim gradom i Opštinom Tuzi preko Javnih komunalnih preduzeća u čijoj su nadležnosti pijace i tržnice i to tako da se omogući besplatan prostor na nekoliko prodajnih mjesta za proizvode koji se dostave preko tržnice ili nekog otkupnog centra u nadležnosti opštine ili javnog preduzeća. Sporazumom utvrditi koliki će biti prodajni prostor, na koji period će se uzeti zakup, frekvenciju dobavljanja proizvoda i slično. Dodatno, Opština Šavnik može finansirati i organizovati otkup i transport proizvoda.

Žabljak

Stanje

Opština Žabljak je finansijski stabilna sa značajnim kapitalnim budžetom i bez dugovanja. SPR je usvojen 2017. godine, odnosi se na četvorogodišnji period i MOS je prepoznata u okviru istog. Opština Žabljak nekoliko svojih nadležnosti sprovodi kroz MOS: tretman otpadnih voda, interna revizija, glavni gradski arhitekta, turistički razvoj, a zainteresovani su za nove oblike saradnje sa drugim JLS. Planiran je i djelimično realizovan projekat izgradnje regionalnog reciklažnog centra, ali koji za sada koristi samo Opština Žabljak.

Preporuke

- Imajući u vidu da Opština Žabljak već ima regionalni reciklažni centar, trebalo bi pokrenuti inicijativu i sa opštinama Plužine i Šavnik, izraditi tehničku analizu, kao i analizu troškova i koristi od zajedničkog korišćenja centra, koja bi bila prvi korak ka zaključivanju ugovora o MOS u ovoj oblasti;
- Preporučuje se da opštine Žabljak, Plužine i Šavnik imenuju službenike za MOS i sprovode kontinuiranu saradnju prilikom upravljanja projektima, a koja bi predstavljala efikasan međuopštinski mehanizam za obuke, razmjenu iskustava i znanja, razmjenu informacija o otvorenim pozivima, pripremu prijedloga zajedničkih projekata za donatorsko finansiranje i slično;
- Turistička organizacija Žabljaka treba da osnaži i formalizuje saradnju sa drugim turističkim organizacijama i promoviše svoje turističke kapacitete preko turističkih organizacija drugih JLS, npr. sa Šavnikom koji ne raspolaže velikim smještajnim kapacitetima, ali ima veoma atraktivne turističke lokacije. Posredstvom „Centra za razvoj drmitorskog područja“ bi mogla da organizuje realizaciju projekata za sve zainteresovane opštine;
- Poseban fokus posvetiti uspostavljanju međuopštinske saradnje u sektoru poljoprivrede sa opštinama Šavnik i Plužine, pri čemu aktivno treba uključiti vlasnike poljoprivrednih gazdinstava i prerađivače kako bi se uspostavili trajniji oblici saradnje proizvođača i prerađivača na međuopštinskom nivou;

- Opština Žabljak u saradnji sa opštinama Šavnik i Plužine treba da obezbjedi podršku i promociju privrednika i početnika u biznisu sa područja ovih opština, kao i njihovu aktivnu participaciju u programima lokalnog ekonomskog razvoja kako kako bi se iz javno-privatnog dijaloga generisale ideje za poboljšanje privredne klime na cijelom području obuhvaćenom međuopštinskom saradnjom.

Tuzi

Stanje

U Opštini Tuzi još uvijek nijesu konsitituisani organi nakon što su Tuzi, izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, dobili status jedinice lokalne samouprave. Izbori su raspisani za mart 2019. godine.. Činjenica da svi organi još uvijek funkcionišu kao privremeni, odnosno u v.d. statusu, predstavlja prepreku za početak procesa strateškog planiranja razvojnih projekata. Opština još uvijek ne zna kako će biti projektovan budžet za 2019. godinu (za 2018. – budžet 2,5 miliona eura, od toga za kapitalne izdatke – 1,5 miliona eura).

Projektni menadžer u opštini još uvijek nije član Mreže projektnih menadžera, jer opština nije član Zajednice opština. Tuzi su i prethodnih godina, tada kao gradska opština realizovali prekogranične projekte i stoga postoje kapaciteti u opštini za pripremu i realizaciju projekata, pa samim tim i za razvoj MOS. U opštini još uvijek važeći Statut gradske Opštine Tuzi sadrži opštu odredbu o mogućnostima zaključivanja sporazuma o MOS, a u planu je izrada novog Statuta po okončanju izbornog procesa.

Preporuke

- Uz podršku resornog ministarstva organizovati posjetu službenika koji pružaju podršku u izradi SPR, kako bi na primjeru neke od opština Sjevernog i Centralnog regiona koja ima kvalitetno pripremljen SPR (predlog – Opština Mojkovac) upoznali predstavnike Opštine Tuzi sa metodologijom pripreme SPR i ostvarili kontakte koji će im otvoriti stalni kanal za razmjenu informacija i sticanje praktičnih iskustava;;
- U postupku izrade SPR u saradnji sa susjednim opštinama i u koordinaciji sa opštinskim ustanovama i javnim preduzećima potrebno je identifikovati sve mogućnosti za međuopštinsku saradnju u ključnim sektorskim oblastima, a prije svega u domenu lokalnog ekonomskog razvoja. SPR bi trebalo da definiše pravce razvoja i ukaže na prioritete potrebe u kojima je zasnivanje MOS najznačajnije, kao i na potencijalne partnere;
- Opština Tuzi bi trebalo da prati i aktivno koristi mogućnosti koje državne institucije i razvojni partneri pružaju za održavanje obuka u oblastima potencijalno interesantnim za zasnivanje MOS, kao i da uspostavi saradnju sa nekima od susjednih opština koje već imaju izgrađene kapacitete u ovim oblastima;
- Opština bi trebalo da što prije delegira jednog od zaposlenih u Mrežu opštinskih projekata menadžera, kako bi što prije moguće bila uključena u razmjenu informacija o potencijalnim projektima.

