



CRNA GORA
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
I JAVNE UPRAVE



Montenegro

Jačanje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori



**Jačanje međuopštinske saradnje
u Crnoj Gori**

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) je svjetska mreža UN za razvoj, koja se zalaže za promjene i povezivanje država sa znanjem, iskustvom i potencijalima, kako bi se stanovnicima pomoglo da izgrade bolji život. Djelujemo u 166 država, pomažući im da pronađu vlastita rješenja za izazove globalnog i nacionalnog razvoja. Razvojem lokalnih kapaciteta te se države oslanjaju na ljude iz UNDP-a i na veliki broj naših partnera.

Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su stavovi njihovih autora i nužno ne predstavljaju stavove UNDP-a i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave Crne Gore.

Copyright©2010

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori u saradnji sa UNDP u BJR Makedoniji.

Izdavač: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 1A, Podgorica, Crna Gora

Autori:

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave Crne Gore: Dragan Pejanović, Alen Nikezić.

UNDP Crna Gora: Kristine Blokhuis, Sanja Bojanić, Daniela Casula, Kazuo Fukuda, Vladimir Đurković.

UNDP BJR Makedonija: Gordana Milošević Jurukovska, Ilmiasan Dauti, Boran Ivanoski, Laro Gonzalez.

Zahvalnost: posebnu zahvalnost dugujemo svima koji su dali doprinos izradi ove publikacije, a posebno: Zajednici opština Crne Gore i jedinicama lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Lektor: Lida Vukmanović Tabaš

Prevod: Ana Kadović

Dizajn i štampa: Atel d.o.o. Podgorica

Štampano na recikliranom papiru

Tiraž: 300 primjeraka

Avgust 2010 godine

ISBN:

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| Uvodna riječ | 6 |
| 1. Uvod | 8 |
| 2. Međuopštinska saradnja | 9 |
| a) Definicija međuopštinske saradnje | 9 |
| b) Prednosti međuopštinske saradnje | 10 |
| 3. Pravni okvir | 11 |
| a) Evropski pravni okvir za međuopštinsku saradnju | 11 |
| b) Pravni okvir u oblasti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori | 12 |
| c) Pravni okvir međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji | 13 |
| d) Komparativna analiza pravnog okvira u Crnoj Gori i BJR Makedoniji | 17 |
| 4. Institucionalni okvir međuopštinske saradnje u Crnoj Gori i BJR Makedoniji | 17 |
| a) Institucionalni okvir | 17 |
| b) Institucionalni okvir međuopštinske saradnje u Crnoj Gori | 18 |
| c) Institucionalni okvir međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji | 19 |
| 5. Stanje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori i BJR Makedoniji | 20 |
| a) Stanje u Crnoj Gori | 20 |
| b) Stanje u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji | 23 |
| i. Podrška razvoju međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji | 23 |
| ii. Podrška UNDP-a u oblasti međuopštinske saradnje | 25 |
| 6. Preporuke | 29 |
| a) Preporuke | 29 |
| b) Četrnaest koraka koje treba uzeti u razmatranje (izvor: Međuopštinska saradnja – vodič za korisnike) | 32 |
| | |
| Prilog 1: Članovi Zakona o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori kojim se reguliše međuopštinska saradnja | 34 |
| Prilog 2: Članovi Zakona o lokalnoj samoupravi u BJR Makedoniji kojim se reguliše međuopštinska saradnja | 36 |
| Prilog 3: Upitnik | 39 |
| Prilog 4: Tabele s rezultatima istraživanja | 41 |
| Bibliografija | 48 |

Uvodna riječ

Poštovani/poštovana,

Zadovoljstvo nam je da Vam predstavimo publikaciju *Jačanje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori*, kao prvu u nizu aktivnosti osmišljenih u okviru našeg zajedničkog Programa za razvoj kapaciteta lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Tokom protekle godine Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori razmatrali su mogućnost pokretanja programa razvoja kapaciteta za pružanje podrške opštinama u naporima da dostignu visoke evropske standarde i građanima ponude kvalitetne usluge. Kao rezultat tih dogovora, u oktobru prošle godine razvijen je sveobuhvatan program saradnje. Glavne programske komponente su: organizacioni razvoj, udruživanje opština, povećanje učešća građana i vrjednovanje pokazatelja kvaliteta uprave na lokalnom nivou. One su prepoznate u analizama, kao što je Izvještaj o ocjeni razvojnih potreba na sjeveru Crne Gore, koji je pripremio UNDP.

Trenutno postoje određene razlike između južnog, centralnog i sjevernog dijela Crne Gore. Globalna ekonomska i finansijska kriza, udružena sa nedostatkom obučenog kadra, ekspertize i kapaciteta za strateško planiranje na lokalnom nivou, dovode do poteškoća u stvaranju održivog ekonomskog razvoja i podrivaju napore za otvaranje novih radnih mjesta.

Da bi odgovorili ovim izazovima, donosioci odluka i međunarodni partneri uložili su značajne napore na osnaživanju institucija, razvoju procesa i kadrovskih potencijala, kako bi bili u mogućnosti da dostignu nacionalne ciljeve održivog razvoja i doprinesu sveukupnom napretku Crne Gore.

Vjerujemo da međuopštinska saradnja, takođe, može značajno doprinijeti postojećim naporima usmjerenim na pružanje kvalitetnijih i dostupnijih javnih usluga i unaprjeđenje kapaciteta upravljanja, naročito u malim opštinama.

Vjerujemo da bi pravna, institucionalna i operativna iskustva u razvoju prakse međuopštinske saradnje u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji zasigurno mogla biti od velike koristi donosiocima odluka i drugim relevantnim zainteresovanim stranama u Crnoj Gori.

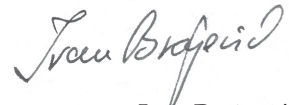
Ova publikacija može zasigurno poslužiti i kao jedna vrsta putokaza za uspostavljanje okvira na polju međuopštinske saradnje i omogućiti zajedničko pružanje usluga i zajedničku upravu kroz uspostavljanje sporazuma o saradnji među opštinama u Crnoj Gori.

Nadamo se da će ova publikacija poslužiti kao korisno sredstvo za dalje unaprjeđenje, razvoj i održavanje aktivnosti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori.

S poštovanjem,



Aleksandar Avanesov
stalni predstavnik UNDP u Crnoj Gori



Ivan Brajović
ministar unutrašnjih poslova
i javne uprave Crne Gore

1. Uvod

Cilj ove publikacije jeste da: (1) podigne nivo svijesti o trenutnom stanju praksi u oblasti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori; (2) razmotri iskustva iz regiona (u ovom slučaju, Bivša Jugoslovenske Republike Makedonije) i iz njih izvede korisne zaključke, i (3) ponudi preporuke za budući razvoj međuopštinske saradnje u državi.

Da bi se stekla precizna slika o sadašnjem stanju međuopštinske saradnje u dijelu pravnih, institucionalnih i operativnih praksi u Crnoj Gori, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave u bliskoj saradnji s kancelarijom UNDP-a u Crnoj Gori, pripremio je i distribuiralo upitnik svim opštinama u zemlji (21). U ovoj publikaciji, ključna istraživanja i preporuke, nastale na osnovu rezultata istraživanja, biće ilustrovane da bi se ukazalo na trenutno stanje u oblasti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori i definisali koraci koje je potrebno preduzeti radi dalje konsolidacije okvira međuopštinske saradnje. Ključni rezultati istraživanja, između ostalog, ukazuju na to da su opštine međusobno sklopile sporazume o saradnji, da su uspostavljena različita partnerstva na regionalnom i evropskom nivou i da većina opština smatra da Zakon o lokalnoj samoupravi pruža dovoljno mogućnosti za ostvarivanje međuopštinske saradnje (vidjeti Prilog 4 za više detalja).

Pored toga, obezbijediće se i komparativna analiza zakonodavnog okvira u Crnoj Gori i BJR Makedoniji radi boljeg razumijevanja sličnosti i razlika pravnog okvira u oblasti međuopštinske saradnje u objema državama. Zabilježeni nalazi podrazumijevaju sljedeće: dok je glavni pravni instrument kojim se reguliše međuopštinska saradnja u Crnoj Gori Zakon o lokalnoj samoupravi, u BJR Makedoniji međuopštinska saradnja regulisana je prvo Zakonom o lokalnoj samoupravi, a potom Zakonom o međuopštinskoj saradnji usvojenim u junu 2009. godine.

Uprkos tome što BJR Makedonija ima poseban zakon kojim se uređuje međuopštinska saradnja, i dalje je prisutna puna saglasnost oko pravnog značenja pojma međuopštinske saradnje, koji se u objema državama smatra efikasnim sredstvom za prevazilaženje regionalnih nejednakosti kao i za reformu lokalne javne uprave u cilju obezbjeđivanja pružanja dostupnih i kvalitetnih javnih usluga. U objema zemljama, sporazumi o udruživanju zaključuju se na osnovu prava na slobodu udruživanja lokalnih samouprava.

Na sličan način, institucionalni okviri za međuopštinsku saradnju u objema državama biće prikazani u ovoj publikaciji. Ključne zainteresovane strane za uspostavljanje i konsolidaciju

institucionalnog okvira uključuju vladu, opštine i udruženja opština (Zajednica opština u slučaju Crne Gore i Udruženje jedinica lokalne samouprave u slučaju BJR Makedonije).

Analiza najboljih praksi u oblasti međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji, koja je već od 2006.g. realizovala četiri međuopštinska projekta uz podršku UNDP-a, koristiće se kako bi se identifikovali mehanizmi i strategije koje će doprinijeti razvoju inicijativa međuopštinske saradnje u Crnoj Gori. Uspjeh praksi međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji suštinski je doprinio stvaranju povoljnog institucionalnog miljea i finansijskog okvira za uspostavljanje međuopštinske saradnje koji je sprovela kancelarija UNDP-a iz BJR Makedonije u saradnji sa centralnim vlastima.

Na kraju, ova publikacija predstavljaće opštinama i drugim relevantnim, zainteresovanim stranama u Crnoj Gori korisne smjernice na koje se mogu pozvati u toku procesa razvoja međuopštinske saradnje uzimajući u obzir uspješna iskustva BJR Makedonije u ovoj oblasti kao i rezultate istraživanja koje je analizirao UNDP Crna Gora u saradnji s Ministarstvom unutrašnjih poslova i javne uprave.

