

**ANALIZA UČINKA I KAPACITETA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA U
PRIMENI PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA NA LOKALNOM NIVOU
KORIŠĆENJEM „INDEKSA DOBRE UPRAVE“**

- Izvod iz analize -

Partner Solutions d.o.o.

Januar 2024.

U ovoj analizi razmatramo kapacitete jedinica lokalne samouprave (JLS) za primenu principa dobrog upravljanja u sprovođenju zakonskih obaveza i javnih politika iz delokruga nadležnosti gradova i opština. Cilj analize je da se kroz prikupljanje i obradu podataka na uzorku od 60 JLS (14 gradova i 46 opština) stekne detaljniji uvid u postojeće kapacitete i potrebe lokalnih samouprava koje se odnose na primenu principa dobrog upravljanja, kao i da se uporede sa rezultatima koji su ostvareni 2018. i 2021. godine, odnosno da se istaknu značajniji trendovi do kojih je u međuvremenu došlo.

Za izradu analize je korišćen Indeks dobre uprave (IDU) koji je osmišljen tako da jedinice lokalne samouprave kroz samoprocenu ili nezavisnu eksternu procenu, mogu da steknu uvid u stepen primene principa dobrog upravljanja, odnosno imaju mogućnost da pomoću objektivnih i merljivih indikatora sagledaju svoj učinak i izdvoje one procedure i procese koje treba unaprediti, ali i one u kojima je uspostavljena dobra praksa u pogledu sprovođenja javnih politika i normativnog okvira.

U prvom delu analize opisana je metodologija IDU, kao i metodološki pristup u sprovođenju analize na uzorku od 60 gradova i opština. U nastavku je predstavljen rezime ključnih nalaza za pet načela IDU: Odgovornost; Transparentnost i participacija; Ravnopravnost; Predvidivost, efikasnost i delotvornost i Antikorupcija; kao i ključni nalazi u odnosu na različite kategorije analiziranih JLS (gradovi, opštine, stepen razvijenosti). Nalazi su, u meri u kojoj je to bilo primenjivo, upoređeni sa rezultatima iz 2018. i 2021. godine i zabeleženi su uočeni trendovi. Ovaj deo analize ujedno predstavlja i izvod iz analize koji je namenjen široj stručnoj javnosti.

U drugom delu analize detaljno su predstavljeni prikupljeni podaci za sve pojedinačne indikatore koji čine IDU. Za svaki indikator su predstavljeni odvojeni podaci (u procentima) za gradove, opštine i na nivou cele grupe od 60 JLS. Indikatori su grupisani u odgovarajuće tematske oblasti i nakon prikaza pojedinačnih rezultata po indikatorima, na kraju svake oblasti predstavljene su preporuke i identifikovane procedure i prakse u JLS koje je potrebno unaprediti. Preporuke su objedinjene za gradove i opštine, a posebno je naglašeno ukoliko postoji potreba za različitim pristupom za jednu od grupa.

U trećem poglavlju su dati opšti zaključci i preporuke koji ukazuju na prioritete pravce delovanja u narednom periodu kako bi JLS dobile što efikasniju podršku za primenu principa dobrog upravljanja u sprovođenju zakonskih obaveza i javnih politika iz delokruga nadležnosti gradova i opština.

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) je u okviru programa „Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu“ koji sprovodi uz podršku Vlade Švajcarske, angažovala firmu Partner Solutions d.o.o. da izradi ovu analizu.

Na pripremi analize je radio tim eksperata Miloš Stanojčić, Petar Vujadinović, Branko Ljuboja, Milorad Matić, Marija Žikić, Vesna Sandić i Irina Slavković, uz podršku stručnog tima Stalne konferencije gradova i opština.

Posebno se zahvaljujemo predstavnicima 60 JLS koji su obezbedili potrebne podatke i podržali ekspertske tim u procesu verifikacije.

SADRŽAJ

Skraćenice	Error! Bookmark not defined.
I METODOLOGIJA SPROVOĐENJA ANALIZE.....	4
1.1. Zašto o dobrom upravljanju?	4
1.2. Predmet analize	4
1.3. Metodološki pristup	5
2. REZIME KLJUČNIH NALAZA	9
2.1. Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave.....	10
2.2. Ključni nalazi prema pojedinačnim principima Indeksa dobre uprave.....	12
3. OPŠTI ZAKLJUČCI I PREPORUKE	21

Aneks - Tabelarni pregled indikatora i pondera Indeksa dobre uprave

I METODOLOGIJA SPROVOĐENJA ANALIZE

1.1. Zašto o dobrom upravljanju?

U osnovi koncepta dobrog upravljanja je **odgovornost** organa vlasti u reagovanju na potrebe svih zainteresovanih aktera, a pre svega građana na **inkluzivan, delotvoran i transparentan** način, uz ostvarivanje i zaštitu **ljudskih prava i sloboda**. S obzirom da je lokalna samouprava nivo vlasti koji je najbliži građanima, neophodno je da svako uređenje rada i funkcionisanja gradova i opština, bilo da se radi o izmenama zakonskog okvira ili podršci u uvođenju zakonski neobavezujućih modela dobre prakse, uvažava i principe dobrog upravljanja.

U okviru ove analize pojam „dobra uprava“ se koristi u kontekstu naziva IDU, budući da se indeks pretežno odnosi na postupanje gradske/opštinske uprave (administracije) kao jednog od organa jedinica lokalne samouprave (JLS), i u izvesnoj meri na postupanje drugih organa JLS (lokalne skupštine, veća i gradonačelnika/predsednika opštine). Indeks ne obuhvata direktno postupanje drugih relevantnih lokalnih aktera i ne meri krajnje ishode postupanja JLS u smislu kvaliteta usluga koje JLS pruža građanima. Međutim, svi zaključci i preporuke koji su usledili iz analize sprovedene na osnovu IDU u 60 JLS predstavljaju zaključke i preporuke koji u većoj ili manjoj meri doprinose unapređenju primene principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou.

Zbog toga razvoj i kontinuirano merenje učinka i kapaciteta JLS u primeni principa dobrog upravljanja korišćenjem IDU od strane nacionalne asocijacije lokalnih samouprava, Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), ima značaj kao alat za ujednačavanja pristupa i prakse u gradovima i opštinama Srbije, ali i kao dodatno sredstvo promocije principa dobre uprave na lokalnom nivou.

1.2. Predmet analize

SKGO u okviru programa „Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu“, koji sprovodi uz podršku Vlade Švajcarske, radi na ostvarivanju ključnih ciljeva koji su definisani u okviru Strateškog plana organizacije za period 2022. – 2025. godine. Imajući u vidu da je ovaj strateški dokument usklađen sa ključnim strategijama na nacionalnom nivou, program „Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu“ doprinosi ujedno i ostvarenju sistemskih reformskih procesa koji imaju za cilj unapređenje položaja i funkcionisanja lokalne samouprave u Republici Srbiji.

Priprema ove analize i njeno dalje korišćenje doprinosi realizaciji rezultata 2 Programa: „lokalne samouprave bolje primenjuju principe dobrog upravljanja i uključuju građane u proces kreiranja i primene lokalnih politika i praksi“. Merenjem učinka gradova i opština u primeni principa dobre uprave primenom IDU su prikupljene informacije i nalazi koji će dalje uticati na definisanje i pružanje podrške lokalnim samoupravama (LS) u unapređenju kapaciteta u oblasti dobre uprave. Pokazatelji analize, posebno informacije o postojećim dobrim praksama, mogu biti stavljeni i u funkciju promocije principa dobre uprave kroz dalje upoznavanje predstavnika JLS sa rezultatima i preporukama, kao i kroz njihovu dalju promociju (na različitim skupovima, onlajn ili medijska promocija) predstavnicima javnog, civilnog i privatnog sektora.

Cilj analize je da se **kroz prikupljanje i obradu podataka na uzorku od 60 JLS dobije opšta slika o postojećim trendovima i potrebama koje se odnose na primenu principa dobre uprave na lokalnom nivou**. Analiza se vrši na osnovu IDU koji kao alat omogućava **merenje učinka JLS u primeni principa dobrog upravljanja i konkretnim tematskim oblastima specifičnim za rad lokalne samouprave**.

Analiza je urađena na uzorku od 60 JLS, od kojih je 14 gradova i 46 opština. **Kriterijumi za odabir i učešće JLS** su definisani u saradnji sa predstavnicima SKGO-a u procesu pripreme prve analize polovinom 2018. godine. Konkretno, elementi na osnovu kojih je vršen odabir JLS koje su pozvane da se uključe u analizu su obuhvatili:

- ✓ *Pripadnost upravnim okruzima* – lista odabranih JLS je sastavljena tako da je svaki upravni okrug predstavljen sa minimum jednom lokalnom samoupravom.
- ✓ *Tipologija lokalnih samouprava* – proporcionalna zastupljenost gradova i opština u odnosu na ukupan broj gradova i opština u Srbiji (oko 20% gradova i 80 % opština). Istraživanje je rađeno u 14 gradova (23% od ukupnog broja analiziranih JLS) i 46 opština (oko 77 % od ukupnog broja analiziranih JLS).
- ✓ *Stepen razvijenosti* – u analizu su uključene JLS iz sve četiri grupe u skladu sa važećom Uredbom o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu (*Službeni glasnik RS*, br.104, 01.10.2014.): 7 JLS (12%) iz prve grupe, 14 JLS (23%) iz druge, 21 JLS (35%) iz treće i 18 JLS (30%) iz četvrte grupe.
- ✓ Uzorkom nije pokriven grad Beograd (zbog kompleksnosti uprave), niti gradske opštine (zbog razlika u nadležnostima).

Pored navedenih objektivnih kriterijuma, kako bi se obezbedila **uporedivost rezultata**, poziv za učešće je upućen **istoj grupi od 60 gradova i opština koji su obuhvaćeni analizom koja je urađena u 2021. godini**. U odnosu na originalno istraživanje u 2018. godini, uključeno je 59 istih JLS i na ovaj način je, pored reprezentativnosti uzorka u odnosu na ukupan broj JLS, obezbeđena i uporedivost podataka istraživanja iz 2018., 2021. i 2023. godine.

U periodu od 2021. godine, kada je sprovedeno drugo istraživanje, u pojedinim oblastima je došlo i do **izmena zakonodavnog okvira koji se odnosi na postupanje lokalne samouprave**. Kako bi IDU odgovorio na novopostavljene zahteve prema jedinicama lokalne samouprave u pogledu primene principa dobrog upravljanja, tamo gde je to bilo neophodno, izvršene su odgovarajuće izmene u indikatorima. Izmene su vršene tako da se, u meri u kojoj je to bilo moguće, osigura uporedivost rezultata iz 2018., 2021. i 2023. godine na nivou celog indeksa, kao i na nivou načela i oblasti koje su obuhvaćene indeksom dobre uprave.

1.3. Metodološki pristup

Indeks dobre uprave na lokalnom nivou je razvijen u okviru projekta „Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou“ koji je SKGO sprovodila uz finansijsku podršku Nemačke razvojne saradnje, u okviru GIZ projekta „Podrška reformi javne uprave u Republici Srbiji“. SKGO je IDU razvila u neposrednoj saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), jedinicama lokalne samouprave, nezavisnim državnim organima i nevladinim organizacijama /partnerima relevantnim za oblast dobre uprave na lokalnom nivou. IDU je metodološki oslonjen na već postojeći instrument koji je takođe razvila SKGO, a koji služi za vrednovanje učinka lokalnih samouprava u različitim oblastima, npr. upravljanje ljudskim resursima, lokalne finansije i lokalna poreska uprava, lokalni ekonomski razvoj, ruralni razvoj i dr. Istovremeno, razvijeni sistem indikatora se snažno naslanja na međunarodne metodologije dobre uprave, odnosno dobrog upravljanja, prilagođene zakonodavnom i institucionalnom okviru Srbije i posebno položaju lokalne samouprave. IDU je osmišljen tako da JLS kroz popunjavanje upitnika mogu da steknu uvid u postojeće kapacitete koje se odnose na primenu principa dobrog upravljanja, odnosno imaju mogućnost da pomoću objektivnih i merljivih indikatora sagledaju svoj učinak i izdvoje one procedure koje treba unaprediti, ali i one u kojima je uspostavljena dobra praksa u pogledu sprovođenja zakonodavnog okvira i javnih politika.