Pregled nadležnosti JLS koje su pogodne za vršenje kroz različite oblike međuopštinske saradnje

Opis nadležnosti	Pravni osnov za vršenje nadležnosti	Mogući oblici međuopštinske saradnje
1. Javno vodosnabdijevanje	Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. list CG" br. 55/16), Zakon o vodama („Sl. list CG" br. 07/07, 32/11, 47/11, 48/15 i 52/16)	Privredno društvo koje osnivaju JLS ili JLS i država
2. Upravljanje komunalnim otpadnim vodama	Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. list CG" br. 55/16), Zakon o vodama („Sl. list CG" br. 07/07, 32/11, 47/11, 48/15 i 52/16) i Zakon o upravljanju komunalnim otpadnim vodama ("Sl. list CG" br. 2/17)	Privredno društvo koje osnivaju JLS ili JLS i država
3. Upravljanje komunalnim otpadom	Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. list CG" br. 55/16), Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. list CG" br. 64/11 i 39/16)	Privredno društvo koje osnivaju JLS ili JLS i država
4. Održavanje opštinskih puteva i biciklističkih staza	Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. list CG" br. 55/16), Zakon o putevima ("Sl. list CG" br. 42/04, 54/09, 40/10, 36/11 i 92/17)	Privredno društvo koje osnivaju JLS ili JLS i država
5. Upravljanje opštinskim putevima, biciklističkim stazama i planinskim stazama u područjima posebne namjene (nacionalni parkovi)	Zakon o putevima ("Sl. list CG" br. 42/04, 54/09, 40/10, 36/11 i 92/17), Zakon o planinskim stazama ("Sl. list CG" br. 51/08 i 53/11)	Privredno društvo koje osnivaju JLS ili JLS i država
6. Zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje	Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. list CG" br. 55/16), Zakon o zaštiti dobrotvornosti životinja ("Sl. list CG" br. 14/08 i 47/15)	Privredno društvo koje osnivaju JLS ili JLS i država
7. Komunalna inspekcija	Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. list CG" br. 55/16)	Zajednička služba sa sjedištem u jednoj od JLS koju finansiraju JLS u zavisnosti od broja stanovnika
8. Komunalna policija	Zakon o komunalnoj policiji ("Sl. list CG" br. 57/14)	Zajednička služba sa sjedištem u jednoj od JLS koju finansiraju sve JLS u zavisnosti od broja stanovnika

Opis nadležnosti	Pravni osnov za vršenje nadležnosti	Mogući oblici međuopštinske saradnje
9. Energetski menadžment (praćenje sprovođenja lokalnog energetskeg plana, planiranje energetske efikasnosti, analiziranje potrošnje, izdavanje dozvola)	Zakon o energetici ("Sl. list CG" br. 5/16 i 51/17), Zakon o efikasnom korišćenju energije (Sl. list CG", br. 57/14 i 3/15)	Energetski menadžer za dvije ili više JLS – finansiranje dijela bruto plate u zavisnosti od utvrđenog kriterijuma (broj objekata, broj stanovnika)
10. Izrada projektnih zadataka za urbanistički projekat, saglasnost na idejno rješenje javnih prostora, saglasnost na urbanistički projekat (čl. 87 st. 5. tač. 1, 2, 3, 4 i 6 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata)	Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG" br. 64/17)	Glavni gradski arhitekta za dvije ili više JLS – finansiranje dijela bruto plate u zavisnosti od utvrđenog kriterijuma (npr. prosječan broj plansko-urbanističkih akata u posljednjih nekoliko godina)
11. Upravljanje parkom prirode, spomenikom prirode i predjelom izuzetnih odlika na teritoriji više JLS	Zakon o zaštiti prirode ("Sl. list CG" br. 54/16)	Privredno društvo koje osnivaju JLS ili JLS i država (finansiranje – iz budžeta i naknade za korišćenje zaštićenog područja)
12. Obavljanje jedne ili više djelatnosti u oblasti kulture (muzeja, biblioteke, galerije, doma kulture, bioskopa, pozorišta)	Zakon o kulturi ("Sl. list CG" br. 49/08)	Javna ustanova kulture sa više osnivača – prava i obaveze uređeni ugovorom
13. Obavljanje bibliotečke i po potrebi izdavačke djelatnosti (npr. mobilne biblioteke za seoska područja u više opština)	Zakon o bibliotečkoj djelatnosti ("Sl. list CG" br. 49/10)	Samostalna javna ustanova kulture sa više osnivača – prava i obaveze uređeni ugovorom ili biblioteka u sastavu međuopštinske ustanove kulture koja obavlja više kulturnih djelatnosti međuopštinskog značaja
14. Obavljanje pozorišne djelatnosti za više JLS	Zakon o pozorišnoj djelatnosti ("Sl. list CG" br. 60/01 i 75/10)	Javna ustanova kulture sa više osnivača – prava i obaveze uređeni ugovorom ili obavljanje djelatnosti za više opština na osnovu ugovora
15. Obavljanje muzejske djelatnosti	Zakon o muzejskoj djelatnosti ("Sl. list CG" br. 49/10)	Javna ustanova kulture sa više osnivača – prava i obaveze uređeni ugovorom (samostalni muzej), muzej za dve ili više JLS u sastavu zajedničke ustanove kulture ili obavljanje muzejske djelatnosti za više opština na osnovu ugovora (npr. najmanje dve postavke u svakoj opštini tokom godine)