2. Međuopštinska saradnja

a) Definicija međuopštinske saradnje

Međuopštinska saradnja (eng. *Inter-municipal cooperation*) može se definisati kao vid partnerstva koje „podrazumijeva jedan broj lokalnih vlasti ili susjednih opština, koje udružuju snage da bi zajedno radile na razvoju i upravljanju javnim službama, uslugama i infrastrukturi ili pružanju usluga, kako bi kvalitetnije odgovorili na potrebe njihovih korisnika i radi razvoja lokalne zajednice”.¹

Važnost međuopštinske saradnje počiva na činjenici da je „razvoj međuopštinske saradnje od suštinskog značaja, imajući u vidu brojne izazove sa kojima se suočavaju lokalne vlasti, poput potrebe za stvaranjem efikasnih modernih društava u kontekstu decentralizacije i globalizacije, kako bi se odgovorilo rastućim i sve kompleksnijim društvenim zahtjevima i potrebama mobilnijeg, katkad pretjerano fragmentiranog stanovništva (veliki gradovi, male opštine, fragmentacija opština, slabo naseljena seoska područja, itd.)”.²

Ukratko, međuopštinska saradnja jeste poput volonterske asocijacije od najmanje dvije opštine u definisanoj geografskoj oblasti, koje se udružuju radi zajedničkog vršenja funkcija ili poboljšanja/

¹ Defizije, Klotilda, *Međuopštinska saradnja: Priručnik Evropskog Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR), 2008.*

² Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Preporuka 221, 2007, Institucionalni okvir za međuopštinsku saradnju, član 4 stav 1.

povećanja kvaliteta pružanja javnih usluga. Pored toga, kao jedna od ključnih komponenti procesa decentralizacije, njome se pruža mogućnost opštinama da zajednički upravljaju određenim važnim uslugama, između ostalih, u oblasti urbanizma, prostornog i razvojnog planiranja, zaštite životne sredine, ekonomskog i održivog razvoja, poljoprivrede i proizvodnje hrane.

b) Prednosti međuopštinske saradnje

Ključne prednosti razvoja međuopštinske saradnje obuhvataju³:

1. Dijeljenje administrativnih troškova za obavljanje administrativnih poslova i usluga
2. Smanjenje troškova jedinica i poboljšanje kvaliteta javnih usluga kroz ostvarivanje ekonomije obima i pristupa naprednim tehnologijama
3. Postizanje minimuma ekonomske veličine koja opravdava proizvodnju usluga
4. Obezbeđivanje istog nivoa kvaliteta usluga u više opština
5. Rješavanje situacije kada građani žive u opštini u kojoj plaćaju poreze ali istovremeno imaju koristi od usluga koje im pruža druga opština (efekti preliivanja i eksternalije)
6. Poboljšanje ekonomskih, socijalnih i performansi zaštite životne sredine kroz koordinirano planiranje
7. Privlačenje investicionih fondova iz javnih, privatnih ili donatorskih izvora čiji projekti mogu zahtijevati minimalnu veličinu projekta ili zahtijevati zajedničke projekte među grupama opština [npr. EU IPA (Instrument za predpristupnu podršku) Fondovi za (potencijalne) države kandidate i EU strukturni fondovi za EU države članice često zahtijevaju ili minimalnu veličinu projekta koji mala opština pojedinačno ne može ostvariti ili eksplicitno zahtijeva stimulisanje zajedničkih projekata među grupama opština]

Stoga, sporazumi o saradnji između opština najčešće rezultiraju stvarnim budžetskim uštedama, unaprijeđenom ili održivom pružanju usluga ili programa, povećanju sposobnosti za privlačenje sredstava, kao i unaprijeđenim sposobnostima podjele troškova i vještina, dok istovremeno podstiču na kompromis, konsultacije, evaluacije, strateško planiranje i postavljanje ciljeva. Međuopštinska saradnja, takođe, doprinosi „optimalnom korišćenju teorijskog i praktičnog znanja (eng. know-how) partnerskih opština, pomaže da se eliminiše dupliranje napora i promoviše kultura organizacione saradnje”⁴.

Pored nabrojanih prednosti, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti ukazuje na to da „međuopštinska saradnja obiluje značajnim prednostima u poređenju sa spajanjem opština i privatizacijom

³ UNDP, et al., *Međuopštinska saradnja: Vodič za korisnike, 2009.*

⁴ Unija opština Nove Škotske, Priručnik o međuopštinskom partnerstvu i saradnji za opštinsku vlast, str. 2, 2002.

javnih usluga, jer tako spojene opštine ponekad su u sukobu s tradicijom lokalnog stanovništva i privatizacija javnih usluga nije dovoljna kompenzacija za nedostatak javnih organa odgovornih za upravljanje i donošenje odluka u oblasti opštinskih poslova“.⁵

3. Pravni okvir

a) Evropski pravni okvir za međuopštinsku saradnju

Osnovna dokumenta kojima se obezbjeđuje pravni okvir za međuopštinsku saradnju u Evropi kreirani su u okviru Savjeta Evrope. Na tom nivou, opštinska saradnja regulisana je uglavnom Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Cilj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi jeste da obezbijedi skup evropskih standarda kako bi se dala veća dimenzija i zaštita lokalnoj samoupravi u Evropi. Povelja je napisana iz tri različita dijela, pri čemu se prvi dio u najvećoj mjeri odnosi na koncept međuopštinske saradnje. Prvi dio Evropske povelje „obuhvata pravo lokalnih vlasti da sarađuju i udružuju se“.⁶ Među deset članova u prvom dijelu, član 10 naročito je posvećen međuopštinskoj saradnji.

Član 10 iskazan je kroz tri stava. Prvi stav „obuhvata saradnju između lokalnih vlasti na funkcionalnoj osnovi s posebnim osvrtom na uspostavljanje veće efikasnosti kroz zajedničke projekte ili vršenje poslova koji premašuju kapacitete jedne vlasti. Takva saradnja može imati oblik uspostavljanja konzorcijuma ili federacija vlasti, iako pravni okvir za formiranje takvih organa može biti predviđen zakonom“.⁷

Drugi stav se odnosi na udruženja. Ciljevi udruženja su “da predstavljaju sve lokalne vlasti određene vrste ili vrsta na regionalnoj ili nacionalnoj osnovi. Pravo da pripadaju udruženju ovoga tipa ne podrazumijeva da će centralna vlast priznati bilo koje pojedinačno udruženje kao validnog sagovornika. Prema instrumentu Savjeta Evrope ovoga tipa, razumljivo je da pravo na pripadnost udruženjima na nacionalnom nivou bude paralelno praćeno pravom na pripadnost međunarodnim udruženjima, pri čemu je jedan broj njih aktivan u promovisanju evropskog jedinstva u skladu sa ciljevima utvrđenim statutom Savjeta Evrope. Međutim, član 10.2 ostavlja pojedinačnim državama članicama mogućnost da odaberu sredstva, pravna ili druga, gdje se samom principu daje na snazi“.⁸

⁵ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Preporuka 221, 2007, Institucionalni okvir za međuopštinsku saradnju, član 5 stav 1.

⁶ Savjet Evrope, Obrazloženje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, str. 3.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

Posljednjim stavom člana 10 definiše se da bi „direktna saradnja s pojedinačnim lokalnim vlastima drugih zemalja trebalo da bude dozvoljena, iako način te saradnje mora podrazumijevati poštovanje pravnih procedura koje postoje u svakoj državi i da se odvija u okviru nadležnosti odgovarajućih vlasti”⁹

b) Pravni okvir u oblasti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori

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

U nacionalnom zakonodavstvu, jemči se pravo na lokalnu samoupravu (član 22 Ustava Crne Gore). Pravo na lokalnu samoupravu podrazumijeva pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju javnim i drugim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 113 Ustava Crne Gore). Osnovni oblik lokalne samouprave je opština, ali se mogu osnivati i drugi oblici lokalne samouprave u skladu sa zakonom (član 114 Ustava Crne Gore).

Međuopštinska saradnja u Crnoj Gori trenutno se reguliše odredbama propisanim Zakonom o lokalnoj samoupravi, u kojem je 11 članova posvećeno ovoj temi, i služi kao glavna referenca za stručnjake koji se bave izradom programskih politika u oblasti međuopštinske saradnje. Nakon prvobitne formulacije iz 2003. godine, Zakon o lokalnoj samoupravi pretrpio je izmjene i dopune (posljednje 2009. godine) kako bi se došlo do konačne verzije kojom bi se unaprijedilo utvrđivanje prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave, čime se stvara potreban pravni osnov za planiranje i sprovođenje sporazuma o međuopštinskoj saradnji.

Poglavlje XIII Zakona o lokalnoj samoupravi („Saradnja i udruživanje lokalne samouprave“) odnosi se na dva različita aspekta opštinske saradnje: slobodu udruživanja lokalnih samouprava (član 127-130) i međuopštinsku zajednicu (Članovi 131-137).

Članovima 127-130 reguliše se saradnja između opština i asocijacija opština (na primjer, Zajednica opština Crne Gore), iako je kasnije detaljnije definisana statutom asocijacije. U skladu sa članom

⁹ Savjet Evrope, Obrazloženje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, str. 3.

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

Članovi 131-137 odnose se na osnivanje međuopštinskih zajednica koje opštinama omogućavaju zajedničko vršenje određenih upravnih poslova i poslova javnih službi na ekonomičniji i efikasniji način. Član 133 ukazuje na ulogu koju vrši centralna vlast u oblasti međuopštinske saradnje: „na akta o osnivanju i prestanku rada zajednice saglasnost daje Vlada“.¹⁰

Pored ove uloge, članom 37 utvrđuje se da: „kada ocijeni da je vršenje sopstvenih poslova od zajedničkog interesa za dvije ili više opština, Vlada može da zahtijeva od opština da zajednički obezbijede vršenje tih poslova ili utvrdi javni interes i obezbijedi njihovo vršenje“.¹¹

c) Pravni okvir međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji

Zakon o lokalnoj samoupravi

Prije nego je Zakon o međuopštinskoj saradnji stupio na snagu u junu 2009.godine, Zakonom o lokalnoj samoupravi, usvojenom 24. januara 2002, suštinski je regulisana međuopštinska saradnja u BJR Makedoniji. Pored ostalih, članovi u okviru Zakona o lokalnoj samoupravi koji se odnose uglavnom na međuopštinsku saradnju obuhvataju član 14 (*Međuopštinska saradnja*), član 22 (*Lista nadležnosti*) i član 61 (*Formiranje i ukidanje zajedničke administracije*).

U skladu sa članom 14 Zakona o lokalnoj samoupravi, opštine imaju pravo na međusobnu saradnju u vršenju sopstvenih nadležnosti. Članom 14 utvrđuje se da radi ostvarivanja zajedničkih interesa i vršenja poslova u nadležnosti opština, opštine mogu udružiti sredstva i formirati zajedničke javne službe i zajedničke administrativne organe u određenim oblastima, u skladu sa Zakonom. Posljednja dva paragrafa ovoga člana obezbjeđuju opštinama pravo da saraduju s jedinicama lokalne samouprave drugih država, kao i međunarodnih organizacija lokalnih zajednica (paragraf 4) i utvrđuje dužnost Ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave da vodi evidenciju o ostvarenoj međunarodnoj saradnji opština, u skladu sa zakonom (paragraf 5).

U članu 22 navode se nadležnosti opština u BJR Makedoniji, koje pojašnjavaju oblasti u kojima opštine mogu saradivati između sebe (vidi Prilog 2 za više detalja).

¹⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore, (“Sl. list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, “Sl. list Crne Gore”, br. 88/09 od 31.12.2009) i ispravka iz Službe Skupštine Crne Gore, „Sl. list CG”, broj 3/10 od 19. januara 2010. godine.

¹¹ Ibid.

Članom 61 reguliše se formiranje i ukidanje zajedničkih administrativnih tijela na osnovu odluke donesene većinom glasova članova svakog opštinskog savjeta. Ovim članom reguliše se zaključivanje pismenog sporazuma kojim se propisuje: „opštine koje formiraju zajednička administrativna tijela, sjedište zajedničkog administrativnog tijela, vrstu, obim i način vršenja aktivnosti; korišćenje objekata i opreme; finansiranje; način ukidanja; i kontrolu nad radom zajedničkog administrativnog tijela”.¹²

Uprkos činjenici što Zakon o lokalnoj samoupravi pruža širok i fleksibilan pravni okvir opštinama da zajednički sprovode lokalne usluge kroz međuopštinsku saradnju, primjena međuopštinske saradnje u praksi pokazala je da opštinama nedostaju zakonom predviđene administrativne procedure za uspostavljanje i funkcionisanje međuopštinske saradnje, kao i podsticaji koji će stimulisati širu i kontinuiranu primjenu međuopštinske saradnje. Istovremeno, modeli moguće međuopštinske saradnje bili su ograničeni. Takvi faktori su u osnovi doveli zakonopisce do zaključka da je potrebno izraditi Zakon naročito posvećen međuopštinskoj saradnji, a koji je konačno pripremljen i stupio na snagu u junu 2009.godine.

Zakon o međuopštinskoj saradnji¹³

Zakon o međuopštinskoj saradnji u BJR Makedoniji sastoji se od 43 člana i strukturiran je u osam različitih dijelova. U ovom dijelu ponudićemo kratak osvrt na svaki od tih dijelova.

Prvi dio („Opšte odredbe“):

Zakonom o međuopštinskoj saradnji reguliše se način, uslovi i procedure za ostvarivanje međuopštinske saradnje i načini finansiranja, registrovanja i nadzora međuopštinske saradnje kao i drugih pitanja od važnosti za međuopštinsku saradnju.