Metodologija IDU polazi od kreiranja određenog “ideal-tipskog” modela funkcionisanja, koji je sačinjen u odnosu na važeću zakonsku regulativu i dokumente javnih politika, kao i u odnosu na prihvaćene domaće i međunarodne standarde i dobre prakse u pružanju usluga građanima, odnosno u organizovanju i sprovođenju nadležnosti lokalne samouprave. **Popunjen IDU za svaku pojedinačnu lokalnu samoupravu pokazuje razliku između (i) postojećeg stanja i (ii) poželjnog – “ideal-tipskog” modela funkcionisanja, prema unapred određenim parametrima – indikatorima**. Rezultat Indeksa za JLS (koji se na različitim nivoima analize kreće na skali od 0 do 100, odnosno predstavlja određeni procenat učinka) podrazumeva da nijedan grad i opština

(verovatno) neće imati rezultat od maksimalnih 100%, kao i da **razlika između rezultata koji pokaže IDU i maksimalne moguće ocene predstavlja prostor i polje za unapređene rada i dostizanje viših standarda u pogledu dobre uprave.**

Metodologija za popunjavanje IDU je kreirana tako da **svaka JLS odgovara na isti set pitanja koja su definisana u okviru svakog od indikatora dobre uprave i koja se odnose na radne i druge procese, praksu ili moguće stanje u oblasti ostvarivanja različitih nadležnosti i poslova lokalne samouprave.** Odgovori na ova pitanja (indikatora) odražavaju aktuelno stanje, odnosno trenutnu praksu konkretne lokalne samouprave u određenoj oblasti u trenutku popunjavanja Indeksa. Od suštinske je važnosti da **odabrani odgovori objektivno i u potpunosti** (ili najbliže moguće) **odgovaraju trenutnom stanju u JLS.** Provera da li potvrda za odabrani odgovor odgovara trenutnom stanju u JLS vrši se na osnovu **izvora verifikacije kao dokaza da je stanje zaista takvo kakvo je opisano kroz konkretan odgovor,** i koji su definisani za svaki od indikatora.

Vrednost svakog odgovora izražava se u bodovima, u skladu sa karakterom tog odgovora u kontekstu dobre uprave, odnosno standarda koje svaki odgovor opisuje. **Rezultat svake JLS** za određenu oblast/princip ili grupu principa dobrog upravljanja, **računa se kao zbir osvojenih ponderisanih bodova u datoj oblasti u odnosu na maksimalan mogući ponderisani broj bodova u datoj oblasti i iskazuje u procentima:**

Osvojeni broj bodova u oblasti (načelu) / max broj bodova za celu oblast (princip) (x 100) = rezultat u oblasti (načelu) u %

Na kraju, **ukupan rezultat za ceo Indeks se dobija kao procenat zbira osvojenih ponderisanih bodova na sva pitanja / indikatore za svaku od pet oblasti / načela dobrog upravljanja u odnosu na maksimalan mogući ponderisani broj bodova.**

Osvojeni broj bodova za sva načela / max broj bodova za ceo IDU (x 100) = rezultat IDU u %

Imajući u vidu činjenicu da nisu svi indikatori, niti sve oblasti i načela dobre uprave isti sa stanovišta značaja, obima i složenosti, u toku izrade metodologije primenjeno je sistemsko i prema pravilima struke uspostavljeno **različito vrednovanje - ponderisanje** na svakom nivou analize: primenjeni su ponderi na nivou svakog indikatora, za svaku oblast, kao i na nivou svih pet načela. Prikaz pondera za pitanja, oblasti i načela dat je u aneksu ovog dokumenta (A.1 Tabelarni pregled indikatora i pondera Indeksa dobre uprave).

Za adekvatno razumevanje faze koja je u operativnom smislu reči najvažnija za JLS, a to je faza prikupljanja podataka, odnosno faza odgovaranja na pitanja iz upitnika, bitno je skrenuti pažnju na postojanje **dva tipa indikatora** na osnovu tipa pitanja / odgovora: (i) skalirana, odnosno pitanja sa isključivim odgovorom i (ii) kumulativna / kompozitna pitanja. Osnovna razlika je ta što je u prvom tipu pitanja (skaliranim pitanjima) moguće izabrati samo **jedan odgovor**, odnosno jednu od mogućih situacija koja odražava stanje u JLS i predstavlja jedan od mogućih scenarija, za koji se dobija unapred definisan broj bodova. Kod drugog tipa pitanja moguće je izabrati **više odgovora** – svaki odgovor koji se odabere, u sistemu za računanje bodova se kodira odgovorom „DA“ (pozitivnim odgovorom) i za taj odgovor JLS dobija određeni broj bodova.

Tabela 1.1: Primer indikatora sa skaliranim pitanjima

1.1.5. Da li je formirana koordinaciona i radna struktura za razvojno/strateško planiranje i praćenje sprovođenja Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta	Odgovori	Sis. bod.
	1.1.5.1 U procesu razvojnog/strateškog planiranja uspostavljena je formalna koordinaciona struktura/tim, a na osnovu sprovedene analize zainteresovanih strana dalje su uspostavljene tematske radne grupe kao i širi formati za uključivanje zainteresovane javnosti i sva tela/oblici rada su se efektivno sastajali u procesu izrade krovnog planskog dokumenta; ista ili prilagođena struktura koristi se za praćenje sprovođenja krovnog planskog dokumenta JLS i sastaje se u procesu pripreme i razmatranja godišnjih/trogodišnjih izveštaja koji su podložni komentarisanju i dostupni i najširoj javnosti	5
	1.1.5.2 U procesu izrade krovnog planskog dokumenta uspostavljena je i funkcionisala formalna koordinaciona struktura/tim sa pratećim radnim grupama/telima, a obavljane su i konsultacije sa širim krugom zainteresovanih strana; utvrđena su zaduženja/odgovornosti nosilaca procesa u pogledu praćenja i izveštavanja o sprovođenju krovnog planskog dokumenta, ali ovaj proces nije pokrenut (ne sprovodi se) i izveštaji nisu dostupni na internet stranici JLS	3
	1.1.5.3 U procesu izrade krovnog planskog dokumenta uspostavljena je formalna koordinaciona struktura/tim sa pratećim radnim grupama/telima sačinjenim uglavnom od zaposlenih u JLS, ali nije postojao širi konsultativni forum, niti je utvrđena koordinacija, odnosno zaduženja/odgovornosti u pogledu praćenja i izveštavanja o sprovođenju krovnog planskog dokumenta	2
	1.1.5.4 JLS nikada nije formirala koordinacione i radne strukture za razvojno/strateško planiranje, ali je konsultovala javnost u procesu izrade Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta	1
	1.1.5.5 JLS nikada nije formirala koordinacione i radne strukture za razvojno/strateško planiranje, niti je konsultovala javnost u procesu izrade Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta	0
	<i>Maksimalan broj bodova</i>	5

Kao što se može videti iz prethodnog primera, moguće je izabrati samo jedan odgovor na ovo pitanje – sama logika odgovora je takva da nije moguće u isto vreme izabrati dva ili više odgovora, jer su oni međusobno isključujući. U ovom tipu pitanja bodovanje se vrši pravljenjem određene skale, koja je najčešće od 0 (odsustvo bilo kakve prakse/dokumenta/situacije) pa do 5 (poželjna, najbolja moguća ili idealna situacija, u zavisnosti od tipa pitanja). Maksimalna ocena kod ovog tipa pitanja je ona koju nosi najpoželjniji odgovor (5). Ukoliko, na primer, je izabran odgovor pod 4 (nisu formirane koordinacione i radne strukture, ali je konsultovana javnost u procesu izrade Plana razvoja) broj bodova pod ovim indikatorom je 1 od maksimalno mogućih 5 bodova.

Tabela 1.2: Primer indikatora sa kumulativnim (kompozitnim) pitanjima

1.1.7.1. Izabrati odgovore koji opisuju pristup JLS u pogledu srednjoročnog planiranja i usklađenosti programskog budžeta sa planskim dokumentima JLS (moguće je više odgovora)	Odgovori	Sis. Bod.
	1.1.7.1. U JLS postoji trogodišnji srednjoročni plan usklađen sa planom razvoja i drugim planskim dokumentima i budžetskim okvirom JLS	2
	1.7.1.2. Trogodišnji srednjoročni plan JLS godišnje ažurira u skladu sa budžetskim ciklusom	2
	1.1.7.3. Godišnje ažurirani nacrt srednjoročnog plana JLS za naredni trogodišnji period služi kao osnov za formulisanje predloga finansijskog plana JLS i nacrta budžeta JLS	2
	1.1.7.4. JLS vrši usklađivanje programskih informacija u budžetu sa elementima srednjoročnog plana	1
	1.1.7.5. JLS vrši redovno izveštavanje početkom naredne godine o sprovođenju srednjoročnog plana u prethodnoj godini	1
	<i>Maksimalni broj bodova</i>	8

Kao što se može videti iz ovog primera, JLS može imati više različitih elemenata/praksi/dokumenata koji se odnose na pristup u pogledu srednjoročnog planiranja i usklađenosti programskog budžeta sa planskim dokumentima. Oni nisu međusobno isključujući (iako mogu biti suštinski povezani i međusobno zavisni, ali to ne menja karakter pitanja), pa je zato potrebno izabrati sve odgovore koji se odnose na praksu i trenutno stanje u JLS u toj oblasti. Na primer, ukoliko JLS pozitivno odgovori na prvi odgovor (nosi dva boda), četvrti (nosi jedan bod) i peti (nosi jedan bod), ona će osvojiti 4 bodova. Maksimalan broj bodova u odnosu na koji se računa rezultat (učinak) predstavlja zbir svih odgovora, što je u ovom primeru 8.

Kao što se još može videti u tabeli 2, nisu svi mogući odgovori bodovani istim brojem bodova – u zavisnosti od više različitih parametara (npr. opštost akta kojim je nešto regulisano, važnost tog odgovora za ceo indikator, razlike u smislu da li neki odgovor odražava zakonsku obavezu ili predstavlja dobru praksu koja prevazilazi zakonske obaveze, razlike u smislu da li ispunjavanje standarda koji neki odgovor odražava zahteva veće napore i resurse u odnosu na neke druge odgovore i slično), odgovori često nose različit moguć broj bodova. To značajno utiče na „osetljivost“ ovog instrumenta, odnosno na činjenicu da je učinjen dodatni napor da se bodovanje učini što je moguće objektivnijim u odnosu na sadržinu pojedinih indikatora.

Tim koji je bio zadužen za razvoj IDU birao je jedan ili drugi tip pitanja pre svega imajuću u vidu karakter i složenost materije koju konkretan indikator obrađuje. Tip pitanja ne odražava razlike u finalnim ocenama, jer su ponekad velike razlike u **maksimalnim ocenama koje postoje u jednom ili u drugom tipu indikatora regulisane i uslovno rečeno, ublažene primenjenim sistemom ponderisanja.**

Prvi korak u izradi ove Analize je bilo upoznavanje JLS sa indeksom u okviru poziva koji je poslat na adrese 60 gradova i opština koje su učestvovala u merenju učinka u 2021. godini. Sve zainteresovane JLS su prilikom potvrđivanja učešća odredile i kontakt osobe, koje su bile zadužene za koordinaciju pripreme podataka sa strane uprave i koje su nakon završenog merenja davale saglasnost na finalnu verziju dokumenta.

U okviru prve faze u radu ekspertskega tima organizovano je prikupljanje i analiza javno dostupnih podataka i dokumentacije (sajtovi JLS, portal javnih nabavi, itd.) kako bi se što bolje pripremili za posete JLS. Dalje, kod indikatora / pitanja gde je bilo relevantno, prikupljeni podaci su upoređeni sa prethodnom analizom kako bi se stekao bolji uvid u promene u odnosu na merenje iz 2021. godine. Eksperti su dobili dodatne interne smernice za ujednačavanje kriterijuma i pristupa, zasnovane i na iskustvima iz prethodnih merenja, a koje se najvećim delom odnose na sistematičnost u proveru podataka i izvore informacija.

Posete su organizovane tokom novembra 2023. godine i dodatan izazov u njihovoj organizaciji je predstavljala izborna kampanja (republički i lokalni izbori u određenom broju JLS), kao i redovni poslovi na pripremi i usvajanju budžeta.

Tokom poseta, eksperti su u saradnji sa opštinskim timovima – načelnici, njihovi zamenici i saradnici iz drugih odeljenja, prolazili kroz indikatore i vršili verifikaciju svih pitanja kroz uvid u dokumentaciju, izveštaje, itd. Pored organizovanih poseta, u najvećem broju slučajeva bilo je potrebno organizovati i dodatne telefonske ili konsultacije mailom kako bi se potvrdili odgovori na sva pitanja.

Po završetku popunjavanja tabela indeksa, finalni nacrti su podeljeni sa timovima u JLS kako bi dodatno verifikovali podatke i, ukoliko se javi potreba, predložili izmene. Predstavnici svih 60 JLS koje su bile uključene u analizu su dostavili mailom potvrdu – saglasnost sa prikazanim rezultatima. Uključene JLS su kroz učešće u izradi analize dobile jasniju sliku rada, posebno u pogledu usaglašenosti sa zakonskom regulativom.