Opis nadležnosti	Pravni osnov za vršenje nadležnosti	Mogući oblici međuopštinske saradnje
16. Kreiranje međuopštinskog turističkog proizvoda, promocija turističkih potencijala, koordinacija svih aktera u cilju podizanja nivoa kvaliteta turističke ponude	Zakon o turističkim organizacijama ("Sl. list CG" br. 11/04, 46/07, 45/14 i 42/17)	Međuopštinska turistička organizacija koja se finansira iz boravišne, izletničke i turističke takse, članskog doprinosa pravnih i fizičkih lica koja obavljaju turističku djelatnost kao i iz budžeta JLS
17. Profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom ("Sl. list CG" br. 49/08, 73/10, 39/11 i 55/16)	Međuopštinska javna ustanova za profesionalnu rehabilitaciju, radni centar ili zaština radionica (finansiranje iz budžeta, donacija i prodajom roba i usluga na tržištu)
18. Pružanje zdravstvene zaštite na primarnom nivou za više JLS (npr. mobilne ambulante za seoska područja)	Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. list CG" br. 3/16, 39/16 i 2/17)	Ugovorno obavljanje delatnosti za dve ili više JLS
19. Zajedničko pružanje usluga socijalne ili dječje zaštite	Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Sl. list CG" br. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 56/16, 42/17 i 50/17)	Zajedničko osnivanje javne ustanove ili ugovorno pružanje usluga kao što su narodne kuhinje, stanovanje uz podršku, smještaj u prihvatilište itd.)
20. Osnivanje međuopštinskih socijalnih savjeta za unapređenje ekonomskog i socijalnog položaja zaposlenih	Zakon o Socijalnom savjetu ("Sl. list CG" br. 16/07, 20/11 i 61/13)	Međuopštinski sporazum o osnivanju Socijalnog savjeta za više JLS
21. Zajedničko planiranje i vođenje omladinske politike	Zakon o mladima ("Sl. list CG" br. 42/16 i 13/18)	Kancelarija za mlade na međuopštinskom nivou osnovana međuopštinskim sporazumom
22. Pružanje usluga emitovanja radijskog ili TV programa (regionalni javni emiteri)	Zakon o elektronskim medijima ("Sl. list CG" br. 46/10, 53/11, 55/16 i 92/17)	Regionalni javni emiter osnovan odlukom dvije ili više JLS
23. Poslovi zaštite i spašavanja na međuopštinskom nivou (vatrogasne jedinice i dr.)	Zakon o zaštiti i spašavanju ("Sl. list CG" br. 13/07, 5/08, 32/11 i 54/16 od 15.08.2016)	Međuopštinski sporazum o zajedničkom obavljanju poslova zaštite i spašavanja
24. Poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje vodi JLS	Zakon o poreskoj administraciji ("Sl. list CG" br. 20/11, 28/12 i 47/17)	Međuopštinska poreska administracija osnovana međuopštinskim sporazumom
25. Poslovi unutrašnje revizije	Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnim sektoru ("Sl. list CG" br. 73/08, 20/11, 30/12 i 34/14)	Obavljanje unutrašnje revizije od strane jedinice unutrašnje revizije druge JLS (u kojoj je ustanovljavanje revizije obavezno) uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija

NALAZI

- Tokom sastanaka, koji su organizovani za potrebe izrade ove analize, bilo je primjetno da zaposleni, koji su učestvovali na sastancima, nijesu bili u dovoljnoj mjeri upoznati sa metodologijom strateškog planiranja. Kroz analizu važećih SPR vidljivo je da dokumenti nijesu u cjelini usklađeni sa sektorskim strateškim dokumentima i prostornim aktima. Takođe, u procesu pripreme strateškog planiranja ne ostvaruju se permanentni kontakti sa susjednim opštinama u vidu fokus grupa, radionica, seminara, zajedničkih sektorskih radnih grupa, kako bi se ustanovile konkretne mogućnosti za razvoj budućih i do sada nekorišćenih oblika MOS. To je razlog što SPR uglavnom sadrže opšte, neodređene i nedovoljno konkretizovane opise aktivnosti za realizovanje MOS u vremenskom periodu važenja SPR;
- Opštine nedovoljno koriste mogućnosti Mreže opštinskih menadžera koja je uspostavljena da bi zaposleni u JLS dijelili međusobna iskustva i zajednički konkurisali za dostupna donatorska sredstva. Shodno tome neophodno je da Zajednica opština uspostavi pojedinačne kontakte sa predsjednicima opština ili glavnim administratorima u svim JLS i sa njima razgovara o razlozima zbog kojih se zaposleni još uvek nisu priključili mreži. U ovom trenutku, Mreža opštinskih menadžera predstavlja jedan od najkorisnijih i najznačajnijih mehanizama za unapređenje kapaciteta opštinskih službenika koji bi trebalo da se bave međuopštinskom saradnjom;
- U malim opštinama do 10.000 stanovnika su istaknuta tri osnovna problema koji usporavaju i otežavaju uspostavljanje MOS:
 1. Nepostojanje mehanizma za identifikaciju ključnih oblasti u kojima bi MOS značajno povećala efikasnost i kvalitet usluga koje se pružaju građanima i privredi;
 2. Odsustvo modela, uputstava i procedura koje bi opštinama olakšalo uspostavljanje MOS;
 3. Odsustvo ciljanih finansijskih podsticaja za uspostavljanje MOS;
- Neke od primjera koji su navedeni kao primjeri MOS zapravo ne možemo tako posmatrati i odnose se na sprovođenje vodosnabdijevanja i deponovanja otpada u Plavu i Gusinju. Ove dvije važne djelatnosti iz nadležnosti JLS, iako se sprovode zajedno, nijesu projekti MOS jer:
 - Ne postoje jasno uređeni odnosi u pogledu načina pružanja usluga i prava i obaveza obje strane;
 - Ne postoji sporazum;
 - Nije definisana dužina trajanja ugovorene saradnje.

Ovo su trenutno dva oblika „iznuđene“ saradnje jer Gusinje odlaže otpad na privremenoj odlagaonici u državnoj svojini na teritoriji Plava i nije sigurno da li se ova usluga plaća, kao što nije sigurno da Opština Plav plaća vodu iz gusinjskog izvorišta. Njihovi odnosi u ovom domenu bi trebalo da budu uređeni jer ove aktivnosti postavljene na ovakav

način nemaju ključne karakteristike MOS. Ukoliko jedna opština sudskom odlukom dozvoli drugoj da odlaže otpad na njenoj teritoriji jer nema svoje odlagalište, tu nije riječ o međuopštinskoj saradnji;