U ovom dijelu, međuopštinska saradnja definiše se kao „saradnja uspostavljena između dvije ili više opština radi efikasnijeg i isplativijeg vršenja nadležnosti definisanih zakonom i radi ostvarivanja zajedničkih interesa i ciljeva.“ Pored toga, „međuopštinska saradnja, takođe, podrazumijeva vršenje određenih funkcija iz nadležnosti opština od strane jedne opštine u ime jedne ili više drugih opština u skladu sa sporazumom koji je zaključen između opština.“

¹² Zakon o lokalnoj samoupravi Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, 2002.

¹³ Zakon o međuopštinskoj saradnji Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, 2009.

Drugi dio („Ostvarivanje međuopštinske saradnje“):

Međuopštinska saradnja uspostavlja se „radi zajedničkog vršenja funkcija koje su u nadležnosti opština i ostvarivanja zajedničkih interesa i ciljeva“. U cilju ostvarivanja ovih potreba, opštine udružuju finansijske, materijalne i druge resurse. Odluku o uspostavljanju međuopštinske saradnje donosi nadležni opštinski savjet (potrebna je većina glasova članova opštinskog savjeta).¹⁴

Ovaj dio takođe uvodi razliku između prijedloga i inicijative za uspostavljanje međuopštinske saradnje. Dok prijedlog podnosi predsjednik opštine ili član opštinskog savjeta, odnosno odbornik, inicijativu za uspostavljanje međuopštinske saradnje može pokrenuti najmanje 10% teritorijalnih jedinica te opštine.

Građani takođe imaju pravo da podnesu inicijative za uspostavljanje međuopštinske saradnje i skupština opštine je obavezna informisati građane o svojoj odluci (da li je inicijativa prihvaćena ili ne) u roku od 90 dana od dana podnošenja inicijative.

Treći dio („Oblici međuopštinske saradnje“):

Ovaj dio odnosi se na uspostavljanje dva glavna oblika međuopštinske saradnje. Međuopštinska saradnja može se ostvariti kroz: (1) uspostavljanje tijela međuopštinske saradnje (poput zajedničkih radnih tijela i komisija, zajedničkog administrativnog tijela i zajedničkih javnih službi); i (2) sporazume o udruživanju sredstava i resursa i sporazume o vršenju poslova (nadležnosti) od strane jedne opštine za druge opštine.

Četvrti dio („Stimulacija, monitoring i finansiranje međuopštinske saradnje“):

U ovom dijelu utvrđuje se da Vlada može dodijeliti finansijske stimulanse (podsticaje) radi pružanja podrške ili stimulanja međuopštinske saradnje, u skladu s osnovnim kriterijumima definisanim u članu 32 Zakona o međuopštinskoj saradnji. Predviđa se i donošenje sljedećih podzakonskih akata (jedan je trenutno u vladinoj proceduri a drugi u procesu izrade): podzakonski akt o nadležnostima od šireg značaja i interesa, za koje Vlada može opredijeliti sredstva kako bi stimulisala i podržala međuopštinsku saradnju, kao i drugi podzakonski akt o preciznim kriterijumima i procedurama za raspodjelu sredstava.

¹⁴ Opštinski savjet odgovara skupštini opštine u crnogorskom kontekstu.

U ovom dijelu definiše se i uspostavljanje Komisije za stimulisanje i monitoring međuopštinske saradnje od strane Vlade. Ova komisija sastoji se od predstavnika iz Ministarstva lokalne samouprave, Ministarstva saobraćaja i komunikacija, Ministarstva zaštite životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstva obrazovanja i nauke, Ministarstva rada i socijalnih politika, Ministarstva kulture, Ministarstva finansija i Direkcije za zaštitu i spašavanje, kao i predstavnika savjeta za statističko-planske regione i Asocijacije jedinica lokalne samouprave.

Najvažnija nadležnost Komisije za međuopštinsku saradnju jeste pokretanje izmjena i dopuna zakona koji se tiče međuopštinske saradnje i razmjena mišljenja o dva gore pomenuta podzakonska akta.

Peti dio („Evidencija međuopštinske saradnje“):

Ovaj dio Zakona posvećen je „Evidenciji međuopštinske saradnje“ koji vodi Ministarstvo za lokalnu samoupravu.

Šesti dio („Nadzor“):

Potreban je nadzor nad međuopštinskom saradnjom koju sprovode opštine koje ostvaruju međuopštinsku saradnju. Međutim, ovaj dio Zakona takođe razmatra mogućnost uspostavljanja koordinacionog tijela koje bi nadgledalo i koordiniralo saradnjom između dvije ili više opština. Nadzor nad primjenom Zakona o međuopštinskoj saradnji u nadležnosti je Ministarstva za lokalnu samoupravu, koje priprema i podnosi Vladi BJR Makedonije godišnji izvještaj o ostvarivanju međuopštinske saradnje.

Sedmi dio („Objavljivanje akata međuopštinske saradnje“):

Prema ovom dijelu teksta Zakona, ova akta objavljuju se u službenom listu opštine, osim ako nije drugačije definisano zakonom kada se Ugovor ili Sporazum za uspostavljanje međuopštinske saradnje objavljuje u Službenom listu Republike Makedonije.

Osmi dio („Prelazne i završne odredbe“):

Zakon o međuopštinskoj saradnji završava navođenjem prelaznih i završnih odredbi (dio VIII) koje obuhvataju i dan kada je Zakon o međuopštinskoj saradnji stupio na snagu (2. jul 2009 god.).

d) Komparativna analiza pravnog okvira u Crnoj Gori i BJR Makedoniji

Zakon o lokalnoj samoupravi u objema državama dozvoljava uspostavljanje saradnje između opština. Ovaj princip zasniva se na pravu na slobodu udruživanja. Saradnja se ostvaruje u vidu udruživanja koje je po prirodi slobodno i može se vršiti po dobrovoljnoj osnovi.

Imajući u vidu oblasti usluga gdje treba primijeniti međuopštinsku saradnju, Zakon o lokalnoj samoupravi u objema državama definiše da jedinice lokalne samouprave imaju pravo da slobodno kreiraju sporazume o saradnji u svim oblastima za vršenje poslova iz sopstvene nadležnosti. (Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore, član 127 i Zakon o lokalnoj samoupravi Makedonije, član 14).

S jedne strane, međuopštinska saradnja u Crnoj Gori razvija se kroz sporazume o saradnji i trenutno ne postoje organi formirani naročito radi stimulisanja, monitoringa i upravljanja aranžmanima međuopštinske saradnje u državi. S druge strane, prakse međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji institucionalizovane su u višoj mjeri iz sljedećih razloga: (1) BJR Makedonija usvojila je Zakon o međuopštinskoj saradnji u junu 2009.godine uz tehničku podršku koju je obezbijedila kancelarija UNDP-a BJR Makedonije, i (2) Zakon pruža mogućnost formiranja tijela koje će posebno biti posvećeno međuopštinskoj saradnji.

Zakon koji je posebno posvećen konceptu međuopštinske saradnje zasigurno demonstrira zakonske prednosti „u onoj mjeri u kojoj dozvoljava svim uključenim institucijama da ostvare korist od pravne stabilnosti koja predstavlja osnov za sprovođenje zajedničkih aktivnosti. Za stanovnike lokalnih zajednica, ovaj zakon, takođe, omogućava jasno prepoznavanje i poznavanje strukture međuopštinske saradnje i daje joj pravnu dosljednost“.¹⁵

4. Institucionalni okvir međuopštinske saradnje u Crnoj Gori i BJR Makedoniji

a) Institucionalni okvir

Dva glavna tipa struktura uzimaju se u obzir prilikom odlučivanja za način ostvarivanja međuopštinske saradnje. Prva struktura međuopštinske saradnje je institucionalizovana i karakteriše je visok stepen pravne stabilnosti i nizak stepen fleksibilnosti. Drugi tip strukture karakteriše viši stepen fleksibilnosti, a manji stepen pravne stabilnosti.¹⁶

Nadalje, činjenicu da međuopštinska saradnja, pored opština, može da uključuje i druge

¹⁵ Defizije, Klotilda, 2008.

¹⁶ Ibid.

organizacije treba da uzmu u obzir donosioci odluka prilikom revidiranja mogućnosti koje se tiču izrade sporazuma o saradnji.¹⁷ Drugim riječima, međuopštinska saradnja može postojati u različitim oblicima. „Lokalne vlasti mogu slobodno birati oblik međuopštinske saradnje ili on može biti nametnut; može biti definisan zakonom ili na druge načine (sporazumom); može podrazumijevati uspostavljanje javno-pravnog ili privatno-pravnog lica ili novog tijela lokalne uprave, što može, ali ne mora, biti predmet odredaba Evropske povelje o lokalnoj samoupravi; on može biti uređen veoma opštim ili, nasuprot tome, vrlo posebnim, obavezujućim odredbama“.¹⁸

Termin „saradnja“ u osnovi označava interakciju između jedinica lokalne uprave koje zahtijevaju sporazum o saradnji radi definisanja odnosa i rezultata u uspostavljanju formalno institucionalizovanih struktura međuopštinske saradnje.¹⁹

Međuopštinska saradnja, takođe, može pretpostaviti postojanje ugovornih sporazuma. Ključna razlika između pojmova „registrovano partnerstvo“ i „saradnja“ leži u činjenici da se termin „saradnja“ koristi da ukaže na uspostavljanje sporazuma o saradnji između opština, dok „u registrovanom partnerstvu partneri zajedno snose određene zakonske odgovornosti“.²⁰

b) Institucionalni okvir međuopštinske saradnje u Crnoj Gori

Vlada Crne Gore, naročito Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave imalo je ključnu ulogu u pružanju značajne podrške međuopštinskoj saradnji kroz izradu ove publikacije i olakšavanje dijaloga radi daljeg jačanja prakse međuopštinske saradnje. Opštine su, takođe, pokazale snažno interesovanje za međuopštinsku saradnju; svaka opština ispunila je upitnik o razvoju međuopštinske saradnje u Crnoj Gori koji je Ministarstvo pripremilo, i koji je bacio svjetlost na trenutno stanje aranžmana međuopštinske saradnje u državi.

Zajednica opština Crne Gore (ZOCCG) jeste još jedna zainteresovana strana koja je pozicionirana tako što igra ključnu ulogu u promovisanju međuopštinske saradnje. Zajednica opština Crne Gore osnovana je radi ostvarivanja zajedničkih interesa i potreba koje predstavljaju neposredne interese lokalnih zajednica i građana kao što je predviđeno statutom Zajednice opština Crne Gore. Pored ostalih djelatnosti, Zajednica opština Crne Gore zadužena je za ostvarivanje međusobne saradnje između opština radi zajedničkog ostvarivanja interesa za lokalno stanovništvo i ostvarivanje međunarodne saradnje s lokalnim zajednicama drugih zemalja i regiona.²¹

Pored činjenice što ne postoje organi koji su posebno formirani za ostvarivanje međuopštinske saradnje, opštine u Crnoj Gori tek treba da formiraju međuopštinsku zajednicu kao što je to

¹⁷ Unija opština Nove Škotske, str.1, 2002.

²⁰ Unija opština Nove Škotske, 2002, str. 2.

¹⁸ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, član 7 stav 1, 2007.

²¹ Statut Zajednice opština Crne Gore, 2009.

¹⁹ Kantor, Paul, 2008.

predviđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 131).

c) Institucionalni okvir međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji

S institucionalnog stanovišta, Ministarstvo za lokalnu samoupravu igra ključnu ulogu u obezbjeđivanju okvira međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji. Ministarstvo je pripremlilo Zakon o međuopštinskoj saradnji i prateća podzakonska akta za stimulisanje i podršku međuopštinskoj saradnji. Ministarstvo je, takođe na čelu Komisije za međuopštinsku saradnju kojoj je cilj kreiranje povoljnije pravne klime za podršku međuopštinskoj saradnji.

Nadalje, Asocijacija jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije (ZELS) je važna institucija za promociju praksi međuopštinske saradnje u zemlji. Jedan od glavnih zadataka ZELS-a jeste ohrabriti i pomoći različite oblike saradnje i udruživanja među članicama radi rješavanja zajedničkih problema.²² U tom smislu, evidentno je da ZELS i ZOCC imaju slične dužnosti i odgovornosti.