U nastavku analize predstavljeni su **prikupljeni podaci koji su grupisani u pet principa dobre uprave**: (1) Odgovornost; (2) Transparentnost i participacija; (3) Ravnopravnost; (4) Predvidivost, efikasnost i delotvornost lokalne samouprave i (5) Antikorupcija. Ovakvo grupisanje principa dobre uprave, koje ne odgovara jednoznačno podeli principa koji se najčešće koriste od strane referentnih međunarodnih organizacija, je nastalo kao rezultat radionica sa predstavnicima relevantnih nacionalnih i lokalnih organa tokom pripreme IDU. Imajući u vidu da se mnogi procesi u JLS, a posledično i definisani indikatori, odnose na više principa dobre uprave istovremeno, prioritet je bio da se pojedini važni procesi u JLS grupišu i istraže kroz seriju procesno povezanih pitanja kako bi se i na taj način ukazalo na važnost njihove primene u celosti, a potom su svrstavani u oblast ili grupu oblasti kojoj pretežno pripadaju. Za **svaki indikator su predstavljeni odvojeni podaci (procenti) za gradove, opštine i ukupan broj pokrivenih JLS, a u okviru opisa je, tamo gde je bilo relevantno, dato i poređenje sa podacima koji su dobijeni tokom merenja u 2018. i 2021. godini. Preporuke za procedure i prakse koje treba unaprediti su grupisane na nivou oblasti i objedinjene za gradove i opštine, a tamo gde postoji razlika to je posebno naglašeno.**

2. REZIME KLJUČNIH NALAZA

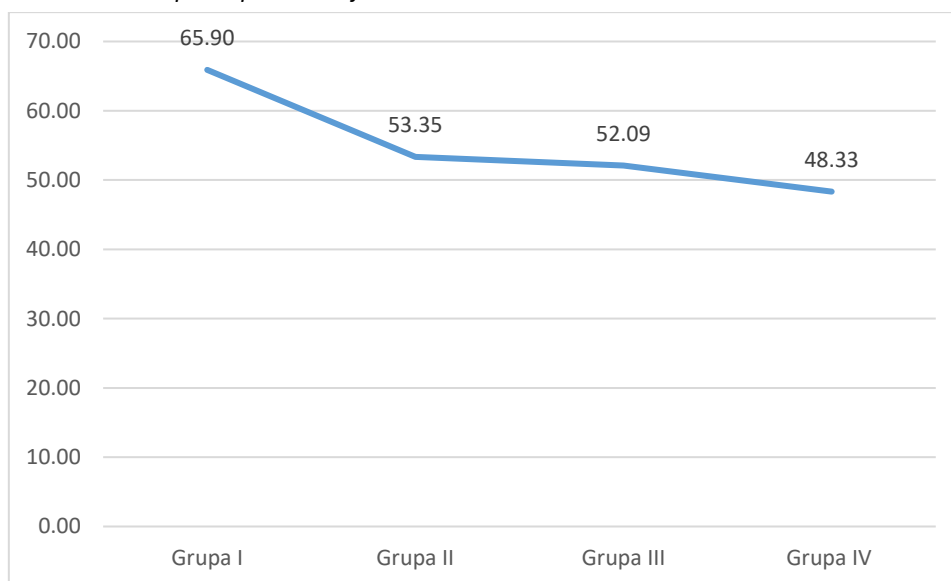
Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave iz uzorka prema Indeksu dobre uprave (IDU) na nivou svih pet načela je 52,87%, što predstavlja značajno uvećanje u odnosu na prethodna merenja – posebno u odnosu na ostvaren rezultat od 39,1% iz 2018., ali i 47,41%, iz 2021. godine. Ono što možemo je da konstatujemo da svakako postoji prostor za dalje unapređenje postupanja JLS, kao i da postoje izražene razlike među samim JLS koje su obuhvaćene analizom. Na donjem kraju skale se nalaze jedinice lokalne samouprave koje su na IDU ostvarile rezultat od samo oko 27% , na gornjem kraju se nalazi rezultat od oko 74% ispunjenosti u odnosu na maksimalan mogući broj bodova. U 50 lokalnih samouprava je ostvaren rast vrednosti indeksa u odnosu na prethodno istraživanje dok je u 10 JLS došlo do pada vrednosti indeksa.

Čemu možemo pripisati ovako značajne razlike u skoru IDU među opštinama iz uzorka? Najpre ćemo predstaviti odnos između statusa jedinice lokalne samouprave i ukupnog skora na IDU. **Gradovi su u proseku ostvarili skor od 59,92%** (47,58% u 2018. i 54,21% u 2021. godini), a **opštine u proseku 50,72%** (u odnosu na 36,48% u 2018. i 45,34% u 2021.). Iako značajna razlika između gradova i opština u sprovođenju principa dobrog upravljanja i dalje postoji, zadržan je pozitivan pomak koji je zabeležen prilikom prikupljanja podataka u 2021. u odnosu na rezultat iz 2018. godine. U **2018. godini ostvareni prosečan skor opština je iznosio 77% od ostvarenog prosečnog skora gradova**, da bi u **2021. i 2023. godini ovaj odnos dostigao oko 84-85%**.

U narednom koraku smo posmatrali i **odnos između stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave i njihovog skora na IDU**. Jedinice lokalne samouprave koje spadaju u prvu od četiri grupe razvijenosti, prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave iz 2014. godine, su ostvarile skor od čak 65,90%. Takođe, podaci za gradove koji ne spadaju u prvu grupu razvijenosti su se kretali oko rezultata opština koje spadaju u tu grupu. Ovi rezultati ukazuju da ćemo **prakse dobre uprave češće naći u najrazvijenijim jedinicama lokalne samouprave, bez obzira da li se radi o gradovima ili opštinama**, nego što ih, u proseku, nalazimo samo u gradovima. Rezultati za manje razvijene kategorije jedinica lokalne samouprave dodatno potvrđuju ovaj nalaz: za svaku narednu kategoriju prema nivou razvijenosti, skor na IDU se smanjuje: na 53,35% u drugoj grupi, 52,09% u trećoj i 48,33% u četvrtoj grupi.

Razlika u prosečnoj vrednosti indeksa prema stepenu razvijenosti JLS je prikazana u donjem grafiku.

Grafik 1: Prosečan rezultat IDU po stepenu razvijenosti JLS

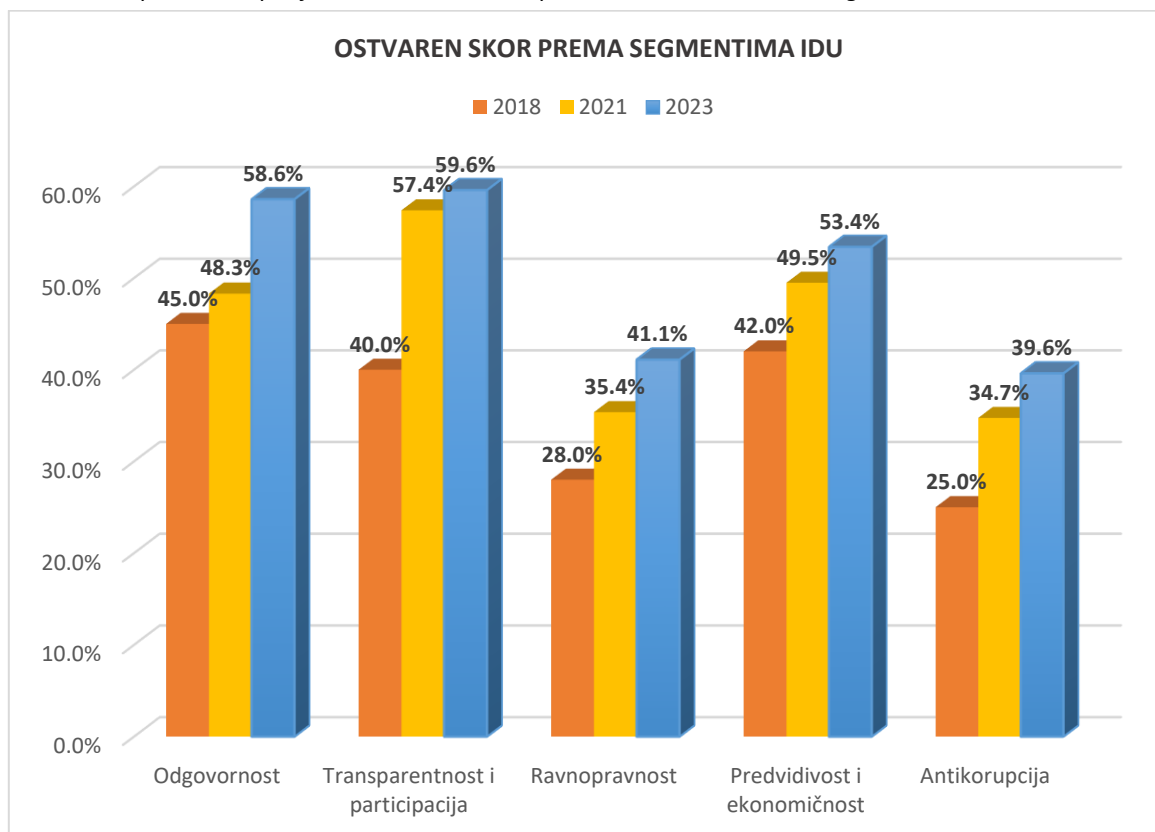


Značajno je ukazati i na **regionalne razlike**¹. Prosečan skor lokalnih samouprava iz regiona Vojvodine je 59,17%, potom sledi region Šumadija i zapadna Srbija sa prosečnim skorom JLS od 50,49%, dok je u regionu Istočne i južne Srbije prosečan skor 49,32%. Dodatno se može uočiti da je stepen ujednačenosti ostvarenih skorova pojedinačnih JLS najizraženiji u regionu Vojvodine (standardna devijacija je 6,8) dok se najneujednačeniji rezultati uočavaju kod JLS iz regiona Šumadija i zapadna Srbija (standardna devijacija je 13,1 i dve JLS sa najvećim ostvarenim skorom indeksa dobre uprave kao i dve JLS sa najlošijim rezultatom dolaze iz ovog regiona). U 10 najbolje rangiranih JLS samo jedna JLS (na 10 poziciji) je iz regiona Istočna i južna Srbija (6 je iz regiona Vojvodine i 3 iz regiona Šumadije i zapadne Srbije) a u 15 najlošije rangiranih JLS nema nijedne JLS iz regiona Vojvodine.

2.1. Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave

Gledano prema pojedinačnim principima IDU, jedinice lokalne samouprave ostvaruju značajno različite rezultate. Na jednoj strani su **prakse vezane za ravnopravnost i suzbijanje korupcije, kod kojih uočavamo rezultat od oko 41%, odnosno 40% od maksimalnog broja bodova**. U primeni načela **predvidivosti i ekonomičnosti zabeležen je manji porast i procenat ispunjenosti je na 53%**. **Najveći porast od preko 10 procentnih poena (odnosno rast ostvarenog skora za 21%) zabeležen je u primeni načela odgovornosti, od 48,3% do 58,6%**. Ispunjenost **načela transparentnosti i participacije je dostigla gotovo 60% maksimalnog skora**, što je ujedno i najbolji rezultat.

Grafik 2: Prosečan procenat ispunjenosti načela dobre uprave u 2018., 2021. i 2023. godini

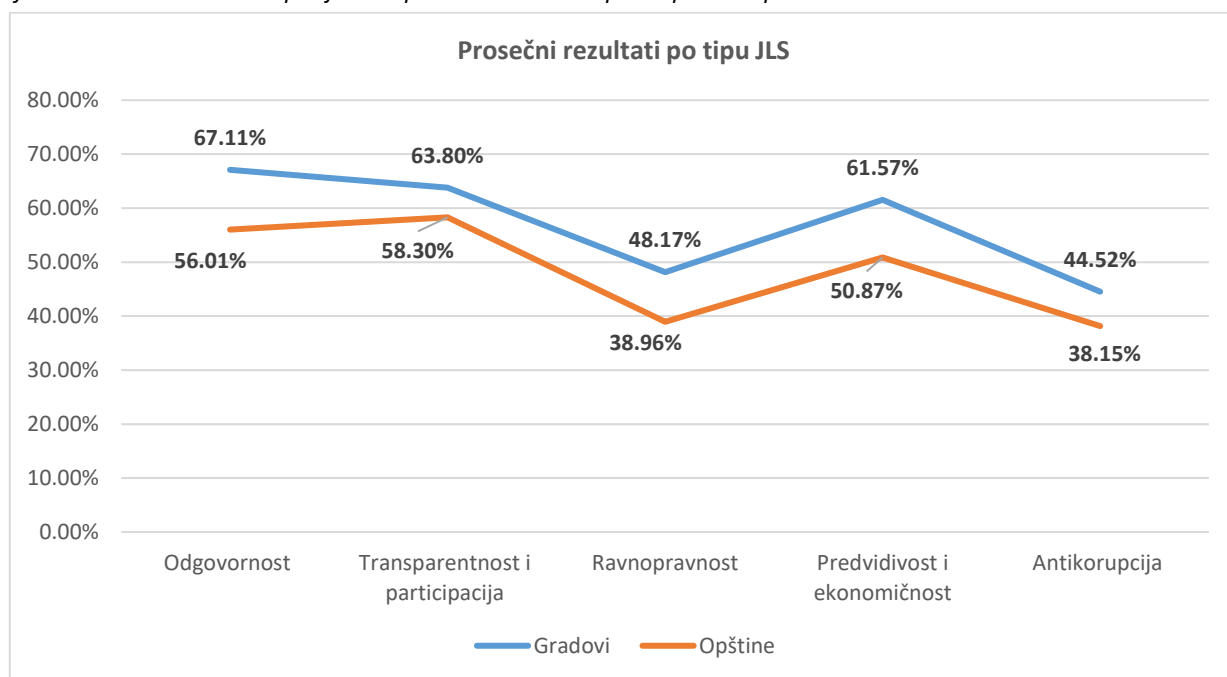


¹ Od 60 JLS koje čine uzorak 19 JLS je iz statističkog regiona Vojvodine, 22 iz statističkog regiona Šumadija i zapadna Srbija i 19 JLS iz statističkog regiona Južna i istočna Srbija.