- U opštinama postoji nedovoljno poznavanje propisa o sektorskim oblastima u kojima je MOS osnov za kvalitetno obavljanje poslova: upravljanje čvrstim otpadom, snabdijevanje i prečišćavanje voda, životna sredina, energetska efikasnost, urbanističko planiranje i izgradnja infrastrukture. Zbog nedovoljnog poznavanja ovih oblasti i neupućenosti u praktične implikacije svakog od mogućih rješenja, opštine na veoma različite načine tumače propise, uspostavljaju MOS *ad hoc* i organizuju zajedničko obavljanje poslova;
- Opštine nijesu upoznate sa načinom obavljanja novih nadležnosti i poslova, posebno u oblastima zaštite životne sredine, energetske efikasnosti, održivog razvoja. U junu 2017. godine je Državna revizorska institucija objavila izvještaj o reviziji uspjeha projekta „Energetska efikasnost u ustanovama javnog sektora“. U postupku vršenja revizije od šest JLS obuhvaćenih uzorkom³¹, pet nije ispunjavalo niti jedan od zahtjeva iz oblasti planiranja i sprovođenja mjera energetske efikasnosti koji su utvrđeni Uputstvom o mjerama energetske efikasnosti i smjernicama za njihovo sprovođenje. Nadležna ministarstva i direktorati bi trebalo da se angažuju na razvoju vidova MOS u oblasti energetske efikasnosti i da ih zajedno sa Zajednicom opština, privatnim investitorima, Privrednom komorom i univerzitetskim institucijama promovišu u opštinama. Takođe, jedan od vidova MOS je i imenovanje zajedničkog energetskeg menadžera.

PREPORUKE

- Jedinice lokalne samouprave, uz podršku resornih institucija sa državnog nivoa i civilnog sektora trebaju pripremiti jedinstveni vodič za uspostavljanje MOS, sa jasno i precizno definisanim načinom zaključivanja saradnje i povezivanja aktera, obavezama aktera i partnera na projektima, vrsti dokumenata i podataka koji su neophodni u procesu pripreme, načinom implementacije, finansiranja projekata i načinima obezbjeđenja državne pomoći ukoliko je moguće i neophodno. Dodatno, jedinice lokalne samouprave, uz podršku resornih ministarstava i Zajednice opština trebaju da sačine katalog poslova koji se mogu obavljati kroz MOS i razmotre i identifikuju modele angažovanja mentorske i stručne podrške za razvoj ovog oblika saradnje, naročito uzimajući u obzir potencijale EU i drugih fondova.
- Ukoliko su projekti razvoja MOS-a, dijelom ili u potpunosti finansirani iz državnog budžeta, resorna ministarstva bi trebala intenzivnije da prate, usmjeravaju i vrše nadzor zakonitosti i cjelishodnosti uspostavljene MOS, u zavisnosti od oblasti u kojoj je saradnja uspostavljena. Takođe, trebalo bi po okončanju realizacije projekata sprovesti analizu uspješnosti i eventualnih nedostataka u implementaciji. Preporučuje se da rezultati budu podjeljeni sa drugim organima na državnom i lokalnom nivou, kako bi se izbjegle iste greške i metodologija projektnog pristupa unaprijedila;

- Preporučuje se da resorno ministarstvo intenzivno prati sprovođenje MOS u oblasti interne revizije. Sporazumima između opština o angažovanju službi unutrašnje revizije nije definisan broj revizija, niti način i frekvencija obavljanja svih poslova unutrašnje revizije koji su predviđeni Zakonom o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru (procjena rizika; planiranje; obavljanje revizije; izvještavanje; praćenje sprovođenja datih preporuka);
- Prije nego se donese Zakon o javno-privatnom partnerstvu, aranžmani poslovne saradnje između javnih institucija na nacionalnom i lokalnom nivou uređivaće se Zakonom o koncesijama. Shodno tome, treba dodatno razmotriti modele uključivanja privatnog sektora u rad JLS, jer ovakav vid saradnje može pružiti dugoročne i višestruke pozitivne efekte. Značajan broj razvojnih projekata (prije svega u komunalnoj oblasti) za koje su zainteresovani privatni investitori se odnosi na teritorije dvije ili više JLS.
- Zbog veoma ograničenih kapaciteta opština, posebno onih manjih, da adekvatno pripreme stručno i tehnički zahtjevne projekte u oblastima u kojima je neophodno ostvariti MOS, preporučuje se kreiranje modela uvezivanja i uspostavljanja saradnje sa razvijenim opštinama po principu benčmarkinga i razmjene kadrovskih kapaciteta i iskustava. Važno je da sve JLS imenuju službenike koji bi intenzivno bili uključeni u projekte razvoja MOS, kontinuirano pratili javne pozive, identifikovali mogućnosti saradnje i partnere na projektima, izvore finansiranja i bili zaduženi za evaluaciju implementiranih projekata. Jedan od osnovnih i najvažnijih mehanizama koji bi trebalo da unaprijede apsorpcione kapacitete JLS u privlačenju evropske razvojne pomoći, da unaprijede kvalitet i brzinu dostizanja evropskih standarda u oblastima životne sredine (upravljanje otpadom, vodosnabdijevanje i izgradnja postrojenja za preličišćavanje otpadnih voda), energetike (unapređenje energetske efikasnosti i održivi izvori energije), socijalne infastrukture i unapređenja efikasnosti javne uprave i službi je upravo MOS;
- Za uspostavljanje međuopštinske saradnje više opština jednog regiona, u cilju implemetacije strateških projekata regionalnog razvoja od nacionalnog i međuopštinskog značaja, preporučuje se mehanizam razvojnih sporazuma. Razvojnim sporazumima bi se usaglasili prioriteti razvoja državnog i međuopštinskog nivoa, utvrdili strateški projekti regionalnog razvoja koji doprinose razvoju područja za koje se sklapa razvojni sporazum i planirala sredstva za njegovo sprovođenje. Razvojnim sporazumima se precizno definišu prava i obaveze kako državnih organa, tako i JLS zaduženih za realizaciju razvojnih prioriteta koji su već sadržani u strateškim dokumentima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i eksterna finansijska i tehnička podrška u implementaciji;
- Preporučuje se da resorno ministarstvo zaduženo za implementaciju politike regionalnog razvoja, uz podršku drugih resornih institucija sa državnog i lokalnog nivoa, radi na jačanju strukture i kapaciteta JLS kako bi one bile u stanju da sprovedu inicijative kojima se sprovode politike regionalnog razvoja i iniciraju projekte MOS i to kroz: organizovanje obuka iz ekonomskog i projektnog planiranja, implementiranje mjera za sufinansiranje projekata koji se ugovnom finansiraju iz EU fondova, podršku efikasnijem planiranju, upravljanju i internoj evaluaciji projekata MOS. Nije nužno formirati posebne organizacione cjeline koje bi se bavile samo MOS, to i sada veoma uspješno rade projektne jedinice, odnosno projektni menadžeri i njihovi timovi (primjer: Opština Mojkovac).