U pravnom smislu, Zakon o međuopštinskoj saradnji u osnovi oblikuje institucionalni okvir međuopštinske saradnje tako što obezbjeđuje podsticaj, monitoring i finansiranje međuopštinske saradnje kao i pravnu sigurnost/stabilnost u vezi sa procedurama koje treba da prate jedinice lokalne samouprave prilikom ostvarivanja međuopštinske saradnje.

Dalje, Zakon o međuopštinskoj saradnji reguliše uspostavljanje i funkcionisanje Komisije koju je formirala Vlada BJR Makedonije isključivo za stimulisanje i monitoring međuopštinske saradnje. Među ostalim funkcijama, Komisija igra važnu ulogu u monitoringu ostvarenih oblika međuopštinske saradnje, reviziju i davanje mišljenja o godišnjem izvještaju o sprovođenju međuopštinske saradnje, pokretanju amandmana na zakone koji se tiču međuopštinske saradnje i publikovanje primjera najboljih praksi iz oblasti međuopštinske saradnje, dok administrativne funkcije Komisije vrši Ministarstvo za lokalnu samoupravu.

Zakon takođe pruža mogućnost ostvarivanja nekoliko oblika struktura međuopštinske saradnje. Primjeri struktura su sljedeći: zajednička radna tijela i komisije (član 10), zajednička administrativna tijela (član 11), zajednička javna preduzeća (član 18), zajedničke javne institucije (član 24) i vršenje određenih funkcija od strane jedne opštine u ime drugih opština (član 29).

²² Statut Asocijacije jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije, 2004.

Za razliku od Crne Gore, međuopštinska saradnja u BJR Makedoniji promovisala se putem preraspodjele sredstava između sektora za uspostavljanje zajedničkih administrativnih tijela koja u osnovi promovišu međuopštinsku saradnju. Da budemo konkretniji, primjeri ovih tijela podrazumijevaju zajedničke organe u oblasti urbanizma, prikupljanja poreza i lokalne inspekcije (u saobraćaju, građevinarstvu, obrazovanju, finansijama, ugovorničarstvu i turizmu).

Uz podršku kancelarije UNDP-a i drugih donatorskih organizacija za ostvarivanje međuopštinske saradnje, zajedno sa Zakonom o međuopštinskoj saradnji, koji pojašnjava različite pravne oblike međuopštinske saradnje i definiše finansijske podsticaje za takvu saradnju, poraslo je povjerenje među opštinama te su stoga bile podstaknute na sklapanje sporazuma o saradnji (naročito one opštine koje imaju ograničene finansijske i ljudske resurse i koje se suočavaju s poteškoćama u ispunjavanju dužnosti i pružanju usluga građanima na odgovarajući način).²³

5. Stanje međuopštinske saradnje u Crnoj Gori i BJR Makedoniji

a) Stanje u Crnoj Gori

Radi boljeg razumijevanja sadašnjeg stanja prakse međuopštinske saradnje u Crnoj Gori, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave u saradnji s kancelarijom UNDP Crna Gora pripremilo je i distribuiralo jedan upitnik svakoj opštini (21) u zemlji. Upitnik, na koji su odgovorile sve opštine, sprovelo je Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave a analizu je sprovela kancelarija UNDP Crna Gora. U ovom dijelu, daće se kratak osvrt na opšti sadržaj upitnika i sažetak rezultata istraživanja. Više detalja u pogledu istraživanja i tabela s rezultatima istraživanja, uključujući preporuke koje su dale opštine, mogu se naći u Prilozima 3 i 4.

Opšti sadržaj upitnika:

Upitnik je bio sačinjen od 7 sekcija i 20 pitanja, i to:

- 1) **Politike i strategije** – opštinske važne strateške odluke i uključivanje potreba građana i zainteresovanih strana u strateške odluke.
- 2) **Rukovodstvo** – kreiranje opštinske misije i vizije od strane rukovodstva, uloga rukovodstva u uspostavljanju odnosa s građanima i zainteresovanim stranama u zajednici.

²³ UNDP BJR Makedonija - Program za međuopštinsku saradnju, 2008.

- 3) **Procesi** – stavovi opština po pitanju sprovođenja nadležnosti u oblasti urbanizma, poreza, inspekcije i komunalnih usluga, pružanja usluga građanima.
- 4) **Partnerstva** – ključni partneri svake od opština.
- 5) **Međuopštinska saradnja** – ostvarivanje međuopštinske saradnje u prošlom periodu, oblasti realizacije projekata međuopštinske saradnje, finansiranje projekata, partneri na projektima na različitim nivoima.
- 6) **Saradnja Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave s vašom opštinom** – stavovi opština po pitanju Zakona o lokalnoj samoupravi, preporuke Ministarstvu za dalji razvoj međuopštinske saradnje.

Ključni nalazi istraživanja:

- Opštine nijesu ukazale na postojanje dokumenta, strategije ili akcionog plana prema kojem se upravljaju prilikom kreiranja, razvoja i implementacije međuopštinske saradnje. Jedina dokumenta za planiranje i implementaciju međuopštinske saradnje svode se na statute opština, odluke koje su donosile skupštine opština koje imaju značaj formalnog dokumenta, ili strateški planovi opština, koji su opšte prirode i nijesu naročito posvećeni međuopštinskoj saradnji.
- Većina opština smatra da Zakon o lokalnoj samoupravi pruža dovoljno mogućnosti za razvoj međuopštinske saradnje. (tabela 3);
- Opštine od centralne vlasti očekuju da se uključi u inicijative, projekte i programe međuopštinske saradnje. (tabele 8-10);
- Opštine su usvojile različite mjere za uključivanje građana u procese donošenja odluka: javne rasprave, forumi, skupovi, kutije za predstavljanje, itd. (tabela 4);
- Iako postoje primjeri međuopštinske saradnje širom Crne Gore očigledne su razlike među nekima od njih. Drugim riječima, dok su se neke opštine aktivno bavile međuopštinskom saradnjom, ostale su ostvarile manji broj aranžana međuopštinske saradnje. (tabele 5-7);
- Oblasti usluga na koje opštine namjeravaju da se fokusiraju prilikom uspostavljanja međuopštinske saradnje variraju (tabele 1-2):
 1. Razvoj turizma, što je prioritet za opštine Andrijevića, Bar, Budva, Herceg Novi, Kolašin, Mojkovac, Plav i Šavnik.
 2. Izgradnja regionalnih deponija i reciklažnih centara, upravljanje čvrstim otpadom i



otpadnim vodama i vodosnabdijevanje, što je od ključnog interesa za sljedeće tri grupe opština:

- a) Andrijevića, Berane, Rožaje i Plav;
 - b) Bijelo Polje, Mojkovac i Kolašin;
 - c) Nikšić, Šavnik i Plužine.
3. Prostorno, urbanističko, investiciono, strateško i razvojno planiranje, uključujući putnu infrastrukturu i kvalitet prostora, što predstavlja prioritete oblasti usluga za opštine Andrijevića, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Cetinje, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Plav, Nikšić, Rožaje i Šavnik.
 4. Zaštita i očuvanje životne sredine, održivi razvoj, što je politika i strateški prioritet za opštine Bijelo Polje, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac i Nikšić.
 5. Poljoprivredna proizvodnja (organska, kvalitetna) i stočarstvo, što su prioriteti za opštine Mojkovac, Šavnik i Rožaje.

- Pored ovih navedenih oblasti usluga, čini se da nivo i fokus saradnje varira u zavisnosti od opštine do opštine. Dok su pojedine opštine više uključene u pojedine oblike saradnje s opštinama iz Evrope, neke su više fokusirane na saradnju na nacionalnom nivou (tabele 8-10).
- Čini se da je geografska blizina jedan od važnih faktora u uspostavljanju međuopštinske saradnje u zemlji, iako postoje i primjeri sporazuma o saradnji između opština koje pripadaju različitim regionima. Na primjer, primorske opštine su razvile intenzivne sporazume o međusobnoj saradnji; ipak pružaju podršku projektima međuopštinske saradnje koja se ostvaruje između opština na sjeveru zemlje.
- Opštine su identifikovale neke od glavnih barijera za uspostavljanje međuopštinske saradnje:
 1. Nedovoljna uključenost Ministarstva u aktivnosti koje se sprovode na lokalnom nivou. Od Ministarstva se očekuje da pruže posebnu podršku u oblasti finansiranja projekata međuopštinske saradnje i da izvještavaju opštine o mogućnostima međuopštinske saradnje.
 2. Nedostatak koordinacije nad projektima koje opštine razvijaju i sprovode zajedno, uključujući aktivnosti prikupljanja sredstava.
 3. Potreba za preciznije definisanim nadležnostima jedinica lokalne samouprave u poređenju s nadležnostima centralne vlade.
 4. Potreba za finansijskom podrškom za pokretanje i sprovođenje projekata međuopštinske saradnje.

b) Stanje u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji²⁴

i. Podrška razvoju međuopštinske saradnje u BJR Makedoniji

BJR Makedonija je podržala međuopštinsku saradnju sa ciljem da doprinese reformi u kontekstu decentralizacije procesa prenošenja nadležnosti sa centralnog nivoa na nivo opštine.

BJR Makedonija je teritorijano iscjepkana država i sastoji se od brojnih malih i ruralnih opština. Stoga je međuopštinska saradnja prepoznata kao efikasno sredstvo za pružanje javnih usluga građanima tako što će se odgovoriti njihovim sve većim potrebama za pružanjem bolje usluge.

U početnoj fazi procesa decentralizacije, male opštine BJR Makedonije suočile su se činjenicom da im nijesu dostavljane dovoljne instrukcije s nivoa centralnih institucija, da nijesu imale dovoljno iskustva na lokalnom nivou za implementaciju decentralizovanih funkcija i da nijesu imale dovoljne upravljačke kapacitete. Uz to, jedinice lokalne samouprave mogle su računati, u ostvarivanju svojih nadležnosti, samo na ograničene finansijske i ljudske resurse.

Kao posljedica toga, država se suočila s određenim ograničenjima u promovisanju međuopštinske saradnje u zemlji. Na primjer, institucionalni i pravni okvir nije bio dovoljan, dijelom zbog toga što je međuopštinska saradnja regulisana samo članovima 14 i 61 Zakona o lokalnoj samoupravi, ali i zbog nepostojanja tehničke podrške i finansijskih stimulansa. Uz to „opštinama je nedostajalo iskustvo u uspostavljanju, razvoju i održavanju partnerskih oblika međuopštinske saradnje”.²⁵ Ipak, ove početne poteškoće prevaziđene su uz finansijsku, programsku i tehničku podršku koju je pružila međunarodna zajednica, uključujući i UNDP.

Finansijska pomoć: Inicijalna struktura međuopštinske saradnje bila je pokrenuta u sedam opština uz podršku UNDP-a, GTZ-a i EBRD-a, dok je šemu grantova za replikaciju međuopštinske saradnje obezbijedio OSCE u šest slučajeva međuopštinske saradnje i UNDP (uz finansijsku podršku Vlade Norveške) u 11 slučajeva međuopštinske saradnje.

Politike i tehnička pomoć: Kancelarija UNDP BJR Makedonije obezbijedila je podršku na tehničkom i nivou politika.

Na nivou politike, kancelarija UNDP obezbijedila je pomoć u izradi priručnika za međuopštinsku saradnju, u prikupljanju informacija i informisanju građana o najboljim praksama međuopštinske saradnje, izradi Zakona o međuopštinskoj saradnji, nekoliko procedura i propisa koji se tiču

²⁴ UNDP BJR Makedonija - Program za međuopštinsku saradnju, 2008.