Faktori koji su mogli da utiču na uočena poboljšanja po svim principima, kao i na razliku u stepenu unapređenja su višestruki. Na nivou prvog principa, Odgovornost, presudnu ulogu su imale izmene zakonskog okvira, posebno u oblasti planiranja, i period koji je JLS bio potreban da uvedu nove prakse i prilagode planski i institucionalni okvir rada, što je uticalo na veliki skok između merenja iz 2021. i 2023. godine uz očekivanje da bi trend rasta mogao da bude nastavljen sa usvajanjem srednjoročnih planova i dalje usaglašavanje praksi koje su vezane za usklađivanje sa programskim budžetom, izveštavanje i objavljivanje podataka. Sa druge strane, među otežavajućim faktorima koji su uticali na merenje u 2021. godini, a delom i posle ovog perioda, je i epidemija sa povezanim merama koje su uvedene u martu 2020. godine, a koje su u pojedinim periodima imale negativan uticaj na interne kapacitete dela JLS, kao i na mogućnost sprovođenja konsultativnih procesa kao sastavnih delova procesa strateškog i finansijskog planiranja. U istom periodu, SKGO i drugi razvojni partneri su pružili podršku značajnom broju gradova i opština u oblastima koje su od značaja za dobru upravu kroz pakete podrške, obuke, savetovanja (deo podrške je i formulisan na osnovu pokazatelja iz prethodnih analiza) i ova podrška je svakako doprinela zabeleženom pomaku. Dalje, SKGO je u saradnji sa resornim ministarstvom razvila modele administrativnih postupaka koji su dostupni svim gradovima i opštinama. Na kraju, unapređenje dela lokalnih praksi u kojima su ostvareni slabiji rezultati u prethodnim merenjima iz 2018. i 2021. godine nije zahtevalo veća ulaganja od strane JLS, poput usvajanja određenih internih alata, dok je u drugim slučajevima zahtevalo značajnije resurse, na primer nova softverska rešenja, što je moglo da ima uticaja na definisanje prioriteta i aktivnosti koje su u međuvremenu sprovedene na lokalnu. Na kraju, u nekim JLS je evidentan i nedostatak ljudskih resursa za sprovođenje potrebnog ili poželjnog obima promene normativnog okvira i prakse funkcionisanja. Ovo su samo neki od faktora, možda najlakše uočljivijih, koji su u određenoj meri mogli da utiču na pokazatelje u većini gradova i opština koje su pokrivena uzorkom. Detaljnija analiza bi zahtevala dodatno prikupljanje podataka o internim i eksternim faktorima na nivou pojedinačnih JLS, koji nisu deo IDU upitnika.

U narednom koraku razmotrena je razlika u procentu ispunjenosti IDU prema načelima za grupu gradova (14) i opština (46). Kao i u prethodnim analizama, gradovi konzistentno pokazuju bolje rezultate u odnosu na opštine, iako razlika po pojedinačnim segmentima IDU varira.

Grafik 3: Prosečan rezultat ispunjenosti pet načela dobre uprave prema tipu JLS iz uzorka



Najveća razlika između gradova i opština je u segmentu ravnopravnosti u kojem opštine u proseku ostvaruju samo oko 81% skora gradova dok je najmanja razlika u oblasti transparentnosti i participacije gde opštine u proseku ostvaruju preko 91% prosečnog skora gradova.

2.2. Ključni nalazi prema pojedinačnim principima Indeksa dobre uprave

U ovom delu analize prikazani su, po mišljenju autora, neki od ključnih nalaza po pojedinačnim principima definisanim IDU, koji ukazuju na one procese i postupanje u JLS u kojima su u narednom periodu potrebna i, uz odgovarajuću podršku moguća najznačajnija unapređenja. Zbog brojnosti indikatora i specifičnih nalaza sprovedene analize, u okviru ovog dela analize nisu obuhvaćeni svi nalazi kao i uzročno posledične veze između pojedinih nalaza. Za detaljniji uvid u zaključke i preporuke po pojedinačnim oblastima i specifičnim indikatorima u okviru definisanih pet principa dobrog upravljanja, potrebno je sagledati pokazatelje u okviru poglavlja 3, *Detaljna analiza indikatora po oblastima dobrog upravljanja*.

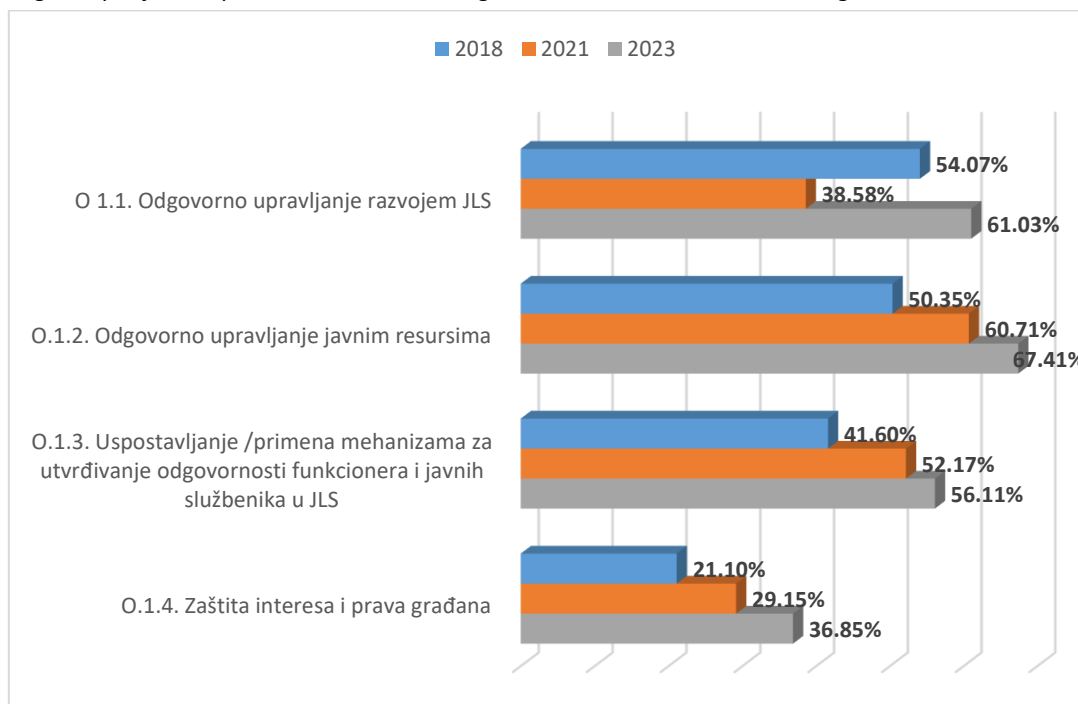
1. Načelo dobrog upravljanja: ODGOVORNOST

U okviru prvog principa dobrog upravljanja koji Indeks dobre uprave posmatra, *Odgovornost*, postignuti rezultat jedinica lokalne samouprave iznosi **58,60% u odnosu na maksimalni mogući rezultat**, konkretno 67,11% za gradove i 56,01% za opštine.

Načelo Odgovornost je podeljeno na četiri oblasti:

- 1.1. Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice (7 indikatora)
- 1.2. Odgovorno upravljanje javnim resursima (14 indikatora)
- 1.3. Uspostavljanje i primena mehanizama za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i javnih službenika u JLS (9 indikatora)
- 1.4. Zaštita interesa i prava građana (6 indikatora).

Grafik 4: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Odgovornosti u 2018., 2021. i 2023. godini



U istraživanju koje je sprovedeno **2018. godine JLS su najveći skor od 45% ostvarile upravo u ovoj oblasti**, dok je u istraživanju **2021. zabeležen neznatan pomak na 48,30%**, što je ujedno bio i najmanji zabeležen napredak. Razlozi su višestruki, ali je jedan od ključnih donošenje Zakona o planskom sistemu iz 2018., koji je pred JLS postavio nove zahteve koji su doveli do značajnog pada vrednosti skora za podoblast Odgovorno upravljanje

razvojem u 2021. godini u odnosu na merenje iz 2018. godine. Istraživanje iz **2023. godine prikazuje drugačije stanje: rezultat od 61,03 % za podoblast Odgovorno upravljanje razvojem, odnosno rezultat od 58,60%** ostvarenosti načela Odgovornosti u celosti je značajan iskorak od 10,3 procentnih poena u odnosu na analizu iz 2021. godine. Nameće se zaključak da se u JLS, u međuvremenu, ovladalo odredbama Zakona o planskom sistemu, kao i odredbama pratećih Uredbi, a što proizilazi iz podatka da u 2023. godini **90% analiziranih JLS ima usvojen Plan razvoja**. Dok je u 2021. godini u odnosu na 2018. zabeležen pad broja JLS koje imaju krovnu strategiju razvoja (u 2018. je to bilo iznad 85% gradova i iznad 95% opština, a 2021. godine samo 57% gradova i 59% opština), u 2023. godini zabeležen je značajan rast u odnosu na 2021. godinu i Planovi razvoja su usvojeni u 92% gradova i 89% opština. Važno je pomenuti da u 2023. godini **sve JLS koje imaju usvojene planove razvoja su ovaj dokument pripremile u skladu sa zakonski predviđenom strukturom**. Može se izvesti zaključak da je zakonsko uređenje oblasti donošenja i usvajanja razvojnih i dokumenata javnih politika kroz usvajanje Zakona o planskom sistemu i povezane Uredbe i odgovarajuću pruženu stručnu i tehničku podršku, uticalo na unapređenje praksi u JLS, a samim time i na poboljšane rezultate indikatora, odnosno čitave oblasti „Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice“ i posledično načela Odgovornost. Posebno ističemo da je od velikog značaja što **sve analizirane JLS, gradovi i opštine, imaju prostorne, odnosno urbanističke planove**.

Uprkos ostvarenom napretku u pogledu broja JLS koje imaju usvojene planove i njihovu usaglašenost sa propisanom strukturom, rezultati IDU ukazuju da i dalje postoji prostor za poboljšanje postojeće prakse i u oblasti odgovornog upravljanja razvojem zajednice, pre svega u **daljem jačanju institucionalnog okvira i procedura koji planove treba da prevedu u praksu**. Zabeleženo je da, na primer, najveći broj JLS nema interni akt kojim se detaljno reguliše procedura planiranja, revizije, praćenja, vrednovanja i izveštavanja o realizaciji Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta. Dalje, neophodno je **jačati ulogu tela koja se staraju o sprovođenju planova, kao i kapacitete za praćenje i izveštavanje o sprovođenju razvojnih planova** – samo 35% analiziranih JLS ima ovakvo telo koje se redovno ili povremeno sastaje (što je, istina, dvostruko bolje u odnosu na 18% iz 2021. godine). Bez adekvatnog sistema praćenje i izveštavanja postoji rizik da korist koju jedinice lokalne samouprave imaju od planova ne bude veća od troškova koje su imali na njihovoj pripremi i usvajanju. Planovi imaju svoju pravu svrhu samo ako se tretiraju kao živi dokumenti na koje se neprestano referiše, koji se dopunjuju, menjaju, ažuriraju i kritički sagledavaju tokom čitavog perioda važenja. Potvrdu ovog nalaza vidimo i u rezultatu koji je postignut u pogledu **indikatora Planiranje kapitalnih projekata**. JLS su načinile iskorak u pogledu toga da **Odluke o budžetu sadrže pregled kapitalnih izdataka u 95% slučajeva** (svi gradovi i 93,5% opština), ali nedostaje izveštavanje i generalno praćenje njihovog sprovođenja – **samo 38,3% na nivou svih JLS priprema i razmatra izveštaje o sprovođenju kapitalnih projekata i po potrebi preduzima korektivne mere** u cilju njihove uspešne realizacije i kvalitetnijeg planiranja za naredne investicione cikluse.