³¹ Glavni grad Podgorica, Opština Nikšić, Opština Budva, Opština Herceg Novi, Opština Bar i Opština Pljevlja.

- Preporučuje se uvezivanje Službi zaštite i spasavanja više JLS u cilju prevazilaženja kadrovskih i finansijskih nedostataka. Postojanje ovih službi, koje su od javnog interesa za državu kao cjelinu, ima izrazito sezonski karakter, pa se stoga preporučuje vremenski ograničeno angažovanje sezonski neaktivnih službi za potrebe jedinica lokalne samouprave koje su sezonski aktivne;
- Preporučuje se da jedinice lokalne samouprave pripreme studije izvodljivosti MOS na regionalnom nivou u oblasti upravljanja čvrstim otpadom i da u međusobnoj komunikaciji utvrde najbolji oblik organizovanja upravljanja otpadom (jedno preduzeće koje upravlja deponijom i prikupljanjem otpada, a čiji su osnivači sve članice MOS, više preduzeća za prikupljanje otpada), kao i sve ostale elemente koji bi obezbijedili institucionalnu i finansijsku održivost sistema. Takođe se preporučuje mobilizacija civilnog sektora kako bi se pitanje čvrstog komunalnog otpada dotaklo cijele populacije. Na primjer, ukoliko se kroz MOS sprovodi prikupljanje i odlaganje čvrstog komunalnog otpada, JLS na svojim teritorijama mogu putem sredstava javnog informisanja i oglasnih tabli pozvati civilni sektor da se priključe akciji na određenom području i na taj način organizovati periodičnu direktnu komunikaciju i zajedničke aktivnosti sa građanima;
- Predlaže se da sve jedinice lokalne samouprave prilikom planiranja budžeta, opredjele sredstva za finansiranje projekata međuopštinske saradnje po sektorima, a koja bi uvezivanjem sa sredstvima drugih jedinica lokalne samouprave za istu svrhu, predstavljala osnov za obezbjeđenje dodatnih sredstava iz EU i drugih fondova, u cilju implementacije projekata kreiranih u saradnji sa drugim JLS. Dodatno, država može u okviru budžeta opredjeliti sredstva za sufinansiranje projekata MOS i to u oblasti inspeksijskih poslova, poslova komunalne policije, urbanističkog planiranja, poslova glavnog gradskog arhitekta, unutrašnje revizije, upravljanja projektima, a koja bi se dodjeljivala po unaprijed utvrđenim kriterijumima. Sufinansiranje treba da podrazumjeva i obaveznu izradu prijedloga optimizacije poslova.

PRILOZI

Prilog I: UPITNIK za JLS za potrebe izrade Analize

Naziv jedinice lokalne samouprave: _____

Da li ste upoznati sa zakonskim mogućnostima zajedničkog vršenja poslova sa drugom/drugim JLS? Ukoliko jeste, da li smatrate da je zakonodavni okvir adekvatan?

1. Da li jeodređenim pravnim aktom ili strateškom dokumentom JLS predviđena mogućnost zasnivanja MOS? Ukoliko jeste, koji su poslovi u pitanju i sa kojim JLS?
2. Da li je Vaša JLS do sada ostvarila neku formalnu saradnju sa drugom/drugim JLS? Ukoliko jeste,navedite: u kom periodu je ta saradnja ostvorena, koji su poslovi u pitanju, sa kojim JLS, izvor finansiranja, kao i kakvi su rezultati ostvareni?
3. Na kojim poslovima iz nadležnosti Vaše JLS postoji plan realizacije MOS između Vaše i druge/ drugih JLS?
 - a. Da li su to redovni poslovi?
 - b. Da li ih već realizujete?
 - c. Zašto smatrate da bi se sa drugom/drugim JLS bolje/efikasnije sprovodili ti poslovi?
 - d. Da li je uspostavljena komunikacija sa nekom drugom/drugim JLS na tu temu?
5. Na kojim drugim poslovima iz nadležnosti JLS bi eventualno mogla da se razvije MOS između Vaše i druge/drugih JLS? Navedite predlog konkretnih poslova i konkretnih JLS, kao i na koji način (ugovorom, osnivanjem novog društva ili ustanove).
6. Da li je za Vašu JLS do sada obezbijedena neka vrsta podrške u cilju realizovanja MOS i od koga (na primjer, tehnička ili finansijskavrsta podrške, od Zajednice opština, Vlade Crne Gore, EU)?
7. U kom pogledu je Vašoj JLS potrebna podrška za realizaciju MOS (tehnička, finansijska, strukovna, edukacijska vrsta podrške) i od koga?
8. Koja vrsta podsticajnih mjera za MOS bi bila najadekvatnija?
9. Da li je u Vašoj JLS razmatrana mogućnost uspostavljanja JPP:
 - a. Za koje poslove iz nadležnosti JLS?
 - b. Da li je takav vid sprovođenja poslova moguć zajedno sa drugom/drugim JLS?

Prilog 2: Analiza upitnika prosljedenih JLS

Na dostavljeni upitnik je odgovorilo 17 JLS (Andrijevica, Bar, Berane, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Nikšić, Plužine, Pljevlja, Šavnik, Tivat, Žabljak, Petnjica, Tuzi, Ulcinj), s tim da su iz Herceg Novog dobijena dva odgovora i oba su obuhvaćena analizom. Odgovori na upitnik se nalaze u prilogu ove analize.