²⁵ Ibid.

međuopštinske saradnje, dva podzakonska akta, tehničku pomoć Komisiji za međuopštinsku saradnju, kao i u „razmjeni najuspješnijih iskustava i razmjeni iskustava na određenim nivoima lokalnih uprava”.²⁶

Razvoj upravljačkih kapaciteta partnerskih opština i obezbjeđivanje pomoći u dostizanju određenih standarda u obavljanju nekih aktivnosti, zahtijevalo je revidiranje organizacione strukture međuopštinske saradnje. Na primjer, kroz kreiranje zajedničkih kancelarija za urbano planiranje, naplatu poreza i lokalne inspekcije. Da bi se obezbijedio potreban kapacitet uprave da pruža usluge, jedinicama lokalne samouprave obezbijeđena je podrška u smislu tehničke pomoći, obuke, konsultacija i studijskih posjeta kao i podrška predstavnicima relevantnih nadležnih ministarstava.

U oblasti prijave i naplate poreza, praktičari međuopštinske saradnje organizovali su promotivnu kampanju radi podizanja nivoa svijesti o naplati i prijavi poreza i ažuriranju baze podataka o poreskim obveznicima putem procjenjivanja tržišne vrijednosti nekretnina.

Takođe, na tehničkom nivou, opštine su imale podršku u pripremi urbanističkih planova, informacionoj tehnologiji i specijalizovanoj opremi (što podrazumijeva kreiranje bežične mreže radi povezivanja s partnerskim opštinama, kao i kancelarije za rad sa građanima (front office) i kancelarije za zajedničko upravljanje (back office), tako da kancelarije za zajedničko upravljanje i građanski uslužni centri mogu da obezbijede kontinuitet u informisanju) kao i neophodan softver u oblasti poreza i urbanizma i sistema za upravljanje dokumentima (eng. Document Management System – DMS).

Uspostavljanje kancelarija za zajedničko upravljanje i građanskih uslužnih centara u svakoj opštini, zajedno sa osobljem zaposlenim u ovim kancelarijama, pokazuje da je BJR Makedonija uspostavila neophodne ljudske i institucionalne kapacitete za implementaciju međuopštinske saradnje i da je razvila finansijske šeme, što će omogućiti održivu implementaciju međuopštinske saradnje na nacionalnom nivou (uz podršku misije OCSE-a i kancelarije UNDP u BJR Makedoniji).

Stoga, iskustvo BJR Makedonije pokazuje da je za uspostavljanje međuopštinske saradnje potrebno direktno ulaganje, ali da bi u budućnosti međuopštinska saradnja mogla predstavljati način na koji dugoročno štedite novac. To takođe pokazuje da ukoliko želimo da međuopštinska saradnja bude djelotvorna, potrebno je da postoji jasno razumijevanje uloga i aktivnosti svih strana uključenih u taj proces kao i transparentna komunikacija i konsultacije s građanima.

²⁶ UNDP BJR Makedonija - Program za međuopštinsku saradnju, 2009.

U pogledu oblasti međuopštinske saradnje, poreska uprava i naplata poreza obično su nesporni zbog načina na koji ostvaruju prihode. Međuopštinska saradnja u poslovima inspeksijskih službi u oblastima životne sredine, upravljanja zemljištem i obrazovanju lako funkcioniše; jedna opština koja je bila nadležna za ove oblasti ima mogućnosti da drugim opštinama stavi na raspolaganje resurse i tehničku ekspertizu.

Štaviše, međuopštinska saradnja uspostavlja se radi pružanja zajedničkih usluga, zajedničke administracije, ili planiranja i koordinacije zajedničkih aktivnosti i na polju regionalnog razvoja (strateško planiranje za statističke regione), podrške dobroj upravi radi razvoja i odgovora na nedostatke organizacione prirode na lokalnom nivou.

ii. Podrška UNDP-a u oblasti međuopštinske saradnje²⁷

U septembru 2006, kancelarija UNDP-a u BJR Makedoniji započela je projekat međuopštinske saradnje, u saradnji s Ministarstvom nadležnim za poslove lokalne samouprave, da bi pružilo podršku razvoju međuopštinske saradnje između ruralnih opština Bosilovo, Vasilevo i Novo Selo. Na osnovu ovog iskustva, dobre prakse preslikane su u cilju pružanja dalje podrške u devet drugih opština. Podrška UNDP-a podrazumijeva obezbjeđivanje neophodne opreme, softvera i izgradnju kapaciteta kroz niz obuka, radionica, praktičnog rada sa svim zainteresovanim opštinama kao i podrške Ministarstvu lokalne samouprave da usvoji odgovarajuće zakonodavstvo iz oblasti međuopštinske saradnje.

Uz podršku UNDP kancelarije, trenutani broj formalno uspostavljenih aranžmana međuopštinske saradnje u državi povećao se preko 15, uključujući preko 35 opština u različitim oblastima međuopštinskih nadležnosti, poput upravljanja finansijama, poreske uprave, urbanizma, lokalnih inspekcija, lokalnog ekonomskog razvoja itd. Pored toga, pojedine opštine uspostavile su međuopštinsku saradnju izvan šeme koju je utvrdila međunarodna donatorska zajednica.

Da bi ilustrovali napredak koji je BJR Makedonija ostvarila u oblasti međuopštinske saradnje u proteklih nekoliko godina, u ovom dijelu predstavimo nekoliko primjera prošlih i aktuelnih projekata koje je podržala kancelarija UNDP-a u BJR Makedoniji.

²⁷ UNDP BJR Makedonija - Program za međuopštinsku saradnju, 2009.

a) Prethodni projekti

U okviru pilot projekta međuopštinske saradnje koji je podržala kancelarija UNDP u BJR Makedoniji, opštinski savjeti u tri susjedne seoske opštine približno iste veličine (Bosilovo, Vasilevo i Novo Selo) donijele su odluku, na osnovu Zakona o međuopštinskoj saradnji, o uspostavljanju međuopštinske saradnje koju su pokrenula tri gradonačelnika inicijativom, što je rezultiralo zaključivanjem sporazuma o podjeli troškova, upravljanju i praćenju službi za pružanje usluga između tri opštine. Nakon potpisivanja sporazuma, uspostavljena su zajednička administrativna tijela. Svako zajedničko odjeljenje smješteno je u različitoj opštini (zajednička inspeksijska služba sa sjedištem u opštini Bosilovo, zajednička kancelarija poreske uprave u opštini Vasilevo, i zajednička kancelarija za urbanizam u opštini Novo Selo) i kao takve funkcionišu kao kancelarije za zajedničko upravljanje (back offices).²⁸

Građani imaju direktan pristup javnim uslugama kroz Građanske uslužne centre (posluju kao front offices – kancelarije za neposredan rad s građanima), koji su uspostavljeni u svakoj od tri opštine sa ciljem da pružaju usluge putem interneta i na druge načine, i da obezbjeđuju modele i rješenja zasnovana na web-stranici za pristup informacijama i umrežavanju tri opštine. Primjer ovih rješenja zasnovanih na web-stranicama bilo je uspostavljanje bežične mreže između tri opštine.

Pored toga, stručnjak za informacione tehnologije i interni revizor zajednički su angažovani da opslužuju sve tri opštine, na taj način praveći uštedu troškova svakoj od opština. Građani opštine Novo Selo tvrde da „umjesto kucanja na bezbroj vrata, dokumenta su ta koja putuju a mi smo ti koji konačno dobijamo uslugu u mjestu boravka”.²⁹

U međuvremenu, „nekoliko seoskih opština je zaključilo sporazume s iskusnijim urbanim opštinama o prikupljanju poreskih obrazaca i njihovom upravljanju,” što je još jedan primjer prethodnog projekta međuopštinske saradnje više usmjerenog na kupovinu i prodaju usluga.³⁰

Glavni rezultat projekta bio je kreiranje uslova za uspješnu primjenu sporazuma o međuopštinskoj saradnji na polju poreske uprave i naplate poreza u opštinama Brvenici i Čaškoj, kao i u Tetovu i Velesu. Brvenica i Čaška kupovale su usluge od poreskih uprava Tetova i Velesa. Poreske uprave u gradskim opštinama pružale su usluge seoskim opštinama za utvrđenu naknadu i napravljena je bežična mreža između partnerskih opština kako bi se omogućio efikasniji protok dokumenata i nesmetano pružanje usluga u seoskim opštinama. Pružene usluge podrazumijevaju procjenu i

²⁸ UNDP BJR Makedonija - Program za međuopštinsku saradnju, Međuopštinska saradnja i decentralizacija u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, br: 12/2009.

³⁰ Ibid.

²⁹ Ibid.

registraciju poreskog obveznika, nepokretne imovine i ažuriranje baze podataka o nekretninama radi povećanja prihoda manjih opština.

b) Aktuelni projekat³¹

Cilj Programa „Međuopštinska saradnja radi boljeg pružanja usluga i pristupanja Evropskoj uniji” doprinijeće razvoju međuopštinske saradnje u zemlji, nadovezujući se na dostignuće jednog od ključnih ciljeva decentralizacije (odnosno, efikasnog pružanja dostupnih i kvalitetnih javnih usluga građanima i razvoja potrebnih institucionalnih i profesionalnih kapaciteta). Konačno, Program međuopštinske saradnje teži uspostavljanju djelotvornog i održivog sistema za podršku međuopštinskoj saradnji, koji će utvrditi i proširiti Vlada kroz sopstvene politike i resurse.

Izgradnja neophodnih ljudskih i institucionalnih kapaciteta za uspostavljanje međuopštinske saradnje i razvoj finansijske šeme koja će omogućiti sprovođenje međuopštinske saradnje na nacionalnom nivou ostvariće se kroz sljedeće komponente:

Komponenta 1) Izgradnja kritičke mase znanja i kapaciteta u oblasti međuopštinske saradnje

Cilj ove komponente je podizanje svijesti i izgradnja tehničkih i institucionalnih kapaciteta za sprovođenje inicijativa međuopštinske saradnje. Tokom jednogodišnjeg perioda, kreiran je sveobuhvatan program obuke u oblasti međuopštinske saradnje koji sadrži jedan broj opštih i specijalizovanih obuka i radionica za različite ciljne grupe, poput gradonačelnika, predsjednika opštinskih savjeta, lokalnih državnih službenika, administraciju i više predstavnike nadležnih ministarstava. Preko 350 učesnika imalo je koristi od obuka i radionica koje je organizovao UNDP u saradnji s Ministarstvom za lokalnu samoupravu.

Komponenta 2) Uspostavljanje finansijske šeme za podršku međuopštinskoj saradnji

Ova komponenta ima za cilj da odgovori na jednu od ključnih prepreka za razvoj inicijativa međuopštinske saradnje u većem obimu: nedostatak finansijskih resursa za pokretanje i sprovođenje međuopštinske saradnje. U saradnji s Ministarstvom za lokalnu samoupravu, finansijska šema međuopštinske saradnje kreirana je za preslikavanje postojećih dobrih praksi iz oblasti međuopštinske saradnje u oblasti finansijskog upravljanja, interne revizije, prikupljanja poreza, urbanizma, inspeksijskih službi i ekonomskog razvoja.

³¹ UNDP BJR Makedonija – Program za međuopštinsku saradnju, Godišnji izvještaj o napretku, 2009.

Kriterijumi i procedure za upravljanje i praćenje finansijske šeme međuopštinske saradnje razvijene su na način da budu u skladu s EU (IPA) procedurama i da bi ih Vlada (Ministarstvo za lokalnu samoupravu) lako prenijela i primijenila onog trenutka kada se završi UNDP Program međuopštinske saradnje. Primljeno je ukupno 22 aplikacije koje je poslalo 48 opština (preko 50 odsto opština u državi). Ocijenio ih je Tim za evaluaciju međuopštinske saradnje (IMCET) na čijem je čelu Ministarstvo za lokalnu samoupravu. Jedanaest novih oblika međuopštinske saradnje ostvareno je uz učešće 24 opštine za ukupnu sumu od 205 000 eura, pri čemu su opštine učesnice učestvovala s 15% ukupnog iznosa projekata međuopštinske saradnje. Od januara 2010, ovi projekti međuopštinske saradnje su u fazi implementacije.