Pokazatelji u oblasti **javnih nabavki ukazuju na solidan pomak**. Naime, rezultati iz 2021. godine nisu bili na visokom nivou, što je delom objašnjeno izmenama zakonske regulative i prilagođavanja prakse JLS novim odredbama. Situacija u 2023. godini je znatno bolja: **76,6% JLS prati realizaciju javnih nabavki i kontroliše ugovore na najvišem nivou, a 53,3% JLS ima i održava bazu podataka o ponuđačima**, što navodi na zaključak da je veliki broj JLS ovladao regulativom u ovoj oblasti i da je pravilno primenjuje.

Indeks i dalje ukazuje na **učinjene napore, ali nedovoljne rezultate koje JLS postižu u pogledu vođenja evidencije i upravljanja javnom svojinom**. Naime i dalje postoji veliki prostor za unapređenje po ovom pitanju u značajnom broju JLS, pošto od jedne četvrtine do jedne trećine JLS nisu popisale svu imovinu, odnosno izvršile upis javne svojine u korist JLS.

U pogledu **mehanizama za utvrđivanja odgovornosti predstavnika jedinica lokalne samouprave**, indeks pokazuje da su **prvi koraci - usvajanje Etičkog kodeksa funkcionera JLS i Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika JLS, napravljeni u velikoj većini JLS - 91%, odnosno 96%; ali se u većini tu i stalo**. Sudeći prema rezultatima po pojedinim indikatorima, jedinice lokalne samouprave bi u narednom periodu trebalo da posvete pažnju postojanju i funkcionisanju radnog tela za praćenje primene etičkog kodeksa - u 85% JLS nije uspostavljeno radno telo za praćenje primene Etičkog kodeksa funkcionera lokalne samouprave, odnosno 52%

JLS kada se radi o Kodeksu za službenike i nameštenike. Dakle, i ovde je **potrebno napraviti iskorak od usvajanja određenih dokumenata ka njihovoj primeni i praćenju rezultata te primene.**

Rezultati u pogledu zaštite interesa i prava građana značajno zaostaju od rezultata postignutih u drugim oblastima u okviru ove oblasti dobrog upravljanja. **Najveći napredak bi JLS mogle da postignu u pogledu institucije zaštitnika građana** - uspostavljena u 13% analiziranih JLS, prevashodno u gradovima, mada treba imati u vidu da ova institucija, da bi zaista funkcionisala optimalno u lokalnoj zajednici, zahteva i značajne resurse, uz dodatno napomenu da ne predstavlja zakonsku obavezu. Zato je ovo jedno u nizu pitanja u čijem rešavanju treba razmotriti **uspostavljanje međuopštinske saradnje kao mehanizma za prevazilaženje ograničenja u ljudskim i materijalnim resursima** kojima raspolažu manje i siromašnije jedinice lokalne samouprave.

Mera koja zasigurno ne iziskuje značajne finansijske resurse, a može dosta da doprinese zaštiti interesa i prava građana na nivou JLS je **formiranje Radnog tela skupštine za razmatranje predstavi i pritužbi građana**. U okviru ovog indikatora zabeležen je iskorak u odnosu na prethodno istraživanje: u 2021. godini 27 % JLS nije obrazovalo skupštinsko radno telo za predstave i pritužbe građana ili se to telo nije sastajalo, dok je u 2023. godini to slučaj u samo 11,6% JLS. Najveći deo JLS, nešto manje od 72% je obrazovalo Radno telo skupštine koje se povremeno sastaje, koje nema usvojen Pravilnik i čije izveštaje ne razmatra Skupština, dok je samo 6,67% JLS dobilo maksimalnu ocenu i ima Radno telo koje se sastaje najmanje jednom u tri meseca, čiji je rad definisan Pravilnikom, a čiji izveštaj najmanje jednom godišnje razmatra Skupština JLS.

2. Načelo dobrog upravljanja: TRANSPARENTNOST I PARTICIPACIJA

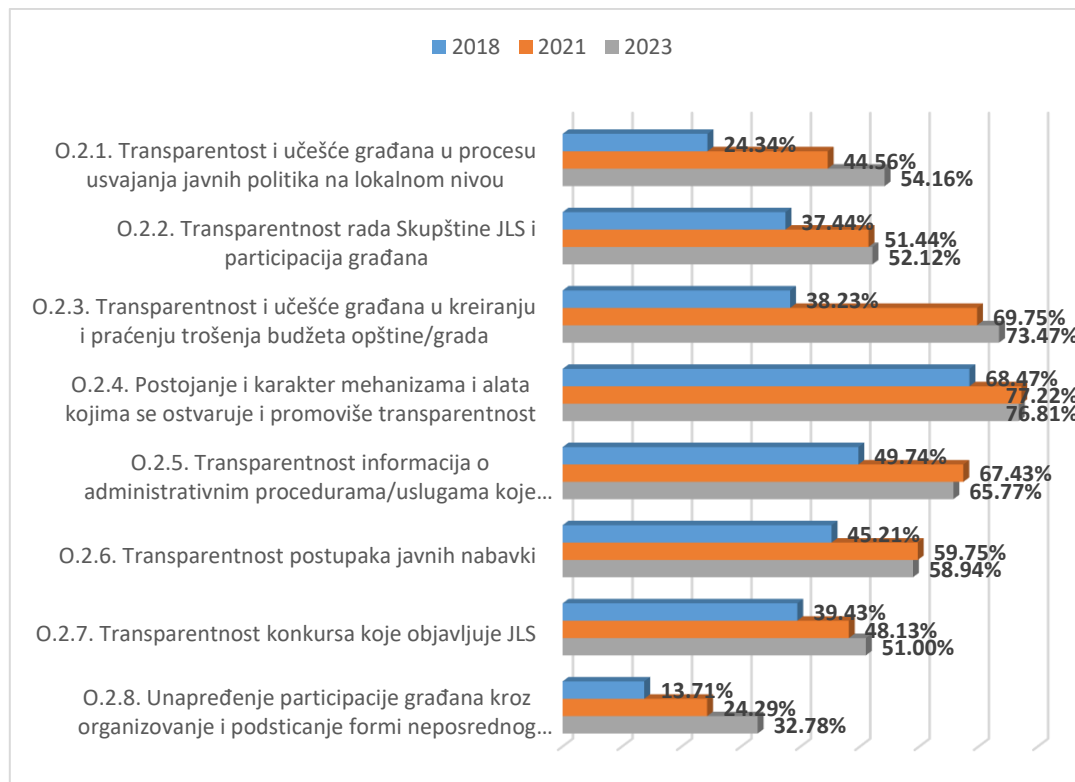
U pogledu transparentnosti i participacije, JLS su ostvarile najveći skor na nivou svih načela od **59,58%, odnosno 63,80% na nivou gradova i 58,30% na nivou opština.**

Načelo Transparentnost i participacija je podeljeno na osam oblasti:

- 2.1. Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou (2 indikatora)
- 2.2. Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana (3 indikatora)
- 2.3. Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada (4 indikatora)
- 2.4. Postojanje i karakter mehanizama i alata kojima se ostvaruje i promovise transparentnost (4 indikatora)
- 2.5. Transparentnost informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS (3 indikatora)
- 2.6. Transparentnost postupaka javnih nabavki (4 indikatora)
- 2.7. Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS (6 indikatora)
- 2.8. Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS (1 indikator)

U 2021. godini je u odnosu na analizu sprovedenu u 2018. godini u ovoj oblasti ostvaren najveći napredak budući da je ostvaren skor uvećan za oko 17 procentnih poena, sa 40% nad 57%. Poseban napredak u tom periodu je načinjen u uspostavljanju lokalnih propisa za sprovođenje javnih rasprava, zatim uključivanju građana u proces donošenja budžeta JLS (budući da je Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđena obavezna uključivanja građana), transparentnosti i kvalitetu dostupnih informacija o administrativnim procedurama /uslugama JLS i dr. U periodu između 2021. i 2023. godine rast je nastavljen, ali samo za nešto više od 2 procentna poena.

Grafik 5: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Transparentnost i participacija u 2018., 2021. i 2023. godini



Zabeleženo je dalje unapređenje prakse sprovođenja javnih rasprava prilikom izrade nacrt/predloga propisa: **čak 95% JLS redovno organizuje rasprave u odnosu na 75% u 2021. godini.** Takođe je zabeležen neznatni pad u pogledu broja JLS koje su organizovale javnu raspravu o budžetu prilikom donošenja aktuelnog budžeta - sa 95% u 2021. na 93% JLS u 2023. godini. **Građanske vodiče kroz budžet objavljuje 63%** od ukupnog broja JLS, što predstavlja značajan napredak u odnosu na 45% JLS u 2021. godini. Dalje, **83% JLS uključuje OCD u proces izrade strateških dokumenata kroz direktne konsultacije, putem radnih grupa ili na neki drugi način,** dok je 2021. godine to bio slučaj u 61% od ukupnog broja JLS, odnosno samo 28% JLS u 2018. godini.

Iako umereni napredak u ovoj oblasti daje pozitivnu sliku o uključivanju građana u proces usvajanja javnih politika, i dalje **postoji prostor za unapređenje institucionalnog okvira i praksi** i to kroz **unapređenje organizacije javnih rasprava u pogledu trajanja, blagovremenog objavljivanja nacrt dokumenata, kombinovanja više formi javnih rasprava, davanja odgovora na postavljena pitanja i predloge.** Takođe, rezultati indikatora koji meri **aktivnosti JLS na podsticanju neposrednog učešća građana u radu JLS** (zbor građana, građanska inicijativa, referendum), pokazuju značajan prostor za unapređenje: 11,6% JLS (15% JLS u 2021., 13% u 2018.) je u poslednjih 5 godina aktivno pozivalo građane da dostave predloge kroz inicijative, 25% (10% u 2021., 3% u 2018.) da organizuju zborove građana, 41,6% (37% u 2021., 15% u 2018.) ima uspostavljen delotvoran i efikasan mehanizam razmatranja predloga građana koji stignu u formi građanske inicijative ili predloga sa zborova građana. Ovo jeste jedna od oblasti u kojima je potrebno dati podsticaj i podršku JLS da unaprede svoje postupanje i praksu. U svemu ovome vidimo još **jedan značajan prostor za unapređivanje lokalne demokratije.** Da bi do toga i došlo, potrebno je da predstavnici lokalnih samouprava postanu više usmereni na stvarne efekte koje lokalne politike treba da donesu, da prepoznaju da vreme i drugi resursi opredeljeni za konsultacije sa građanima i civilnim društvom daju višestruko veće rezultate od onoga što je u njih investirano. Pored toga, potrebno je i da više saznaju o tome kako najefikasnije obezbediti da potencijal civilnog društva bude stavljen u funkciju donošenja i sprovođenja planova i mera usmerenih na razvoj lokalne zajednice i rešavanje problema građana.

Iz sprovedene analize može da se zaključi da **Skupštine JLS objavljuju podatke o svom radu, ali da se ne omogućava dvosmernost, odnosno da građani nisu dovoljno upoznati sa mogućnostima učešća u radu**

skupštine, kao i o načinima na koje mogu da podnesu predstavke i predloge. Jačanje uloge skupštine JLS u komunikaciji sa građanima bi omogućilo da ovaj organ na višem nivou obavlja svoju predstavničku ulogu, koja je od suštinskog značaja za sprovođenje principa lokalne demokratije.

U pogledu pitanja transparentnosti, IDU ukazuje na dodatni napredak koji je načinjen u primeni propisa koji se odnose na transparentnost konkursa u pogledu zasnivanja radnog odnosa (interni i javni konkurs), kao i kada je reč o konkursima koji se odnose na finansiranje medija. Sa druge strane uočen je blagi pad u transparentnosti informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS kao i u transparentnosti postupaka javnih nabavki.

Odsustvo prakse praćenje efekata javnih politika o čemu je bilo reči i kod načela Odgovornost je primetno i na primeru javnih nabavki u lokalnoj samoupravi. U segmentu postupka javnih nabavki najslabiji učinak jedinice lokalne samouprave pokazuju u oblasti objavljenih dokumenata o praćenju izvršenja ugovora. Smatramo da baš u ovom lošijem rezultatu leži veliki potencijal da se zahvaljujući mehanizmu izveštavanja o sprovođenju javnih nabavki unapredi njihovo sprovođenje, a da se u isto vreme poboljšaju komunikacija i poverenje između lokalne samouprave i građana.