Ocjena zakonskih mogućnosti zajedničkog vršenja poslova sa drugom/drugim JLS i ocjena adekvatnosti zakonodavnog okvira po ovom pitanju

- Predstavnicima svih JLS koje su odgovorile na upitnik su iskazali upoznatost sa zakonskim mogućnostima zajedničkog vršenja poslova sa drugom/im JLS, osim predstavnika Opštine Ulcinj koji su naveli da su „rukovodstvo i zaposleni u Opštini Ulcinj djelimično upoznati“.
 - Većina predstavnika JLS koje su odgovorile na upitnik (12) smatra da je zakonski okvir adekvatan i pruža mogućnosti zajedničkog vršenja poslova sa drugom/im JLS. Različito je ocijenjena adekvatnost od strane predstavnika Herceg Novog, gdje se u jednom smatra adekvatnim, a u drugom slučaju se smatra da „zakonodavni okvir treba šire postaviti i jasno nabrojati oblasti gdje bi on bio poželjan“.
 - Predstavnicima JLS koji smatraju da bi zakonski okvir trebalo unaprijediti, naveli su da bi isti trebao biti „šire postavljen sa nabrojanim oblastima gdje bi zajedničko vršenje poslova bilo jasno nabrojano“, da bi trebao biti „jasniji“, „precizniji i konkretniji“, kao i da je definisan na „opšti način“.
- Prijedlog Opštine Šavnik: *“Propisati da se mogućnost zajedničkog vršenja poslova identifikuje na osnovu prethodno urađene detaljne analize (kao izrada studije opravdanosti), koja bi sagledala moguće rizike ovakve inicijative i na osnovu takve analize uraditi prijedlog zajedničkog vršenja poslova koji bi bio najadekvatniji, a na osnovu sagledanih pokazatelja tako urađene analize. Takođe, smatramo da bi Zakonom o lokalnoj samoupravi trebalo propisati uslove, način i postupak uspostavljanja MOS, kao i definisati njene oblike.”*

Mogućnosti zasnivanja MOSu pravnim aktima ili strateškim dokumentima JLS, na kojim poslovima, sa kojim JLS

- Navedena je Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti sa dva dodatna protokola ove konvencije, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Deklaracija iz Utrehta iz 2009. godine, Strategija regionalnog razvoja Crne Gore za period 2014–2020, a tu je i praksa EU u ovoj oblasti kao formalno-pravni okvir na koji se naslanja MOS.
- U 7 JLS koje su odgovorile na upitnik je nekim pravnim aktom definisana mogućnost zasnivanja MOS:
 - Berane – Statutom i SPR;
 - Bar, Cetinje, Kolašin, Tuzi – Statut
 - Budva – SPR;
 - Petnjica – budžetom iz 2015. godine.
- Ostalih 10 JLS je navelo da je uspostavljena formalna i/ili neformalna saradnja sa drugom/im JLS prilikom realizacije različitih poslova. Navedeni su sporazumi o zajedničkom vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti (komunalne djelatnosti, Službe zaštite i spasavanja, „mašinski prsten“, azil za napuštene životinje) ili razvojni projekti (regionalni biznis centar, priprema i sprovođenja projekata finansiranih iz donacija), ugovori o vršenju poslova iz spostvene nadležnosti ili povjerenog djelokruga (unutrašnja revizija i glavni arhitekta) i slično.

Obrazloženje Opštine Andrijevica: *“S obzirom na činjenicu da je ta mogućnost dozvoljena Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao krovnim zakonom, smatramo da nije potrebno istu predvidjeti nižim pravnim aktima.”*

Detaljnije o realizovanoj formalnoj saradnji sa drugom/drugim JLS

Tabelarno je predstavljeno koje poslove su JLS do sada sprovodile ili sprovode u saradnji sa nekom drugom/im JLS (navedeni su i planirani ali nerealizovani projekti):

Andrijevica	<ul style="list-style-type: none"> - Sa Opštinom Petnjica Ugovor o saradnji iz nadležnosti komunalne inspekcije - ustupljen jedan komunalni inspektor do trenutka formiranja njihove komunalne službe. Saradnja je trajala 18 mjeseci, a troškove angažovanja inspektora je snosila Opština Petnjica, dok je troškove prevoza snosila Opština Andrijevica. - Sa opštinom Plav Ugovor o izgradnji zajedničkog azila za pse i mačke lualice. Za izgradnju istog su budžetom Opštine Andrijevica bila oprijedijeljena sredstva, a Opština Plav bila dužna da obezbijedi lokaciju i dio sredstava za izgradnju azila. Projekat nije realizovan zbog nedostatka lokacije za izgradnju azila. - Sa opštinom Berane Ugovor o korišćenju azila za pse i mačke lualice uz obavezu Opštine Andrijevica da snosi troškove hrane i smještaja za svaku životinju sa područja Opštine koja bude smještena u azil opštine Berane. Ugovor potpisan 2016. godine. - „Mašinski prsten“ u saradnji sa opštinama Plav, Berane i Rožaje. Projekat je realizovan nabavkom građevinske mehanizacije u cilju održavanja putne infrastrukture za navedene opštine. Ugovorom je definisan način upotrebe i korišćenja mehanizacije. Realizovano 2011. godine. - Osnivanje „Biznis centra“ u Beranama. Partneri u projektu opštine Plav, Andrijevica, Berane i Rožaje.
Bar	<ul style="list-style-type: none"> - Formalni ugovor sa Opštinom Ulcinj za osnivanje regionalne sanitarne deponije za čvrsti otpad na lokalitetu Možura za potrebe opština Bar i Ulcinj. - Neformalna konstantna kolegijalna saradnja Službe spasavanja sa istoimenim službama u drugim JLS.
Berane	<ul style="list-style-type: none"> - Osnivanje Regionalnog biznis centra sa sjedištem u Beranama sa opštinama iz okruženja: Andrijevica, Plav, Bijelo Polje, Rožaje i Berane. Nova institucija sa podijeljenim upravljačkim statusom. - Usluga azila za napuštene životinje koju pruža Komunalno Berane za okolne opštine. - Tokom 2014. i 2015. godine organi lokalne uprave Opštine Berane (Služba zaštite i spasavanja, Komunalna policija i Komunalna inspekcija), pružali su podršku kolegama iz novoosnovane opštine Petnjica.
Budva	<ul style="list-style-type: none"> - Učešće u projektu „Improvement of Energy Efficiency through an Inter – Municipal Menagment Network“ koji se finansirao iz IPA fondova. - Sekretarijat za investicije Opštine Budva u I kvartalu u 2015. godini saradivo je sa Opštinama Bar, Tivat, Cetinje i Ulcinj
Cetinje	<ul style="list-style-type: none"> - Pregovori sa Glavnim gradom Podgorica, Opštinom Bar i Opštinom Nikšić o mogućim zajedničkim aktivnostima.
Danilovgrad	<ul style="list-style-type: none"> - Opština Danilovgrad nije ostvarila formalnu saradnju sa drugim JLS.
Herceg Novi	<ul style="list-style-type: none"> - Neformalna saradnja, naročito u Službi zaštite i spašavanja, pomoć u gašenju požara i od elementarnih nepogoda.