Komponenta 3) Uspostavljanje sistema upravljanja znanjem u oblasti međuopštinske saradnje

Ova komponenta ima za cilj uspostavljanje sistema upravljanja znanjem u oblasti međuopštinske saradnje koji će ubrzati proces preslikavanja praksi međuopštinske saradnje u zemlji i podstaci razmjenu znanja i iskustava na nacionalnom i međunarodnom nivou. Stoga, kreiran je web portal za međuopštinsku saradnju (www.imc.org.mk) koji obezbjeđuje umrežavanje i dvosmjernu komunikaciju između centralne i lokalnih vlasti kao i razmjenu najboljih praksi i pouka između lokalnih vlasti. Pored toga, ova komponenta pruža mogućnost lokalnim i globalnim zajednicama da izraze ideje i mišljenja i podstiče na uključivanje u aktivnosti međuopštinske saradnje.

Komponenta 4) Promovisanje aktuelnog dijaloga o politikama

Cilj ove komponente jeste da se olakša tekući dijalog o politikama između centralne vlasti, opština, donatorske zajednice, finansijskih institucija i privatnog sektora za koordinaciju strateškog pristupa i da se poboljšaju nacionalne politike u oblasti pružanja podrške međuopštinskoj saradnji. UNDP i Ministarstvo za lokalnu samoupravu usaglasili su se oko pružanja podrške za sprovođenje novousvojenog Zakona o međuopštinskoj saradnji, u vidu tehničke podrške za pripremu poslovnika za Komisiju za međuopštinsku saradnju (član 34), sistema za vođenje evidencije o aranžmanima međuopštinske saradnje uključujući format (član 36) i funkcionisanje Komisije za međuopštinsku saradnju kao sredstva za bolju koordinaciju aktivnosti među različitim ministarstvima koja podržavaju međuopštinsku saradnju.

Pripremljen je pregled mogućih finansijskih podsticaja za međuopštinsku saradnju i predstavljen na forumu za diskusiju pred višim predstavnicima nadležnih ministarstava. UNDP je obezbijedio tehničku podršku Ministarstvu za lokalnu samoupravu u izradi podzakonskih akata o oblastima

od šireg značaja i interesa za koje Vlada može obezbijediti finansijsku podršku (član 32 Zakona o međuopštinskoj saradnji). Tehnička podrška za izradu podzakonskih akata o detaljnim kriterijumima za stimulisanje i podršku međuopštinskoj saradnji je u toku.

UNDP održava redovne konsultacije sa USAID-om, SDC-om, GTZ-om i OSCE-om radi mogućih intervencija unutar njihovih programa međuopštinske saradnje u oblasti lokalnog razvoja i pružanja usluga.

6. Preporuke

Posljednji dio publikacije predstavlja ključne preporuke izvučene iz analize, kao i iz iskustva Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, uključujući i korisnu tabelu koju treba uzeti u obzir prilikom kreiranja oblika međuopštinske saradnje. Ove preporuke u osnovi treba da budu korisno sredstvo u budućim kontinuiranim naporima Ministarstva, Zajednice opština, opština i drugih zainteresovanih strana prilikom promovisanja, razvoja i održavanja aktivnosti međuopštinske saradnje u Crnoj Gori.

a) Preporuke

Imajući u vidu sada već veću dostupnost literature posvećene međuopštinskoj saradnji, kao i iskustva koja su u tom smislu stekle druge zemlje (BJR Makedonija), mogu se izvući neke opšte preporuke kako bi se dale smjernice za buduće korake u Crnoj Gori. Ipak, treba imati na umu da cilj ovih preporuka nije da se ponudi okvir za razvoj međuopštinske saradnje i/ili jedna konačna lista neophodnih stavki, već one treba da posluže kao inspiracija svim čitaocima da pokrenu, nastave i/ili prošire svoje angažovanje u međuopštinskoj saradnji.

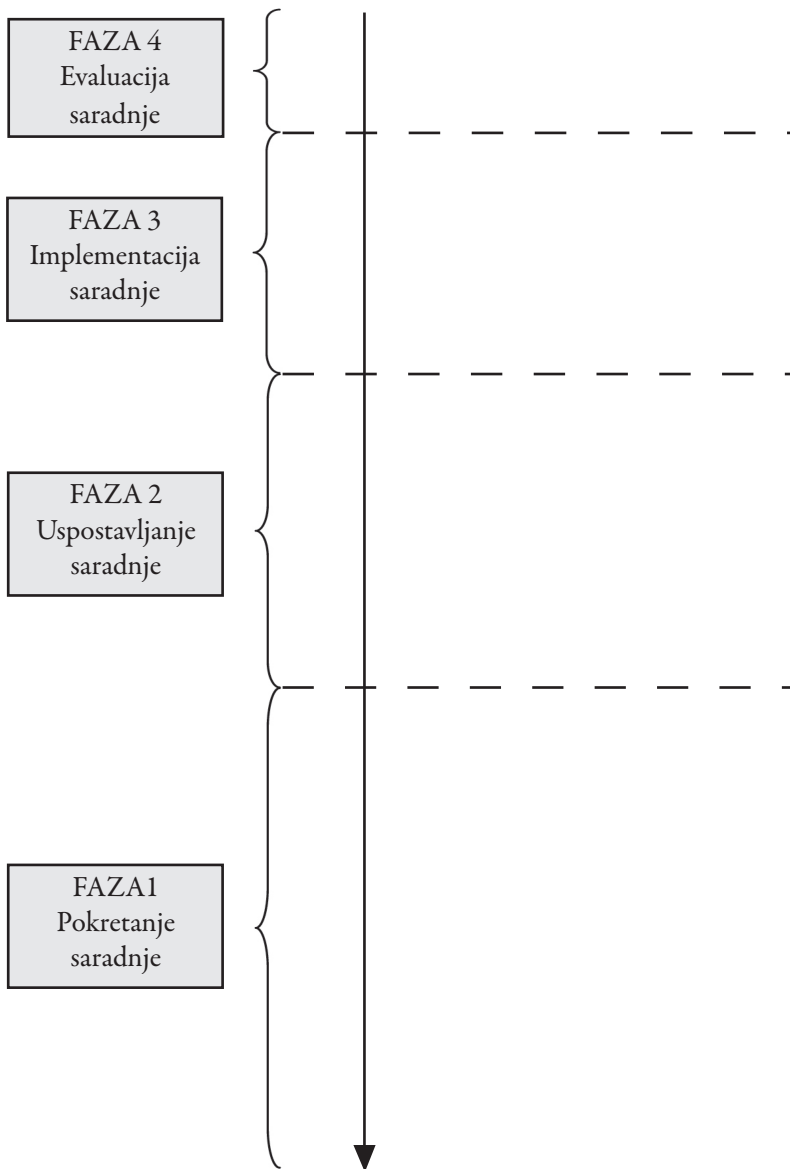
1. Stvaranje okvira za institucionalnu i finansijsku podršku međuopštinskoj saradnji počiva na izradi procjene koju je potrebno sprovesti u okviru države kao i na uspješnim iskustvima i najboljim praksama u regionu i šire. Primjer Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije jasno ukazuje na to da bez odgovarajuće (institucionalne i finansijske) podrške, inicijalni troškovi, koji se odnose na razvoj projekata međuopštinske saradnje, naročito kada su u pitanju manje, slabo razvijene opštine, mogu predstavljati prepreku, te stoga i ograničavajući faktor za bilo kakve dugoročne zajedničke beneficije i poboljšanja kvaliteta usluga za građane.

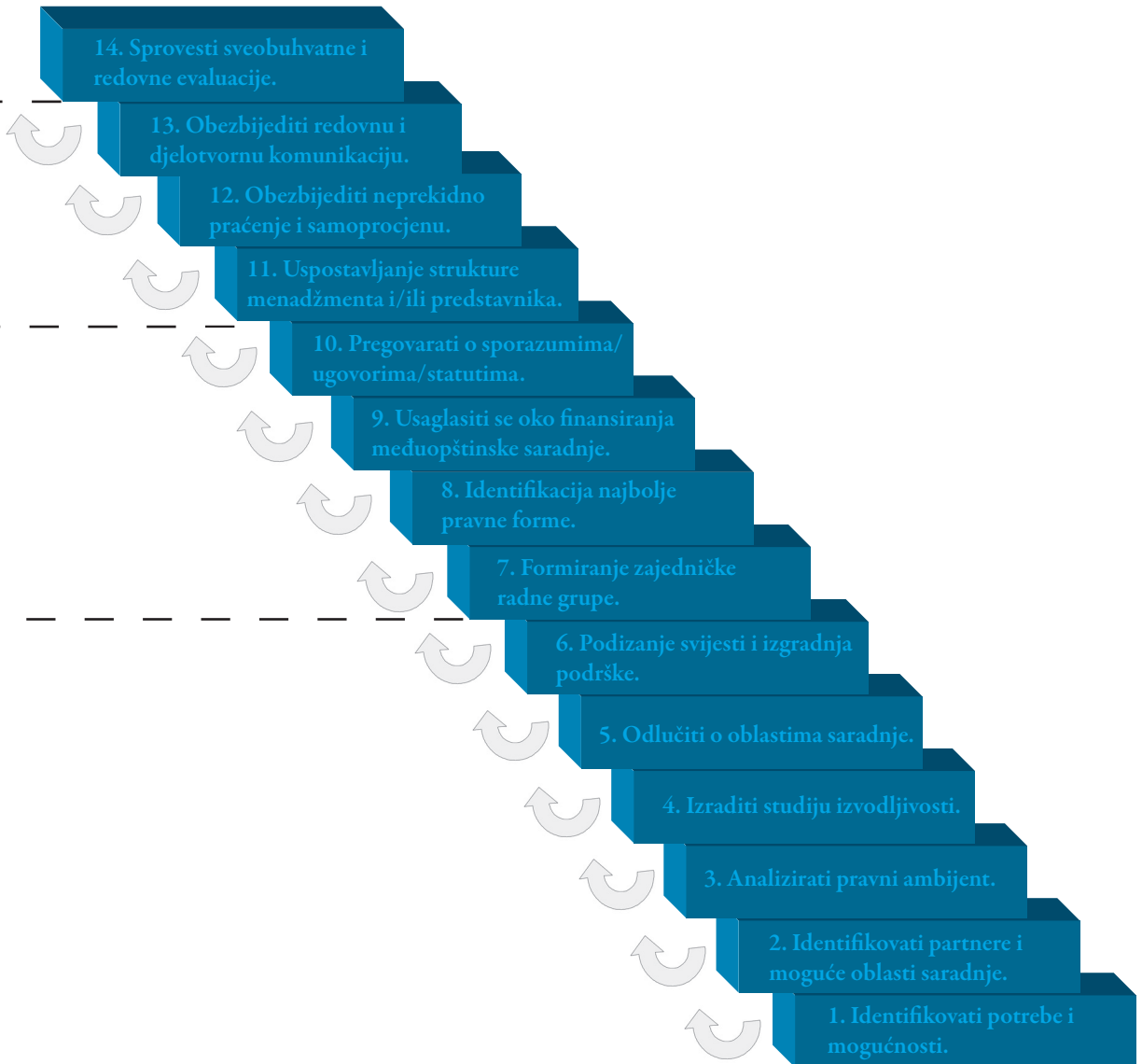
2. Podizanje javne svijesti izabраних predstavnika i predstavnika lokalne administracije kroz obuke, radionice i/ili okrugle stolove i promovisanje međuopštinske saradnje kroz odabir pilot projekta međuopštinske saradnje na otvorenom konkursu u zemlji i podršku u njegovoj realizaciji kroz donatorsku zajednicu u dijelu ali ne ograničavajući se na: tehničku stručnost, konsultativnu i finansijsku podršku. Iskustvo BJR Makedonije pokazuje da su napori usmjereni na promovisanje međuopštinske saradnje doprinijeli povećanju razumijevanja značaja saradnje i sklapanja partnerstava među opštinama. Takođe je ohrabrujuće za donatora ukoliko su opštine već pokazale sposobnost da izrade i realizuju projekte kroz međuopštinsku saradnju u kontekstu pretpristupnih EU fondova, komponente ruralnog razvoja i kompleksne infrastrukturne projekte koji uključuju više opština.
3. Uspostavljanje jednog sistema posredstvom kojeg će se prikupljati podaci, potom sitematizovati, analizirati i dalje širiti informacije o međuopštinskoj saradnji u Crnoj Gori. Ovaj sistem omogućiće praćenje i evaluaciju međuopštinske saradnje radi ostvarivanja djelotvorne i efikasne međuopštinske saradnje jer će predstavljati osnovu za formulisanje pažljivo ciljanih programskih preporuka i programa za razvoj kapaciteta koji će dalje olakšavati i podsticati međuopštinsku saradnju. Pilot projekat međuopštinske saradnje u kombinaciji s uspostavljanjem pomenutog sistema omogućiće bolje razumijevanje postojećeg okvira, podsticaja i prepreka, i u vezi s tim, neophodnih izmjena koje je potrebno napraviti kako bi se podržali mehanizmi koje je potrebno uspostaviti.
4. Ispitivanje mogućnosti za rješavanje pitanja regionalne nejednakosti putem međuopštinske saradnje. Postoje primjeri iz BJR Makedonije kada su seoske oblasti (grupa opština) ostvarile značajnu korist putem transfera uspješnih praksi iz urbanih ili više razvijenih opština. Dodatne analize ili korišćenje postojećih koje su urađene tokom pripreme Strategije regionalnog razvoja Crne Gore mogu biti sljedeći korak ka još dubljem razumijevanju ovog pitanja. Strategija regionalnog razvoja (2010-2014) može biti još jedan u nizu korisnih mehanizama za dublje razumijevanje i rješavanje ovog pitanja.
5. Kako bi što produktivnije kanalisali napore Ministarstva, Zajednice opština, i svih opština na stvaranje odgovarajućih mehanizama podrške za razvoj međuopštinske saradnje, za Crnu Goru bi moglo biti od značajne koristi da pristupi izradi konsultativnim putem Strategije s akcionim planom za razvoj međuopštinske saradnje koja će definisati prioritetne oblasti, prikupiti iskustva i nadograditi se na dosadašnja iskustva dobrih praksi međuopštinske saradnje i druge procese poput implementacije strategije regionalnog razvoja. Prethodno

