

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

- Izvod iz analize -

U ovoj analizi razmatraju se kapaciteti jedinica lokalne samouprave (JLS) za primenu principa dobrog upravljanja u sprovođenju zakonskih obaveza i javnih politika iz nadležnosti gradova i opština. Cilj analize je da se, kroz prikupljanje i obradu podataka na uzorku od 57 JLS (13 gradova i 44 opštine), stekne detaljniji uvid u postojeće kapacitete i potrebe lokalnih samouprava koje se odnose na primenu principa dobrog upravljanja, kao i da se rezultati uporede sa nalazima iz 2018, 2021. i 2023. godine, odnosno da se istaknu značajniji trendovi koji su u međuvremenu uočeni.

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 57 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., 2021. i 2023. godine i zabeleženi su uočeni trendovi, koji u najvećem broju oblasti pokazuju dalje unapređenje ispunjenosti indikatora na nivou lokalnih samouprava. 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 57 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 prioritetne 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.

Posebno se zahvaljujemo predstavnicima 57 JLS i Stručnoj službi SKGO, koji su obezbedili potrebne podatke i podržali ekspertske tim u procesu verifikacije.

Sadržaj

1 METODOLOGIJA SPROVOĐENJA ANALIZE	5
1.1. Zašto o dobrom upravljanju?	5
1.2. Predmet analize.....	5
1.3. Metodološki pristup	6
2. REZIME KLJUČNIH NALAZA	11
2.1. Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave	12
2.2. Ključni nalazi prema pojedinačnim principima Indeksa dobre uprave	13
1. Načelo dobrog upravljanja: Odgovornost	13
2. Načelo dobrog upravljanja: Transparentnost i participacija	16
3. Načelo dobrog upravljanja: Ravnopravnost	20
4. Načelo dobrog upravljanja: Predvidivost, efikasnost i delotvornost lokalne samouprave	22
5. Načelo dobrog upravljanja: Antikorupcija	24
3. Opšti zaključci i preporuke	26
Aneks - Pregled indikatora Indeksa dobre uprave	27

1 METODOLOGIJA SPROVOĐENJA ANALIZE

1.1. Zašto o dobrom upravljanju?

U osnovi koncepta dobrog upravljanja nalazi se odgovornost organa vlasti da na inkluzivan, delotvoran i transparentan način odgovaraju na potrebe svih zainteresovanih aktera, pre svega građana, uz puno poštovanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda. S obzirom na to da je lokalna samouprava nivo vlasti najbliži građanima, kvalitet njenog rada neposredno utiče na svakodnevni život zajednice. Zato je neophodno da svako unapređenje sistema - bilo kroz izmene normativnog okvira ili kroz uvođenje neobavezujućih modela dobre prakse - bude zasnovano na principima dobrog upravljanja, kao što su odgovornost, transparentnost, participacija, efikasnost i ravnopravnost.

U okviru ove analize pojam „dobra uprava“ koristi se u kontekstu Indeksa dobre uprave (IDU), koji je primarno usmeren na rad gradske/opštinske uprave, ali delimično obuhvata i postupanje drugih organa JLS, poput skupštine, veća i gradonačelnika/predsednika opštine. Iako IDU ne meri direktno krajnje ishode u pogledu kvaliteta javnih usluga, niti obuhvata sve lokalne aktore, on pruža pouzdan i obuhvatan uvid u procese, procedure i institucionalne kapacitete koji su preduslov za njihovo unapređenje. Na taj način, nalazi i preporuke proistekli iz analize predstavljaju relevantnu osnovu za unapređenje upravljanja na lokalnom nivou.

Dodatno, u kontekstu evropskih integracija i reforme javne uprave, principi dobrog upravljanja predstavljaju važan standard za jačanje poverenja građana u institucije, unapređenje transparentnosti i smanjenje rizika od nepravilnosti i korupcije. U tom smislu, razvoj i kontinuirano praćenje primene ovih principa kroz IDU doprinosi ne samo unapređenju rada JLS, već i usklađivanju sa savremenim evropskim praksama upravljanja.

Zbog toga, kontinuirano merenje učinka i kapaciteta JLS u primeni principa dobrog upravljanja koji sprovodi SKGO ima dvostruku ulogu i značaj: služi kao mehanizam za ujednačavanje pristupa i praksi među gradovima i opštinama, ali i kao sredstvo za kontinuiranu promociju i unapređenje 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 Strateškog plana organizacije. Imajući u vidu da je strateški dokument SKGO 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. 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.

Nakon sprovođenja „Analize učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja“ koju je SKGO prvi put realizovala 2018.godine, a zatim i kroz uporedna merenja

2021, 2023. i 2025. godine, indeks je značajnije revidiran radi usklađivanja sa izmenama zakonskog okvira funkcionisanja JLS. Istovremeno, deo indikatora koji su merili već uspostavljene prakse i standarde na lokalnu, zamenjen je novim indikatorima usmerenim na dalje unapređenje i standardizaciju postupanja JLS. Nalazi ovog merenja će biti korišćeni za kao osnova dalje praćenje učinka JLS u oblasti dobrog upravljanja, kao i za praćenje ostvarenosti pojedinih planiranih rezultata Strateškog plana SKGO za period 2026-2030.