Kolašin	<ul style="list-style-type: none"> - Sporazum o uspostavljanju „mašinskog prstena“ između Ministarstva poljoprivrede i opština Kolašin, Mojkovac i Bijelo Polje. - Sporazum o saradnji oko zbrinjavanja pasa lualica sa opštinom Berane. - Ostale aktivnosti regulisane ugovorima.
Nikšić	<ul style="list-style-type: none"> - Projekat „mašinski prsten“ (Opštine Nikšić, Šavnik i Plužine) - Unutrašnji revizor Opštine Nikšić obavlja poslove IR i u opštinama Šavnik i Plužine - Glavni gradski arhitekta po ugovoru vrši te poslove i u opštinama Žabljak i Šavnik - Realizovano nekoliko projekata koji su finansirani iz ino fondova, a gdje su partneri Opštini Nikšić bile druge opštine iz Crne Gore - Zajedničko djelovanje u okviru Komisija, Savjeta i Odbora Zajednice Opština Crne Gore
Plužine	<ul style="list-style-type: none"> - Unutrašnja revizija u skladu sa Sporazumom zaključenim sa Opštinom Nikšić od 2014. godine, finansira Opština Plužine, sa pozitivnim rezultatima. - Saradnja sa opštinom Nikšić vezano za Glavnog gradskog arhitektu.
Pljevlja	<ul style="list-style-type: none"> - Projekat „mašinski prsten“ za opštine Pljevlja i Žabljak od kraja 2011. godine. - Unutrašnja revizija za potrebe Opštine Žabljak u posljednje dvije godine, troškove rada snosi Opština Žabljak. - Komisija za žalbe Opštine Žabljak – u kojoj su angažovana stručna lica iz Opštine Pljevlja, u prošloj godini, troškove rada snosila je opština Žabljak.
Šavnik	<ul style="list-style-type: none"> - Krajem 2015. godine Sporazum sa Opštinom Nikšić o obavljanju poslova unutrašnje revizije kojim se poslovi unutrašnje revizije povjeravaju Opštini Nikšić. - Sa Opštinom Nikšić Sporazum o saradnji u vezi sa poslovima Glavnog gradskog arhitekta iz Opštine Nikšić da obavljati poslove u Opštini Šavnik.
Tivat	<ul style="list-style-type: none"> - Azil za napuštene životinje sa Opštinom Kotor, od 2006. godine, ulog 40.000 eura godišnje iz budžeta Opštine Tivat. Saradnja je na zadovoljavajućem nivou. - Postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda sa Opštinom Kotor, od 2016. godine, 5,8 mil. eura učešće Opštine Tivat. Saradnja može biti bolja. - Sporazum o zajedničkoj reviziji sa opštinama Kolašin i Mojkovac, od 2018. godine. Saradnja na zadovoljavajućem nivou. - Saradnja na IPA projektima sa opštinama Kotor, Cetinje, Herceg Novi – saradnja je odlična.
Žabljak	<ul style="list-style-type: none"> - Ugovor o uspostavljanju unutrašnje revizije sa Opštinom Pljevlja, od 2017. godine, izvor finansiranja je budžet Opštine Žabljak. - Ugovor sa Opštinom Nikšić za glavnog gradskog arhitektu, od 2018. godine, finansiranje iz budžeta Opštine. - Ugovor o donaciji za izgradnju reciklažnog centra koji je prepoznat kao regionalni centar.
Petnjica	<ul style="list-style-type: none"> - Predviđeno budžetom za 2015. godine.
Tuzi	<ul style="list-style-type: none"> - Saradnja sa gradom u Sjedinjenim Američkim Državama. Nema saradnje sa JLS u CG.
Ulcinj	<ul style="list-style-type: none"> - Saradnja sa Opštinom Bar u planiranju, izgradnji i upravljanju međuopštinskom deponijom Možura, projekat finansiran sredstvima Svjetske banke. - MOS u oblasti priprema i implementacije projekata koje finansira Evropska komisija. - MOS ostvaruje se preko učestvovanja u radnim tijelima Zajednice opština Crne Gore.

Postojanje plana realizacije MOS između JLS na polju redovnih poslova, poslova koji se već realizuju, pitanje efikasnosti uslijed zajedničkog sprovođenja tih poslova i uspostavljenost komunikacije sa drugom/im JLS po pitanju MOS

Nijedna od JLS koje su odgovorile na upitnik nije navela da imaju dugoročni ili srednjoročni plan realizacije MOS – saradnja se većinom odvija *ad hoc*. Neke od JLS su navele namjeru da unesu detaljnije poslove i aktivnosti koje će se realizovati u okviru MOS u svom SPR (Cetinje).

- Većina JLS podrazumijeva poslove koje već zajednički obavlja sa drugom/im JLS kao realizaciju zajedničkih poslova koji su redovnog ili razvojnog karaktera.
- Saradnja među JLS nije uslovljena isključivo lokacijskom blizinom, nego se realizuju i projekti i aktivnosti i među JLS koje pripadaju različitim regionima (Tivat sa opštinama Kotor, Mojkovac, Kolašin, Cetinje, Bar, Ulcinj, Herceg Novi).
- Prevažadni razlozi navedeni za MOS su kvalitet i postojanje kadrovskih kapaciteta, kao i ekonomičnost.

Opština Tivat smatra da bi sa drugom/drugim JLS bolje/efikasnije sprovodili neke poslove radi „smanjenja troškova, dijeljenja administracije, privlačenja sredstava iz EU fondova i sl.“.