pomenuti sistem (tačka 3) biće korišćen za praćenje realizacije i redovno ažuriranje Strategije i Akcionog plana.

6. Uspostavljanje direktne komunikacije i bliske saradnje sa BJR Makedonijom jer su napredniji u samom procesu, a njihovo iskustvo čini se relevantnim za Crnu Goru.

b) Četrnaest koraka koje treba uzeti u razmatranje (izvor: Međuopštinska saradnja – vodič za korisnike)





Prilog 1: Članovi Zakona o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori kojim se reguliše međuopštinska saradnja

Zakon o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori³²

Član 37

Kada ocijeni da je vršenje sopstvenih poslova od zajedničkog interesa za dvije ili više opština, Vlada može da zahtijeva od opština da zajednički obezbijede vršenje tih poslova ili utvrdi javni interes i obezbijedi njihovo vršenje.

XIII SARADNJA I UDRUŽIVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Sloboda udruživanja lokalnih samouprava

Član 127

U vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti, lokalne samouprave mogu, na principima dobrovoljnosti i solidarnosti, slobodno sarađivati i udruživati sredstva za vršenje poslova od zajedničkog interesa, u cilju zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva.

Član 128

Opštine mogu osnovati svoju asocijaciju opština za teritoriju Crne Gore. Asocijacijom, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se asocijacija koju je osnovalo više od polovine opština.

Član 129

Upisom u evidenciju asocijacija opština stiče svojstvo pravnog lica. Organizacija, način rada i finansiranje asocijacije iz stava 1 ovog člana uređuje se statutom asocijacije.

Obrazac i način vođenja evidencije asocijacije opština propisuje ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave.

Član 130

Opštine i asocijacija iz člana 128 ovog zakona, u okviru svojih nadležnosti, mogu slobodno sarađivati sa lokalnim zajednicama i asocijacijama drugih zemalja, radi ostvarivanja zajedničkih interesa i udruživati se u regionalne i međunarodne organizacije lokalnih vlasti.

³² Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore, ("Sl. list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09 od 31.12.2009) i ispravka iz Službe Skupštine Crne Gore, „Sl. list CG”, broj 3/10 od 19. januara 2010. godine.

Međuopštinska zajednica

Član 131

Skupštine opština mogu, radi zajedničkog, ekonomičnijeg i efikasnijeg vršenja određenih upravnih poslova i poslova javnih službi osnovati međuopštinsku zajednicu (u daljem tekstu: zajednica). Zajednica se osniva sporazumom skupština opština.

Član 132

Sporazum o osnivanju zajednice sadrži:

- 1) osnivače;
- 2) naziv i sjedište zajednice;
- 3) predstavljanje i zastupanje zajednice;
- 4) vrstu, obim i način obavljanja poslova;
- 5) organe zajednice, način rada i odlučivanja;
- 6) način finansiranja;
- 7) način vršenja nadzora od strane opština nad radom zajednice;
- 8) odgovornost zajednice za vršenje poslova;
- 9) javnost rada;
- 10) postupak istupanja iz zajednice;
- 11) prestanak rada zajednice;
- 12) druga pitanja od značaja za organizaciju i rad zajednice.

Član 133

Na akte o osnivanju i prestanku rada zajednice iz člana 131 ovog zakona saglasnost daje Vlada.

Član 134

Zajednica se upisuje u evidenciju koju vodi ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave.

Član 135

Kada je sporazumom utvrđeno da zajednica rješava o pravima i obavezama građana u upravnim stvarima, protiv upravnih akata organa zajednice rješava glavni administrator opštine.

Mjesna nadležnost glavnog administratora iz stava 1 ovog člana utvrđuje se u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Član 136

Zaposleni u organima zajednice prava, obaveze i odgovornosti ostvaruju u organima opštine gdje je sjedište zajednice.

Član 137

U pogledu nadzora nad radom zajednice, shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuju odnosi i saradnja organa lokalne samouprave i državnih organa..

Prilog 2: Članovi Zakona o lokalnoj samoupravi u BJR Makedoniji kojim se reguliše međuopštinska saradnja

Zakon o lokalnoj samoupravi u BJR Makedoniji³³

Član 14

(Međuopštinska saradnja)

- (1) U vršenju sopstvenih nadležnosti, opštine mogu međusobno saradivati.
- (2) Radi ostvarivanja zajedničkih interesa i vršenja zajedničkih poslova iz nadležnosti opštine, opštine mogu da udruže sredstava i da formiraju zajedničke javne službe u skladu sa zakonom.
- (3) Radi vršenja određenih nedležnosti, opštine mogu takođe formirati zajednička administrativna tijela u određenim oblastima, u skladu sa zakonom.
- (4) Opštine mogu saradivati i sa jedinicama lokalne samouprave u drugoj zemlji, kao i s međunarodnim organizacijama lokalnih zajednica, i mogu biti članovi međunarodnih organizacija lokalnih vlasti.
- (5) Ministarstvo nadležno za vršenje poslova koji se odnose na lokalnu samoupravu vodi evidenciju o ostvarivanju međunarodne saradnje u opštinama u skladu sa zakonom.

Član 22

(Lista nadležnosti)

- (1) Opštine su nadležne za vršenje sljedećih poslova:

³³ Zakon o lokalnoj samoupravi u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, 2002.

1. Urbanističko i ruralno planiranje – urbanističko planiranje i izdavanje tehničke dokumentacije za izgradnju i izdavanje građevinskih dozvola; uređenje i održavanje građevinskog zemljišta;
2. Zaštita životne sredine i prirode – mjere za zaštitu i sprječavanje zagađenja vode, vazduha, zemljišta, zaštita prirode, zaštita od buke i nejonizirajućeg zračenja;
3. Lokalni ekonomski razvoj – planiranje lokalnog ekonomskog razvoja; utvrđivanje razvojnih i strukturnih prioriteta; vođenje lokalne ekonomske politike; podrška razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva na lokalnom nivou i, u tom kontekstu, učešće u uspostavljanju i razvoju lokalne mreže institucija i agencija; promocija partnerstva;
4. Komunalne djelatnosti – snabdijevanje vodom za piće; isporuka tehnološke vode; odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda; javno osvjjetljenje; odvođenje i tretiranje atmosferske vode; održavanje javne čistoće; sakupljanje, transportovanje i upravljanje komunalnim čvrstim i tehnološkim otpadom; uređenje i organizovanje javnog lokalnog prevoza putnika; nabavka prirodnog gasa i tople energije; održavanje grobova, groblja, krematorijuma i pružanje pogrebnih usluga; izgradnja, održavanje, rekonstrukcija i zaštita lokalnih puteva, ulica i drugih infrastrukturnih objekata; regulacija režima saobraćaja; izrada i održavanje ulične saobraćajne signalizacije; izrada i održavanje javnog parking prostora; odstranjivanje nepropisno parkiranih vozila; odstranjivanje havarisanih vozila s javnih površina; čišćenje dimnjaka; izgradnja i održavanja pijaca; održavanje i korišćenje parkova, zelenila, park šuma i rekreativnih površina; regulacija, održavanje i korišćenje rječnih korita u urbanizovanim dijelovima; imenovanje ulica, trgova, mostova i drugih infrastrukturnih objekata, itd;
5. Kultura – institucionalna i finansijska podrška kulturnim ustanovama i projektima; njegovanje folkloru; običaja; starih zanata i sličnog kulturnog nasljeđa; organizacija kulturnih događaja; podsticanje različitih specifičnih oblika stvaralaštva;
6. Sport i rekreacija – razvoj masovnog sporta i rekreativnih aktivnosti; organizacija sportskih priredbi i manifestacija; održavanje i izgradnja objekata za sport u javnom interesu za opštinu, podrška sportskim asocijacijama;
7. Socijalna zaštita i zaštita djeteta – vrtići i domovi za stare (vlasništvo, finansiranje, investicije i održavanje); sprovođenje socijalne zaštite za lica s invaliditetom, djeca bez roditelja i roditeljske brige, djeca sa vaspitno-socijalnim problemima, djeca s posebnim potrebama,

djeca iz jednoroditeljskih porodica, napuštena djeca, lica izložena socijalnom riziku, osobe s problemima zavisnosti od droge i alkohola; podizanje svijesti građana, stambeni smještaj lica sa socijalnim rizikom, smještaj i edukacija djece predškolskog uzrasta. Vršenje ovih nadležnosti je u saglasnosti s Nacionalnim programom za razvoj socijalne zaštite;

8. Obrazovanje – osnivanje, finansiranje i upravljanje osnovnim i srednjim školama, u saradnji sa centralnom vlasti, u skladu sa zakonom; organizovanje prevoza i ishrana učesnika i njihov smještaj u učeničkim domovima;
9. Zdravstvena zaštita - upravljanje mrežom javnih zdravstvenih organizacija i objektima primarne zdravstvene zaštite koji treba da uključe predstavnike lokalne samouprave u svim odborima zdravstvenih organizacija u javnom vlasništvu; zdravstveno vaspitanje; unapređenje zdravlja; preventivne aktivnosti; zaštita zdravlja radnika i zaštita na radu; zdravstveni nadzor nad okolinom; nadzor nad zaraznim bolestima; pomoć pacijentima s posebnim potrebama (npr. mentalno zdravlje, zloupotreba djece, itd.); i druge oblasti koje će biti utvrđene zakonom;
10. Priprema i preduzimanje mjera za zaštitu i spasavanje građana i materijalnih dobara od ratnih razaranja, prirodnih nepogoda i drugih nesreća kao i od posljedica uzrokovanih njima;
11. Protivpožarna zaštita koju vrše protivpožarne teritorijalne jedinice;
12. Nadzor nad vršenjem poslova iz sopstvene nadležnosti;
13. Drugi poslovi utvrđeni zakonom:
 - (2) Nadležnosti iz stava (1) ovoga člana se vrše u skladu sa standardima i postupcima utvrđenim zakonom.
 - (3) Zakonom se utvrđuju koji su poslovi za opštinu obavezni.