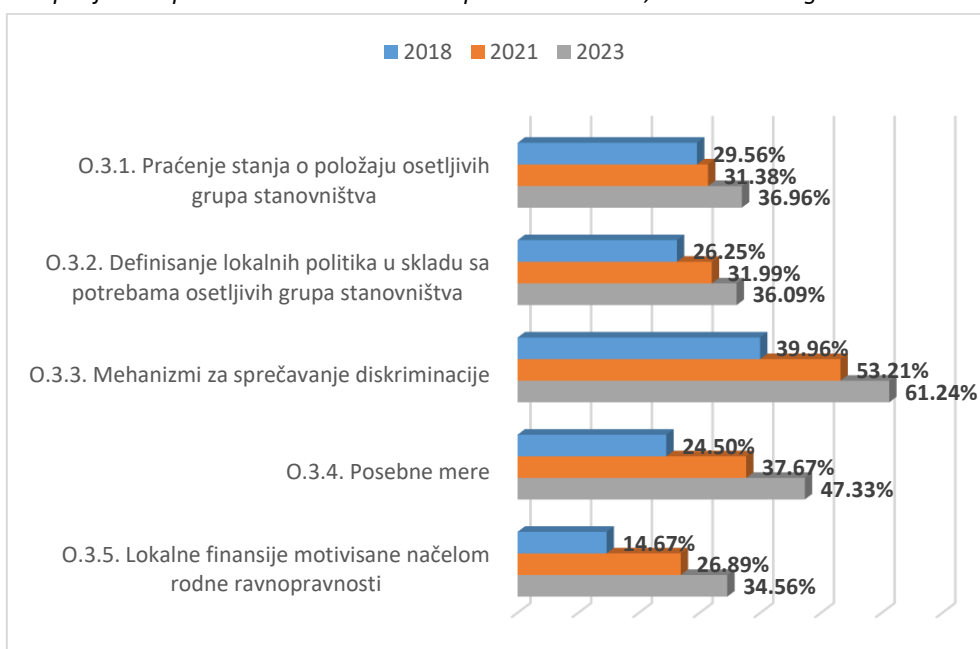
3. Načelo dobrog upravljanja: RAVNOPRAVNOST

Prosečni rezultati koje jedinice lokalne samouprave postižu u ostvarivanju načela Ravnopravnosti je **41,11%**, odnosno 48,17% na nivou grupe gradova i 38,96% na nivou opština. Iako su ovo rezultati ispod prosečnih rezultata za ostala načela IDU, ipak je zabeležen napredak u odnosu na rezultate iz 2018. – 28% i 2021. godine – 35%.

Načelo uključuje pet oblasti:

- 3.1. Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva (3 indikatora)
- 3.2. Definisane lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva (6 indikatora)
- 3.3. Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije (3 indikatora)
- 3.4. Posebne mere (1 indikator)
- 3.5. Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti (3 indikatora)

Grafik 6: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Ravnopravnost u 2018., 2021. i 2023. godini



Već na primeru odnosa prema osetljivim grupama stanovništva stičemo utisak zašto JLS imaju slabije rezultate na nivou ovog načela. Naime, u daleko najvećem broju slučajeva, **85% JLS (80% u 2021., 70% u 2018.) prikuplja, obrađuje i razvrstava statističke podatke po različitim osetljivim grupama stanovništva samo kada neka druga institucija zatraži podatke ili ad hoc, po potrebi** (najčešće u sklopu pripreme ili realizacije nekog projekta). Opšti akti JLS sadrže smernice na osnovu kojih opštinska/gradska uprava i javne službe čiji je osnivač JLS sprovode analize jednake dostupnosti usluga svim građanima u samo 16,6% JLS (8% JLS u 2021., 3% u 2018.), dok **izveštaj o radu uprave u 16,6% (11% u 2021. i 2018.) slučajeva sadrže analizu dostupnosti usluga** koje pruža uprava. Dakle, i ovde je potrebno fokus staviti na ono što treba da budu efekti lokalnih javnih politika, a to će dovesti do toga da se podaci prikupljaju i obrađuju na način koji treba da podrži i verifikuje postizanje tih efekata. S druge strane, treba ukazati na **odlične rezultate kada je reč o organizovanju besplatne pravne pomoći - svi gradovi i 96% opština**, čemu je, izvesno, doprinela i zakonska obaveznost.

U pogledu oblasti *Definisanje lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva* (36% ostvarenja maksimalnog broja bodova), primećujemo najbolje rezultate u pogledu indikatora koji se odnosi na poštovanje prava manjina u onim JLS gde postoji zakonska obaveza - po više pitanja je ostvaren maksimalni rezultat, čemu sigurno pomaže zakonska regulativa i duga tradicija poštovanja prava manjina. S druge strane, indeks beleži **značajno lošije rezultate u pogledu postojanja lokalnih programa unapređenja socijalne zaštite - samo 35% JLS** iz uzorka je redovno usvajalo programe (analiza nije ulazila u strukturu ili sadržaj ovih programa), što je mali napredak u odnosu na 30% u 2021., odnosno 21% iz 2018. godine. Slična situacija je i u pogledu **unapređenja položaja Roma i Romkinja**: 50% JLS ima usvojen LAP (40% u 2021. i 43% u 2018.), 45% JLS ima uspostavljenu poziciju Koordinatora za romska pitanja (43% u 2021. i čak 53% u 2018.) i 30% JLS ima formiran Mobilni tim za unapređenje položaja Roma i Romkinja (27% u 2021. i 17% u 2018.). I ovi nalazi ukazuju na zajedničku obavezu države, lokalne samouprave i društva u celini da obezbede da se čuje glas onih koji su marginalizovani i da se njihove potrebe analiziraju i tretiraju sa posebnom pažnjom u procesima utvrđivanja i sprovođenja javnih politika. Relativno nizak skor koji su JLS ostvarile u pogledu pokazatelja u okviru indikatora Partnerstvo sa organizacijama civilnog društva (OCD) koje podržavaju osetljive društvene grupe predstavlja još jedan rezultat koji ukazuje na neiskorišćeni potencijal koji saradnja sa OCD ima za različite segmente lokalne demokratije.

Iako je ostvaren napredak u odnosu na rezultate iz 2021. godine u pogledu rodno odgovornog budžetiranja odnosno definisanja rodno odgovornih ciljeva i indikatora u budžetu, koji su u većem ili manjem obimu prisutni u budžetima 65% JLS (60% u 2021.), primetno je da značajan broj gradova i opština još uvek svoje budžete izrađuje ne uzimajući u obzir rodnu perspektivu na odgovarajući način.

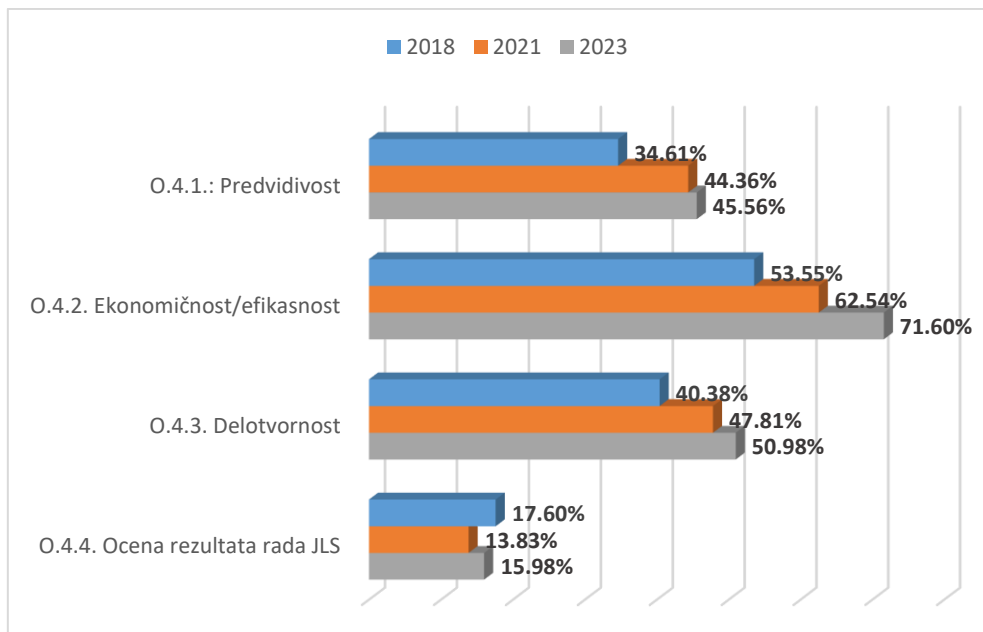
4. Načelo dobrog upravljanja: PREDVIDIVOST, EFIKASNOST I DELOTVORNOST LOKALNE SAMOUPRAVE

Četvrto načelo dobrog upravljanja je među onima u okviru kojih su **JLS postigle prosečan rezultat – 53,37%** u odnosu na maksimalni mogući rezultat, 61,57% na nivou gradova i 50,87% na nivou opština; što predstavlja napredak od preko 11 procentnih poena od prvog istraživanja u 2018. godini.

U okviru ovog načela IDU definisane su četiri oblasti:

- 4.1. Predvidivost (7 indikatora)
- 4.2. Efikasnost (12 indikatora)
- 4.3. Delotvornost (13 indikatora)
- 4.4. Ocena rezultata rada JLS (6 indikatora)

Grafik 7: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Predvidivost, efikasnost i delotvornost JLS u 2018., 2021. i 2023. godini



U oblasti *Predvidivost* određeni napredak u odnosu na rezultate iz 2021. godine ostvaren je u ujednačavanju upravne prakse unutar JLS. Istraživanje iz 2023. godine ukazuje da **samo 3,3% JLS nema nikakve mehanizme za ujednačavanje upravne prakse** dok je to bio slučaj sa 15% JLS u 2021. i čak 45% u 2018. godini. I dalje postoji prostor za ujednačavanje upravne prakse, a posebno među različitim JLS i u kontroli ovog procesa. Značajan rezultat je postignuti i na nivou **indikatora Dostavljanje odgovora prvostepenih organa na žalbu od 100% JLS**, čijem poštovanju su svakako doprinele postojeće kaznene odredbe. I kod drugih instituta ZUP-a u ovoj oblasti, ostvaren je napredak, kao što je slučaj sa obaveštavanjem stranke o izmeni propisa. *Praćenje toka predmeta* je jedan od indikatora koji bi u narednom periodu takođe mogao da pokaže dodatni napredak, pre svega zahvaljujući uvođenju informacionih tehnologija u sprovođenje upravnih postupaka.

Oblast Efikasnost je jedna od onih kod kojih su postignuti rezultati koji su značajno iznad proseka - 71,60%. Ipak, i ovde je zabeleženo nekoliko izuzetaka: **i dalje su slabi rezultati u oblasti međuopštinske saradnje**. Smatramo da veliki deo IDU nudi argumente u prilog stavu da veći broj poslova od kojih zavisi kvalitet usluga koje JLS pružaju građanima teško da može da bude sproveden bez oslanjanja na međuopštinsku saradnju. Dalje, rezultati pokazuju da je **postojanje jedinstvenog upravnog mesta** jedan od indikatora u kojem je moguće ostvariti dodatni napredak. Imajući u vidu razvoj tehnologije, tendencija je da jedinstvena upravna mesta postanu i virtuelna, odnosno da se nalaze i na Internetu, pored obezbeđivanja nekog posebnog poslovnog prostora.

I u oblasti *Delotvornosti* - 50,98% ostvarenja maksimalnog broja bodova, nalazimo dokaze o **nedovoljnom fokusu JLS na efekte mera koje sprovode**. Naime, **jedan od najslabijih rezultata u ovoj oblasti je u pogledu rezultata indikatora Analiza efekata propisa koje sprovode JLS - 92% JLS ne sprovodi analizu efekata propisa**, što je još lošiji rezultata u odnosu na 83% u 2021. i 86% u 2018. Samo čvrsto opredeljenje da će rad JLS biti usmeren na postizanje konkretnih efekata može dovesti do toga da se javne politike utvrđuju na participativnost način, uz opsežne analize očekivanih efekata različitih opcija i pedantno praćenje efekata sprovedenih mera. Ovo uključuje i sistematsko praćenje stavova građana o radu jedinice lokalne samouprave i postupanje u skladu sa tako prikupljenim informacijama, što je oblast u kojoj JLS sada pokazuju rezultate koji su ispod proseka na nivou celog IDU. Dodatni prostor za dalje unapređenje u ovoj oblasti se odnosi na nastavak standardizacije administrativnog postupanja u JLS. Relativno **pozitivni rezultati u oblasti Delotvornost se prevashodno odnose na indikatore Prikupljanje podataka, praćenje i analiza stanja u oblasti inspeksijskog nadzora**, kao i na **Preventivno delovanje inspekcije**. Ovi rezultati ukazuju da je odgovarajućim zakonskim

reformama i intenzivnim programima obuke i informisanja moguće u rad lokalne samouprave uvesti novine koje su do skoro bile teško zamislive.