Identifikovanje poslova iz nadležnosti JLS u kojima bi eventualno mogla da se razvije MOS i na koji način (ugovorom, osnivanjem novog društva ili ustanove)

- Većina JLS čiji su predstavnici dostavili popunjen upitnik je navela vrlo konkretne poslove na kojima bi mogli da saraduju sa drugim JLS.
- Nije eksplicitno naveden način realizacije MOS (ugovorom, osnivanjem novog društva ili ustanove), što može da upućuje na važnost namjere, bez obzira na formu, ali i na činjenicu da opštine nisu do detalja razvile ideju, niti imale tehničkih i stručnih znanja da bi razmatrale razloge za i protiv različitih institucionalnih rješenja (ugovor, osnivanje zajedničkog organa, preduzeća itd).
- Najčešće navedeni poslovi u kojima bi JLS mogle saradivati su:
 - priprema i realizacija IPA projekata,
 - angažovanje stručnjaka iz druge JLS,
 - zajednika naplata prihoda, umrežavanje,
 - komunalne djelatnosti: tretman čvrstog otpada, otpadne vode, vodosnabdijevanje,
 - službe zaštite i spasavanja,
 - razvojni projekti iz oblasti turizma i poljoprivrede,

- infrastrukturni i saobraćajni projekti,
- lokalni ekonomski razvoj,
- matična služba, radne knjižice i postupak provjere sposobnosti, elektronsko povezivanje i umrežavanje matičnih službi sa svim JLS Crne Gore.

Dosadašnja podrška u cilju realizovanja MOS

- Predstavnici 6 JLS (Danilovgrad, Herceg Novi, Plužine, **Šavnik**, Petnjica, Tuzi) od 17 koje su dostavile odgovore na upitnik su navele da do sada nijesu imale nikakav vid podrške za sprovođenje projekata MOS.
- Tehničku podršku od strane Zajednice opština Crne Gore je navelo 7 JLS (Bar, Berane, Budva, Kolašin, Nikšić, Tivat) od 16 koje su dostavile odgovore na upitnik.
- Nekoliko JLS je navelo finansijsku podršku iz nekih od EU fondova (bespovratna sredstva), EIB ili UNDP za tehničku i/ili finansijsku, dok ih je nekoliko navelo i Vladu Crne Gore.

Potrebna podrška za realizaciju MOS

- Predstavnici 9 JLS (Berane, Cetinje, Herceg Novi, Kolašin, Nikšić, Plužine, Pljevlja, Tivat, Tuzi) od 17 koje su dostavile odgovore na upitnik su eksplicitno navele potrebu za finansijskom podrškom za realizaciju MOS.
- Tehničku podršku u smislu razvoja kapaciteta i edukacije ili uopšteno tehničku podršku su navele gotovo sve JLS.
- Nekoliko JLS je navelo da očekuje tehničku podršku od Zajednice opština, a tehničku i finansijsku od Vlade Crne Gore i/ili EU fondova.
- Tuzi navode da očekuju tehničku i finansijsku podršku od Glavnog grada Podgorica.

Najadekvatnija vrsta podsticajnih mjera za MOS

- Predstavnici 7 JLS (Berane, Herceg Novi, Kolašin, Nikšić, **Šavnik**, Tivat, Petnjica) od 16 koje su dostavile odgovore na upitnik su eksplicitno navele da bi finansijski podsticaji bili najadekvatniji za realizaciju MOS.
- Istaknuto je nekoliko prijedloga (Berane, Plužine, **Šavnik**, **Žabljak** i Tuzi) za iniciranje međuopštinskih projekata, između ostalih i formiranje fonda za finansiranje ovakvih projekata.
- Ukazana je i potreba za inistitucionalnom podrškom u smislu jačanja kapaciteta JLS.

Prijedlog iz Opštine Andrijevica: „Obezbjedivanje sredstava za formiranje tima stručnih i kompetentnih lica za veći broj opština sa zadatkom da detaljno sagledaju stanje u svim opštinama, da nakon izrade studije i identifikovanja problema, daju stručna mišljenja i prijedloge o realizaciji projekata od zajedničkog interesa.“

Mogućnost uspostavljanja JPP – za koje poslove i sa nekom drugom/im JLS

U 4 JLS (Danilovgrad, Nikšić, Plužine, **Šavnik**) od 16 koje su odgovorile na upitnik nije razmatrana mogućnost uspostavljanja JPP u kontekstu samostalnog ili zajedničkog uspostavljanja JPP sa nekom drugom/im JLS.

Nekoliko JLS je razmatralo ovu mogućnost za sprovođenje konkretnih projekata:

- Berane – aerodrom i regionalna sanitarna deponija;
- Kolašin – u oblasti komunalnih djelatnosti, „Biznis zona Bakovići“, plan upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom;
- Herceg Novi – u oblasti komunalnih djelatnosti;
- Tivat – izgradnja infrastrukturnih objekata;
- **Žabljak – izgradnja nove autobuske stanice i regionalni reciklažni centar;**

Nekoliko JLS je razmatralo ovu mogućnost, ima uopštene planove ili su ti planovi bili samostalni:

- Andrijevica – zainteresovana za uspostavljanje JPP kod pružanja komunalnih usluga, izgradnje mini-hidroelektrana, razvoj turizma i u svim drugim oblastima;
- Bar – u oblasti uređenja infrastrukture, apliciranju na IPA projekte, kao i organizovanju manifestacija;
- Budva – pokušaj da se objedini Zavod za zapošljavanje, Fakultet za ugostiteljstvo i Opština Budva, ali nije došlo do realizacije;
- Cetinje – za realizaciju pojedinih kapitalnih projekata u cilju valorizacije prostora bivših privrednih subjekata;
- Pljevlja – dobra iskustva u JPP na lokalnom nivou (Dnevni centar, izgradnja saobraćajne infrastrukture za invalidna lica i slično), ali na nivou saradnje sa drugim opštinama nije bilo nikakvih aktivnosti na tom planu;
- Petnjica – u svim oblastima;
- Tuzi – izgradnja pijace, ali samostalno;
- Ulcinj – postojali su planovi, ali nijesu realizovani.