Član 61

(Formiranje i ukidanje zajedničke administracije)

- (1) Zajednička administrativna tijela za vršenje određenih nadležnosti formiraju se ili ukidaju na

osnovu odluke donesene većinom glasova od ukupnog broja članova opštinskog savjeta.

(2) Na osnovu odluke iz stava 1 ovog člana zaključuje se pismeni sporazum kojim se utvrđuju: opštine koje osnivaju zajedničko administrativno tijelo; sjedište zajedničkog administrativnog tijela; oblik, obim i način vršenja aktivnosti; korišćenje objekata i opreme; finansiranje; način ukidanja; i kontrola rada zajedničkog administrativnog tijela.

(3) Sporazum iz stava (2) ovoga člana se objavljuje u „Službenom listu Republike Makedonije”

Prilog 3: Upitnik

Razvoj međuopštinske saradnje u Crnoj Gori

I POLITIKE I STRATEGIJE

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

II RUKOVODSTVO

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

III PROCESI

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

IV PARTNERSTVO

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

V MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

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

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

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

Prilog 4: Tabele s rezultatima istraživanja

Prioritetne oblasti za politike i strategije u crnogorskim opštinama

Tabela 1

| Turistički razvoj | Regionalne deponije, reciklažni centri, upravljanje čvrstim otpadom i otpadnim vodama, vodosnabdijevanje |
|-------------------|--|
| Andrijevića | Grupa A (regionalna deponija i reciklažni centar): Andrijevića, Berane, Rožaje, Plav |
| Bar | |
| Budva | |
| Herceg Novi | Grupa B (regionalna deponija): Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin |
| Kolašin | Grupa C (regionalna deponija): Nikšić, Šavnik and Plužine |
| Mojkovac | |
| Plav | |
| Šavnik | Tivat (vodosnabdijevanje i regionalna deponija u saradnji sa Kotorom i Budvom) |
| Žabljak | |
| Ulcinj | Ulcinj (regionalna sanitarna deponija) |

Tabela 2

| Prostorno, urbanističko, investiciono, strateško i razvojno planiranje | | Zaštita životne sredine i održivi razvoj | Poljoprivreda (organska) i proizvodnja hrane i stočarstvo |
|--|-----------|--|---|
| Andrijevića | Plav | Bijelo Polje | Nikšić |
| Bar | Pljevlja | Herceg Novi | Mojkovac |
| Berane | Plužine | | |
| Bijelo Polje | Podgorica | Kolašin | Rožaje |
| Budva | Nikšić | Kotor | Šavnik |
| Cetinje | Rožaje | | |
| Herceg Novi | Šavnik | Mojkovac | Žabljak |
| Kolašin | Tivat | Pljevlja | |
| Kotor | | Podgorica | |

Stavovi opština po pitanju Zakona o lokalnoj samoupravi

Tabela 3

| U potpunosti saglasni | | Djelimično saglasni |
|-----------------------|-----------|---------------------|
| Andrijevica | Nikšić | Kolašin |
| Bar | Plav | Kotor |
| Berane | Pljevlja | Rožaje |
| Bijelo Polje | Plužine | |
| Budva | Podgorica | |
| Cetinje | Šavnik | |
| Danilovgrad | Tivat | |
| Herceg Novi | Ulcinj | |
| Mojkovac | | |

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

Učešće građana u vršenju lokalnih poslova i procesu donošenju odluka

Tabela 4

| Javni forumi, rasprave i okupljanja u lokalnim zajednicama | Ostale metode |
|--|---|
| Berane | Andrijevića (Građansku uslužni centar) |
| Bijelo Polje | |
| Kolašin | Budva (Uključivanje prijedloga građana) |
| Mojkovac | |
| Plav | Kotor (Uključivanje prijedloga građana) |
| Podgorica (takođe usvojila Odluku o učešću lokalnog stanovništva u javnim poslovima) | Pljevlja (Građanski uslužni centar) |
| Nikšić | |
| Rožaje | Plužine (Kutija za žalbe) |
| Šavnik | |
| Ulcinj | Tivat (Građanski uslužni centar) |

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

Nivoi saradnje

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

Tabela 5

| Opština | Država | Region | Evropa |
|--------------|--|---|---|
| Andrijevića | Da, sa opštinama Budva, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin i Plav. | Da, s opštinom Čajetina u Srbiji. | Da, s Austrijskom vladom. |
| Bar | Da, naročito sa Podgoricom. | Da, s opštinama Drač, Bušat, Skadarski region u Albaniji, opštine Korčula i Dubrovnik - Neretva u Hrvatskoj, opštine Kopar i Nova Gorica u Sloveniji. | Da. |
| Berane | Da, s opštinom Rožaje. | Da, s opštinom Prijepolje u Srbiji | Da, s Austrijskom vladom. |
| Bijelo Polje | Da, s opštinama smještenim duž rijeke Lim. | Ne. | Da, s Turskom. |
| Budva | Da, naročito s Kotorom i Tivtom a pružamo finansijsku podršku Mojkovcu, Šavniku i Plavu. | Da, ali upitnikom je utvrđeno da je opština Budva samo ostvarila prekomorsku saradnju. | Ne. |
| Cetinje | Da, ali samo s Podgoricom. | Da, sa pojedinim opštinama sa Balkana (Beograd, Mali Idoš, Velika Kladuša, Novo Sarajevo, Skadar itd.). | Da, s francuskim gradom Mec, italijanskim gradom Santa Severina i gradom Larnakom na Kipru. |
| Danilovgrad | Da, sa svim opštinama u državi, ali naročito sa susjednim opštinama. | Ne. | Ne. |

Tabela 6

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

Tabela 7

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

Preporuke koje su ponudile opštine

Tabela 8

| Preporuke (1) | |
|---------------|--|
| Andrijevica | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za izmjenom propisa u oblasti korišćenja prirodnih resursa, upravljanja, korišćenja imovinom i finansiranja lokalne samouprave kako bi opštine stekle više nadležnosti. |
| Bar | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za izradom zakonskih rješenja kojima bi se regulisala izgradnja objekata bez građevinske dozvole; u odsustvu takvih rješenja teško je u praksi ispuniti urbanističko-tehničke uslove definisane zakonom. • Potreba za većim brojem inspekcija koje bi garantovale bolje usluge u oblasti komunalnih usluga i prevazilaženja problema podjele i preklapanja nadležnosti u ovoj oblasti ali takođe i u oblastima deponije materijala, prodaje građevinskog materijala na javnim površinama, pored lokalnih puteva, u pojasu magistralnih puteva, nelegalna prodaja građevinskog materijala. |
| Berane | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba da Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave promoviše međuopštinsku saradnju u oblasti ekologije, zaštite životne sredine i oblasti razvoja turizma. |
| Bijelo Polje | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba da Ministarstvo organizuje periodične, makar godišnje sastanke sa predstavnicima opština na temu međuopštinske saradnje na kojima bi se došlo do novih ideja o mogućnostima dalje saradnje i vršile ocjene dostignutog nivoa saradnje. |
| Budva | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za informisanjem opština u vezi sa mogućnostima uspostavljanja saradnje između Ministarstva, Zajednice opština i svih opština. |
| Cetinje | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za daljim podizanjem nivoa međusobne koordinacije, boljom razmjenom informacija o mogućnostima (u implementaciji zajedničkih projekata) koje se pružaju opštinama od strane domaćih i inostranih donatora i podsticanje zajedničkog nastupa pred inostranim donatorima. |
| Danilovgrad | Bez preporuke. |
| Herceg Novi | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za izmjenom zakonskih rješenja po pitanjima od zajedničkog interesa (planirnje, struktura lokalne samoprave, itd.) i stvaranje regionalne mreže lokalnih samouprava koja bi imala za cilj rješavanje zajedničkih problema. |

Tabela 9

| Preporuke (2) | |
|---------------|---|
| Kolašin | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba da i druga ministarstva (pored Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave) pruže podršku razvoju međuopštinske saradnje u okviru nadležnosti predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi. |
| Kotor | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za većim uključivanjem Ministarstva u funkcionisanju lokalne samouprave i rješavanje izazova sa kojima se suočavaju naročito u odnosu na vršenje dužnosti lokalne samouprave. • Potreba da Ministarstvo obezbijedi stabilno finansiranje lokalnim samoupravama. • Potreba za preciznijim definisanjem nadležnosti lokalne samouprave. |
| Mojkovac | <ul style="list-style-type: none"> • Podrška Ministarstva bi bila potrebna u izradi projekata prekogranične saradnje za IPA projekte. • Ministarstvo treba da razmotri mogućnost kreiranja fondova za takmičenje otvoreno za sve opštine, kojim su opštine pozvane da dostave zajedničke prijedloge projekata za realizaciju međuopštinske saradnje. |
| Plav | <ul style="list-style-type: none"> • Potrebna podrška razvoju međuopštinske saradnje od strane: Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Ministarstva saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija. |
| Pljevlja | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za većim angažovanjem Zajednice opština na planu bolje saradnje lokalnih zajednica. • Potreba za direktnom koordinacijom određenih regionalnih projekata od strane Ministarstva. |
| Plužine | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za reformom koja reguliše poziciju opština u zakonodavnom sistemu kao i problem stalne centralizacija funkcija. • Potreba za izvorima budžetskih prihoda. |

Tabela 10

| Preporuke (3) | |
|---------------|--|
| Podgorica | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba da Ministarstvo u saradnji sa Zajednicom Opština razmotri projekte relevantne za razvoj svih jedinica lokalne samouprave i pomogne njihovu realizaciju, takođe, u saradnji sa evropskim i međunarodnim asocijacijama. |
| Nikšić | <ul style="list-style-type: none"> • Ministarstvo bi trebalo da vrši procjenu mogućnosti radi evaluacije kapaciteta opština u implementaciji međuopštinskih projekata, a imajući u vidu karakteristike i osobenosti lokalnih zajednica, kao i pokretanje inicijativa i davanje uputstava za realizaciju međuopštinskih projekata. |
| Rožaje | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba da Ministarstvo obezbijedi jasnu definiciju oblika, vrste i ograničenja međuopštinske saradnje u okviru zakona. |
| Šavnik | Bez preporuka. |
| Tivat | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba da Ministarstvo nastavi sa projektom najboljih praksi i da nastavi odgovorno upravljanje. |
| Žabljak | Bez preporuka. |
| Ulcinj | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba da Ministarstvo igra ulogu posrednika između opština kao i da organizuje treninge i seminare za opštine. |

Bibliografija

Statut Asocijacije jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije, 2004.

Defižije, Klotilda. *Međuopštinska saradnja: Priručnik Evropskog Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR), 2008.*

Kantor Paul. „Raznovrsnosti gradskog regionalizma i traganje za političkom saradnjom: Komparativna perspektiva.” Urbano istraživanje i praksa, I (2): 111-29. 2008.

Zakon o međuopštinskoj saradnji u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, 2009.

Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore, (“Sl. list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, “Sl. list Crne Gore”, br. 88/09 od 31.12.2009) i ispravka iz Službe Skupštine Crne Gore, „Sl. list CG”, broj 3/10 od 19. januara 2010. godine

Zakon o lokalnoj samoupravi Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, 2002.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti. Preporuka 221, 2007, Institucionalni okvir za međuopštinsku saradnju, član 4, član 5 i član 7

Savjet Evrope, Obrazloženje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Statut Zajednice opština Crne Gore, 2009.

UNDP, et al. *Međuopštinska saradnja: Vodič za korisnike, 2009.*

UNDP BJR Makedonija - Program za međuopštinsku saradnju. Stanje u Makedoniji, 2008; Prezentacija o međuopštinskoj saradnji na konferenciji u Pećoli, Italija.

UNDP BJR Makedonija -Program za međuopštinsku saradnju, *Međuopštinska saradnja i decentralizacija u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji*, br: 12/2009.

UNDP BJR Makedonija - Program međuopštinske saradnje, Godišnji izvještaj o napretku, 2009.

Unija opština Nove Škotske, Priručnik o međuopštinskom partnerstvu i saradnji za opštinsku vlast, 2002.