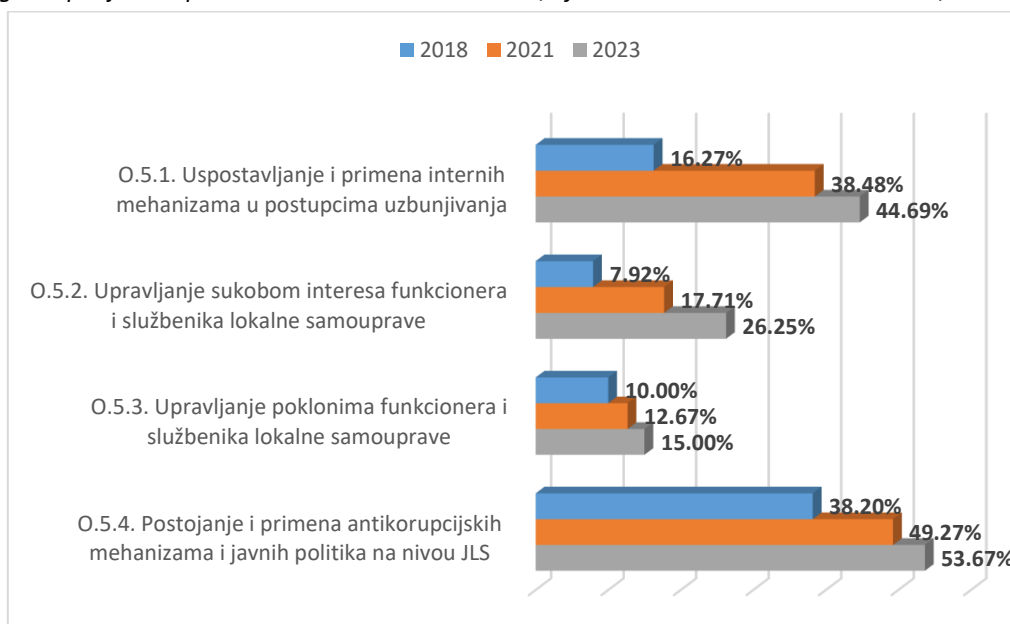
5. Načelo dobrog upravljanja: ANTIKORUPCIJA

Peto, i poslednje, načelo IDU je ujedno i ono u okviru koga su JLS, pored načela Ravnopravnosti, postigle najslabije rezultate – **39,64% (44,52% gradovi i 38,15% opštine)** u odnosu na maksimalni mogući rezultat što predstavlja napredak od preko 14 procentnih poena u odnosu na rezultat od 25% ostvaren u 2018. godini, a zabeležen je i nešto manji pomak u odnosu na 34,74%. u 2021. godini.

Načelo je podeljeno na četiri oblasti:

- 5.1. Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja (4 indikatora)
- 5.2. Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave (2 indikatora)
- 5.3. Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave (1 indikator)
- 5.4. Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS (2 indikatora)

Grafik 8: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Predvidivost, efikasnost i delotvornost JLS u 2018., 2021. i 2023. godini



Stanje u pogledu **internih mehanizama u vezi sa uzbunjivanjem** je dobar primer toga da aktivnosti JLS često stanu na pola puta do postizanja željenog cilja. Tako su **najbolji rezultati u vezi sa uzbunjivanjem postignuti u pogledu Obezbeđivanje neophodnih uslova za postupanje po prijavama uzbunjivača** - 80% % JLS je usvojila akt kojim se uređuje postupak uzbunjivanja i odredila lice ovlašćeno za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem, što je napredak u odnosu na 70% u 2021. i 61% u 2018. godini. Rezultati su već značajno slabiji na **nivou obaveštavanje zaposlenih i javnosti o pravima i postupku uzbunjivanja** - **16 % JLS na svojoj internet prezentaciji ima posebnu sekciju u kojoj se nalaze sve neophodne informacije o pravima i postupku unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja**. Konkretni efekti u pogledu antikorupcije, pa i u oblasti uzbunjivanja, zavise od spremnosti JLS da se ne zaustave na donošenju određenog akta, zarad ispunjenja formalnih obaveza, već da edukuju i zaposlene i javnost o pravima i obavezama u vezi sa suzbijanjem korupcije i učine sve što je moguće da slučajevi korupcije dobiju ishod nakon sprovedenih odgovarajućih postupaka.

Situacija u pogledu **upravljanja sukobom interesa**, što se rezultata IDU tiče, takođe ostavlja prostora za značajno unapređenje. Jedinice lokalne samouprave bi naročito trebalo da obrate pažnju na činjenicu da su rezultati u pogledu upravljanja sukobom interesa kod funkcionera još slabiji nego u slučaju zaposlenih.

Promena ovakvog pristupa, koji obezbeđuje lagodniji tretman funkcionerima u odnosu na zaposlene, bi značajno doprinela kredibilitetu jedinica lokalne samouprave u upravljanju sukobom interesa.

Najzad, **68,3% analiziranih JLS je usvojilo lokalne antikorupcijske planove, u skladu sa modelom Agencije za sprečavanje korupcije.** Još bi se više učinilo za kredibilitet antikorupcijskog delovanja JLS kada rezultati u pogledu uzbunjivanja, upravljanja sukobom interesa i poklonima ne bi bili slabiji u odnosu na rezultate u pogledu posedovanja planskih dokumenata u ovoj oblasti: planova integriteta i lokalnih anti-korupcijskih planova. Dok se to ne promeni, i ovaj nalaz će nastaviti da ukazuje na značajno veću spremnost da se donesu odgovarajući planove i drugi akti, nego da se ono što je u njima predviđeno primenjuje.

3. OPŠTI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Put do dobre uprave očigledno vodi preko odgovarajućeg kapaciteta ljudskih resursa zaposlenih u upravi kao i višeg nivoa razvijenosti jedinica lokalne samouprave. Rezultati IDU pokazuju jasnu vezu između nivoa razvijenosti, i svih segmenata dobre uprave kao i razliku između rezultata koji pokazuju gradovi u odnosu na opštine.

Lista indikatora prema kojima su jedinice lokalne samouprave ostvarile najbolje rezultate pokazuje jednu značajnu tendenciju – **veći broj indikatora koji se odnose na postojanje jasne zakonske obaveze**. Dakle, **utvrđivanje zakonske obaveze je relativno efikasan način da se obezbedi šira primena određene prakse iz domena dobre uprave**. Relativno efikasan, jer i nedvosmisleno utvrđivanje zakonske obaveze za primenu određene prakse dobre uprave ne garantuje da će ona zaista biti i primenjena u punoj meri – naročito u jedinicama lokalne samouprave sa manjim kapacitetima.

Prisutnost većeg broja indikatora u vezi sa kojima je postojala određena vrsta dodatne ekspertske podrške pri vrhu liste prema rezultatima postignutim na Indeksu dobre uprave ukazuje da obezbeđena podrška eksternih aktera povećava šanse da određena praksa dobre uprave bude šire zastupljena u jedinicama lokalne samouprave. Ovakva podrška je relevantna i za elemente dobre uprave za koje je utvrđena zakonska obaveza, kao i za one kod kojih te obaveze nema.

Spisak indikatora kod kojih je prostor za napredak najveći ukazuje na značajno prisustvo onih koji se odnose na oblast antikorupcije, ranjive grupe stanovništva i ocenjivanje rezultata rada JLS. Čak dve oblasti u okviru principa antikorupcije su među tri u okviru kojih je zabeleženo najveće zaostajanje za maksimalnim mogućim brojem bodova.

Preporuke koje ovi zaključci sugerišu idu u tri pravca:

- **Pažljivo odmeravanje zakonskog utvrđivanja obaveza za primenu principa dobre uprave.** Indeks dobre uprave ukazuje da indikatori koji za podlogu imaju određene zakonske obaveze jedinica lokalne samouprave imaju relativno visok nivo prihvaćenosti, a koji se iz godine u godinu povećava, što se može utvrditi komparacijom rezultata istraživanja izvršenim u različitim periodima. S druge strane, imajući u vidu da značajan broj jedinica lokalne samouprave ne uspeva da primeni ni sve zakonske obaveze u vezi sa principima dobre uprave, potrebno je obezbediti da uvođenje novih mandata bude praćeno odgovarajućim analizama o kapacitetima različitih jedinica lokalne samouprave da te obaveze i izvršavaju. U tom smislu, propisivanje dužih perioda odložene primene zakonskih obaveza, kao i gde je to moguće faznog stupanja obaveza na snagu za različite kategorije jedinica lokalne samouprave ili pružanje podrške uspostavljanju međuopštinske saradnje može da bude korisno.
- **Obezbeđivanje pravovremene eksterne podrške za primenu načela dobre uprave.** Važnost eksterne podrške pokazuju dobri rezultati kod onih indikatora u vezi sa kojima je ta podrška bila prisutna. Dobra uprava zahteva značajne resurse, i za uvođenje odgovarajućih mehanizama i za njihovu kontinuiranu primenu. Obezbeđivanje unapred planirane i pravovremene podrške lokalnim samoupravama, za sprovođenje novih ili izmenjenih propisa i nadležnosti od strane viših nivoa vlasti, donatorskih programa i civilnog sektora može da ima veliku ulogu u savlađivanju ovih važnih zadataka za naše opštine i gradove. Pri tome podrška treba da bude zasnovana na jasno utvrđenim potrebama gradova i opština uz uvažavanje različitosti potreba i kapaciteta pojedinih kategorija JLS.
- **Stavljanje dodatnog naglaska na pitanja ekonomskog razvoja.** Jedinice lokalne samouprave sa nižim stepenom razvijenosti konzistentno ostvaruju lošije rezultate u primeni principa dobre uprave i svako ulaganje u njihov ekonomski razvoj nosi potencijal da se reflektuje i na kvalitet usluga koje jedinice lokalne samouprave pružaju svojim građanima, kao i na demokratičnost njihovog rada.

Na kraju, sistemsko praćenje performansi jedinica lokalne samouprave, zasnovano na prikupljanju i analizi objektivno proverljivih podataka, čemu je ovaj Indeks dobre uprave važan doprinos, ima veliki značaj za promociju i uvođenje principa dobre uprave. Imajući u vidu da je obezbeđeno da se podaci o učinku i postojećim kapacitetima u oblasti dobrog upravljanja prikupljaju putem Indeksa dobre uprave periodično (sprovedeno je tri merenja), utvrđeni nalazi omogućavaju SKGO da, po izvršenoj analizi, definiše svoje aktivnosti usmerene na zastupanje izmena odgovarajuće zakonske regulative u relevantnim oblastima, ali, prvenstveno, identifikuje potrebe i dizajnira konkretne vidove podrške članicama da unaprede svoje kapacitete i postupanje u cilju još bolje primene principa dobrog upravljanja. Pored toga što doprinosi postupnom sistemskom unapređenju dobrog upravljanja na lokalnom nivou, ova podrška doprinosi i ublažavanju razlika u postupanju koji nastaju između JLS usled različitog stepena razvijenosti i kapaciteta kojima raspolažu

Aneks - Tabelarni pregled indikatora Indeksa dobre uprave

1. Načelo dobrog upravljanja: ODGOVORNOST

Načelo Odgovornost je podeljeno na četiri oblasti:

- 1.1. Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice (7 indikatora)
- 1.2. Odgovorno upravljanje javnim resursima (14 indikatora)
- 1.3. Uspostavljanje i primena mehanizama za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i javnih službenika u JLS (9 indikatora)
- 1.4. Zaštita interesa i prava građana (6 indikatora).

1.1. Oblast: Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice

- 1.1.1. Indikator: Postojanje ključnih dokumenata javnih politika i razvojnog planiranja na lokalnom nivou
- 1.1.2. Indikator: Period važenja Plana razvoja JLS/krovnog planskog dokumenta
- 1.1.3. Indikator: Koherentnost strukture i sadržaja Plana razvoja JLS/krovnog planskog dokumenta
- 1.1.4. Indikator: Institucionalni okvir za upravljanje razvojem na lokalnom nivou
- 1.1.5. Indikator: Stalno telo ili komisija za razvojno/strateško planiranje i praćenje sprovođenja Plana razvoja JLS/krovnog planskog dokumenta i drugih javnih politika
- 1.1.6. Indikator: Usvojene smernice/procedure planiranja revizije, praćenja, vrednovanja i izveštavanja o realizaciji Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta JLS
- 1.1.7. Indikator: Operacionalizacija plana razvoja/krovnog planskog dokumenta JLS kroz srednjoročni plan JLS i usklađivanje programskog budžeta JLS.

1.2. Oblast: Odgovorno upravljanje javnim resursima

- 1.2.1. Indikator: Planiranje kapitalnih projekata
- 1.2.2. Indikator: Upravljanje rizicima u budžetskom procesu
- 1.2.3. Indikator: Izveštavanje o realizaciji budžeta
- 1.2.4. Indikator: Baza podataka o ponuđačima i dodeljenim ugovorima
- 1.2.5. Indikator: Praćenje realizacije i kontrola pojedinačnih ugovora o javnim nabavkama
- 1.2.6. Indikator: Učešće konkurentnih postupaka u vrednosti ukupnog broja postupaka
- 1.2.7. Indikator: Popis imovine i upis prava svojine u korist JLS
- 1.2.8. Indikator: Vođenje evidencije o vrednosti imovine JLS
- 1.2.9. Indikator: Konsolidacija poslova vezanih za upravljanje javnom svojinom
- 1.2.10. Indikator: Obuhvat funkcije upravljanja ljudskim resursima
- 1.2.11. Indikator: Način provere stručne osposobljenosti kandidata
- 1.2.12. Indikator: Iznos planiranih sredstava za stručno usavršavanje u budžetu JLS
- 1.2.13. Indikator: Način donošenja odluka u postupku dodele sredstava medijima na osnovu konkursa
- 1.2.14. Indikator: Postupak utvrđivanja javnog interesa na osnovu koga se vrši odobravanje sredstava za sufinansiranje projekata organizacija civilnog društva/udruženja

1.3. Oblast: Uspostavljanje i primena mehanizama za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i zaposlenih u JLS

- 1.3.1. Indikator: Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave

- 1.3.2. Indikator: Radno telo za praćenje primene Etičkog kodeks funkcionera lokalne samouprave
- 1.3.3. Indikator: Izrečene mere funkcionerima u slučaju kršenja Etičkog kodeksa funkcionera lokalne samouprave
- 1.3.4. Indikator Postojanje mehanizma za prijem, sistematizovanje, postupanje i praćenje postupanja po preporukama i drugim aktima nezavisnih državnih organa
- 1.3.5. Indikator: Kodeks ponašanja službenika i nameštenika JLS
- 1.3.6. Indikator: Praćenje primene Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika
- 1.3.7. Indikator: Sistem finansijskog upravljanja i kontrole
- 1.3.8. Indikator: Interna revizija
- 1.3.9. Indikator: Formiranje stalnih ili povremenih radnih tela u JLS

1.4. Oblast: Zaštita interesa i prava građana

- 1.4.1. Indikator: Uređenje pitanja zaštite podataka o ličnosti
- 1.4.2. Indikator: Organizacija poslova zaštite podataka o ličnosti u JLS
- 1.4.3. Indikator: Zaštitnik građana u JLS
- 1.4.4. Indikator: Podnošenje i razmatranje izveštaja zaštitnika građana
- 1.4.5. Indikator: Postupanje po izveštajima i preporukama zaštitnika građana
- 1.4.6. Indikator: Radno telo skupštine za razmatranje predstavki i pritužbi građana

2. Načelo dobrog upravljanja: TRANSPARENTNOST I PARTICIPACIJA

Ovo načelo se sastoji iz osam oblasti i to:

- 2.1. Transparentost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou
- 2.2. Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana
- 2.3. Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada
- 2.4. Postojanje i karakter mehanizama i alata kojima se ostvaruje i promoviše transparentnost
- 2.5. Transparentnost informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS
- 2.6. Transparentnost postupaka javnih nabavki
- 2.7. Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS
- 2.8. Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS

2.1. Oblast: Transparentost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou

- 2.1.1 Indikator: Učešće organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou
- 2.1.2. Indikator: Organizovanje i sprovođenje javnih rasprava kao važnog elementa za povećanje transparentnosti i participacije javnosti u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou

2.2. Oblast: Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana

- 2.2.1 Indikator: Objavljivanje informacija o Skupštini opštine/Grada i ostvarivanju saradnje sa njom
- 2.2.2 Indikator: Objavljivanje informacija o aktivnostima Skupštine opštine/Grada
- 2.2.3. Indikator: Dostupnost podataka o formiranim stalnim ili povremenim radnim telima JLS i rezultatima njihovog rada

2.3. Oblast: Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada

- 2.3.1. Indikator: Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – regulativa
- 2.3.2. Indikator: Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – praksa
- 2.3.3. Indikator: Omogućavanje praćenja budžeta tokom godine
- 2.3.4. Indikator: Omogućavanje praćenja podataka o razmatranju budžetskih rashoda.

2.4. Oblast: Postojanje i karakter mehanizama i alata kojima se ostvaruje i promoviše transparentnost

- 2.4.1. Indikator: Pristup informacijama od javnog značaja
- 2.4.2. Indikator: Informator o radu JLS
- 2.4.3. Indikator: Internet prezentacija JLS
- 2.4.4. Indikator: Odnosi sa javnošću.

2.5. Oblast: Transparentnost informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS

- 2.5.1. Indikator: Evidencija i objavljivanje administrativnih procedura/usluga koje pruža JLS
- 2.5.2. Indikator: Način objavljivanja informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS
- 2.5.3. Indikator: Sadržina informacija o objavljenim/javno dostupnim administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS

2.6. Oblast: Transparentnost postupaka javnih nabavki

- 2.6.1. Indikator: Opšti akt naručioca o bližem uređivanju postupka javne nabavke
- 2.6.2. Indikator: Planovi javnih nabavki
- 2.6.3. Indikator: Izveštaji o realizaciji javnih nabavki
- 2.6.4. Indikator: Objavljena dokumenta o praćenju sprovođenja ugovora

2.7. Oblast: Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS

- 2.7.1. Indikator: Transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva organizacijama civilnog društva
- 2.7.2. Indikator: Transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva medijima u oblasti ostvarivanje javnog interesa u oblasti informisanja
- 2.7.3. Indikator: Transparentnost postupka popunjavanja radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu
- 2.7.4. Indikator: Transparentnost postupka popunjavanja radnih mesta putem oglasa o internom konkursu
- 2.7.5. Indikator: Transparentnost postupka popunjavanja radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu za izbor direktora javnih službi (javnih preduzeća i javnih ustanova)
- 2.7.6. Indikator: Transparentnost konkursa o dodeli javne svojine JLS u zakup

2.8. Oblast: Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS

- 2.8.1. Neposredno učešće građana u radu JLS

3. Načelo dobrog upravljanja: RAVNOPRAVNOST

Ova celina se sastoji iz pet oblasti i to:

- 3.1. Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva
- 3.2. Definisane lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva

- 3.3. Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije
- 3.4. Posebne mere
- 3.5. Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti

3.1. Oblast: Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva

- 3.1.1. Indikator: Statistički podaci o osetljivim grupama stanovništva
- 3.1.2. Indikator: Osetljive grupe stanovništva koje su obuhvaćene statističkim vođenjem podataka
- 3.1.3. Indikator: Analiza dostupnosti usluga JLS svim grupama stanovništva

3.2. Oblast: Definisane lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva

- 3.2.1 Indikator: Analiza potreba osetljivih grupa stanovništva
- 3.2.2 Indikator: Usvajanje lokalnih programa unapređenja socijalne zaštite
- 3.2.3 Indikator: Pružanje lokalnih usluga socijalne zaštite
- 3.2.4 Indikator: Unapređenje pristupačnosti osobama sa invaliditetom
- 3.2.5 Indikator: Upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina
- 3.2.6 Indikator: Unapređenje položaja Roma i Romkinja

3.3. Oblast: Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije

- 3.3.1 Indikator: Lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost
- 3.3.2 Indikator: Besplatna pravna pomoć
- 3.3.3 Indikator: Partnerstvo sa organizacijama civilnog društva (OCD) koje podržavaju osetljive društvene grupe

3.4. Oblast: Posebne mere

- 3.4.1 Indikator: Sprovođenje posebnih mera

3.5. Oblast: Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti

- 3.5.1. Planiranje postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u budžetski proces na lokalnom nivou
- 3.5.2. Definisane rodno odgovornih ciljeva u budžetu
- 3.5.3. Uvođenje rodno odgovornih indikatora u budžetu

4. Načelo dobrog upravljanja: PREDVIDIVOST, EFIKASNOST I DELOTVORNOST LOKALNE SAMOUPRAVE

Ova celina se sastoji iz četiri oblasti i to:

- 4.1. Predvidivost
- 4.2. Efikasnost
- 4.3. Delotvornost
- 4.4. Ocena rezultata rada JLS

4.1. Oblast: Predvidivost

- 4.1.1. Indikator: Ujednačavanje upravne prakse u okviru JLS

- 4.1.2. Indikator: Ujednačavanje upravne prakse između različitih JLS
- 4.1.3. Indikator: Kontrola procesa ujednačavanja upravne prakse
- 4.1.4. Indikator: Dostupnost ujednačene upravne prakse
- 4.1.5. Indikator: Dostavljanje odgovora prvostepenih organa na žalbu
- 4.1.6. Indikator: Obaveštavanje stranke o izmeni propisa u toku postupka
- 4.1.7. Indikator: Praćenje toka predmeta

4.2. Oblast: Efikasnost

- 4.2.1. Indikator: Praćenje poštovanja rokova predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku i rokova propisanih drugim zakonima /izveštavanja o preduzimanju mera u slučajevima u kojima dolazi do prekoračenja rokova
- 4.2.2. Indikator: Načini za praćenje poštovanje rokova predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku i rokova propisanih drugim zakonima /izveštavanja o preduzimanju mera u slučajevima u kojima dolazi do prekoračenja rokova
- 4.2.3. Indikator: Rokovi u kojima se izdaje rešenje u postupku pokrenutom po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti na osnovu ZUP-a
- 4.2.4. Indikator: Rokovi za izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija
- 4.2.5. Indikator: Rokovi u slučaju prosleđivanja žalbe prvostepenog organa drugostepenom organu
- 4.2.6. Indikator: Postojanje jedinstvenog mesta za pružanje informacija i prijem zahteva stranaka
- 4.2.7. Indikator: Postojanje jedinstvenog upravnog mesta
- 4.2.8. Indikator: Vođenje disciplinskog postupka, odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti i izricanje disciplinskih mera zbog teže povrede družnosti iz radnog odnosa nesavesno, neblagovremeno ili nepotpuno izvršavanje poslova ili naloga pretpostavljenog
- 4.2.9. Indikator: Ostvarivanje saradnje i udruživanje sa drugim JLS i njenim organima, službama
- 4.2.10. Indikator: Nadležnosti JLS koje se obavljaju kroz međuopštinsku saradnju
- 4.2.11. Indikator: Sprovedene faze za korišćenje Sistema za razmenu podataka na osnovu Informacionog sistema na Portalu e Uprava Republike Srbije
- 4.2.12. Indikator: Informatička bezbednost

4.3. Oblast: Delotvornost

- 4.3.1. Indikator: Standardi za postupanje pri pružanju usluga gradske/opštinske uprave
- 4.3.2. Indikator: Postupanje gradske/opštinske uprave je usklađeno sa modelima administrativnih procedura/usluga
- 4.3.3. Indikator: Mehanizam za praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS
- 4.3.4. Indikator: Analiza i preduzete mere na osnovu uspostavljenog mehanizama za praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS i prilagođavanje organizacije gradske/opštinske uprave utvrđenom stanju
- 4.3.5. Indikator: Mehanizmi za organizovano praćenje promene propisa koji su u nadležnosti lokalne samouprave
- 4.3.6. Indikator: Analiza efekata propisa koje sprovode JLS
- 4.3.7. Indikator: Sprečavanje višestrukog odlučivanja o istoj upravnoj stvari
- 4.3.8. Indikator: Evidencija o podnetim prigovorima na rad organa, ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS

4.3.9. Indikator: Evidencija o postupanju po žalbama na rešenja o prigovorima organa, ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS

4.3.10. Indikator: Prikupljanje podataka, praćenje i analiza stanja u oblasti inspeksijskog nadzora

4.3.11. Indikator: Planovi inspeksijskog nadzora

4.3.12. Indikator: Preventivno delovanje inspekcije

4.3.13. Indikator: Koordinacija inspeksijskog nadzora nad poslovima iz izvorne nadležnosti JLS.

4.4. Oblast: Ocena rezultata rada JLS

4.4.1. Indikator: Načini na koje JLS omogućava građanima da daju ocenu rada organa JLS

4.4.2. Indikator: Sprovođenje analize ocena rada organa JLS i predloga građana za unapređenje rad

4.4.3. Indikator: Postupanje nadležnih organa po izvršenoj analizi izrečenih ocena rada organa JLS i predloga građana za unapređenje rada

4.4.4. Indikator: Sprovođenje istraživanja i analiza o oceni rada organa i službi JLS

4.4.5. Indikator: Obaveštavanje građana o rezultatima sprovedenih internih ili eksternih ocena rezultata rada JLS i predloga za unapređenje rada.

4.4.6. Indikator: Sistem za brze odgovore

5. Načelo dobrog upravljanja: ANTIKORUPCIJA

Ovo načelo sadrži četiri oblasti i to:

5.1. Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja

5.2. Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave

5.3. Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave

5.4. Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS

5.1. Oblast: Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja

5.1.1. Indikator: Obezbeđivanje neophodnih uslova za postupanje po prijavama uzbunjivača

5.1.2. Indikator: Obaveštavanje zaposlenih i javnosti o pravima i postupku uzbunjivanja

5.1.3. Indikator: Ishodi postupaka uzbunjivanja

5.2. Oblast: Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave

5.2.1. Indikator: Upravljanje sukobom interesa funkcionera

5.2.2. Indikator: Upravljanje sukobom interesa zaposlenih.

5.3. Oblast: Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave

5.3.1. Indikator: Postojanje internih mehanizama za upravljanje poklonima funkcionera i službenika

5.4. Oblast: Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS

5.4.1. Indikator: Usvajanje i sprovođenje plana integriteta

5.4.2. Indikator: Usvajanje i sprovođenje lokalnog antikorupcijskog plana (LAP-a)