Iako su pomenute promene strukture IDU uticale na objedinjene nalaze na nivou pojedinačnih načela i oblasti, važno je naglasiti da novi indeks i dalje sadrži veći deo indikatora iz prethodne verzije, koji su ostali tematski relevantni. Na ovaj način je očuvan kontinuitet merenja i omogućeno praćenje napretka na nivou pojedinačnih indikatora od merenja 2018. godine.

Analiza je urađena na uzorku od 57 JLS, od kojih je 13 gradova i 44 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 13 gradova (23% od ukupnog broja analiziranih JLS) i 44 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.): 6 JLS (10%) iz prve grupe, 14 JLS (25%) iz druge, 20 JLS (35%) iz treće i 17 JLS (30%) iz četvrte grupe.
- Uzorkom nije pokriven grad Beograd (zbog kompleksnosti uprave), niti gradske opštine (zbog razlika u nadležnostima).

Pored navedenih objektivnih kriterijuma, radi obezbeđivanja pune uporedivosti rezultata kroz vreme, poziv za učešće u istraživanju upućen je istoj grupi gradova i opština koje su bile obuhvaćene analizama iz 2021. i 2023. godine. Od ukupno pozvanih JLS, u merenju je učestvovalo **57 (13 gradova i 44 opštine), čime je obuhvaćen gotovo identičan uzorak.** Ovakav pristup omogućava visok stepen reprezentativnosti i uporedivost merenja, s obzirom na to da je smanjenje uzorka u odnosu na prethodne cikluse 5%, što ne utiče značajno na validnost nalaza.

Istovremeno, **kontinuitet uzorka** u odnosu na inicijalno istraživanje iz 2018. godine dodatno je očuvan - čak 56 JLS iz tog ciklusa uključeno je i u merenje u 2025. Na taj način obezbeđena je ne samo reprezentativnost u odnosu na ukupan broj JLS u Srbiji, već i pouzdana longitudinalna uporedivost podataka kroz sve cikluse istraživanja (2018, 2021, 2023. i 2025.), što omogućava preciznije praćenje trendova i identifikaciju promena u primeni principa dobrog upravljanja.

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 (indikatore) 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:**

$$\text{Osvojeni broj bodova u oblasti (načelu)} / \text{max broj bodova za celu oblast (princip)} \times 100 = \text{rezultat u oblasti (načelu) u \%}$$

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.

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	Sistem 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 komentaranju 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
	Maksimalan broj bodova	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

1.1.6. Izabrati odgovore koji opisuju pristup JLS u pogledu srednjoročnog planiranja i usklađenosti programskog budžeta sa planskim dokumentima JLS (moguće je više odgovora)	Odgovori	Sistem bod.
	1.1.6.1. U JLS postoji trogodišnji srednjoročni plan usklađen sa planom razvoja i drugim planskim dokumentima i budžetskim okvirom JLS	2
	1.1.6.2. Trogodišnji srednjoročni plan JLS godišnje ažurira u skladu sa budžetskim ciklusom	2
	1.1.6.3. Godišnje ažurirani nacrt srednjoročnog plana JLS za naredni trogodišnji period služi kao osnov za formulisanje predloga finansijskog plana JLS i nacrta budžeta JLS	2
	1.1.6.4. JLS vrši usklađivanje programskih informacija u budžetu sa elementima srednjoročnog plana	1
	1.1.6.5. JLS vrši redovno izveštavanje početkom naredne godine o sprovođenju srednjoročnog plana u prethodnoj godini	1
	Maksimalan broj bodova	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 1.2, 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 imajući 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.**

U prvoj fazi rada, ekspertska grupa je sproveo sistematsko prikupljanje i analizu javno dostupnih podataka i dokumentacije sa internet prezentacija JLS, Portala javnih nabavki, Portala administrativnih postupaka, kao i drugih dostupnih izveštaja i relevantnih izvora, u cilju kvalitetne pripreme za terenski rad i što efikasnije organizacije samih poseta. Tamo gde je bilo primenjivo, prikupljeni podaci su upoređeni sa nalazima iz prethodnog ciklusa, pre svega iz 2023. godine, kako bi se identifikovale promene i trendovi u primeni principa dobrog upravljanja. Dodatno, eksperti su radili prema unapređenim internim smernicama za ujednačavanje pristupa, koje su razvijene na osnovu iskustava iz ranijih merenja i usmerene na doslednu primenu kriterijuma, proveru verodostojnosti podataka i korišćenje pouzdanih izvora informacija.

Terenske posete realizovane su u periodu decembar 2025-januar 2026. godine. Tokom poseta, eksperti su, u saradnji sa predstavnicima JLS - načelnici uprava, njihovi zamenici i predstavnici relevantnih organizacionih jedinica - prolazili kroz sve indikatore i vršili verifikaciju odgovora kroz uvid u zvaničnu dokumentaciju, evidencije i izveštaje. U cilju obezbeđivanja potpune tačnosti i konzistentnosti podataka, nakon poseta su u većini JLS organizovane dodatne konsultacije, telefonom i putem elektronske pošte.

Po završetku popunjavanja indeksa, nacrti rezultata su dostavljeni JLS na dodatnu verifikaciju. Istovremeno, sam proces učešća u analizi omogućio je JLS da steknu jasniji uvid u sopstvene kapacitete i praksu, posebno u pogledu usklađenosti sa važećim zakonskim okvirom i standardima dobrog upravljanja.

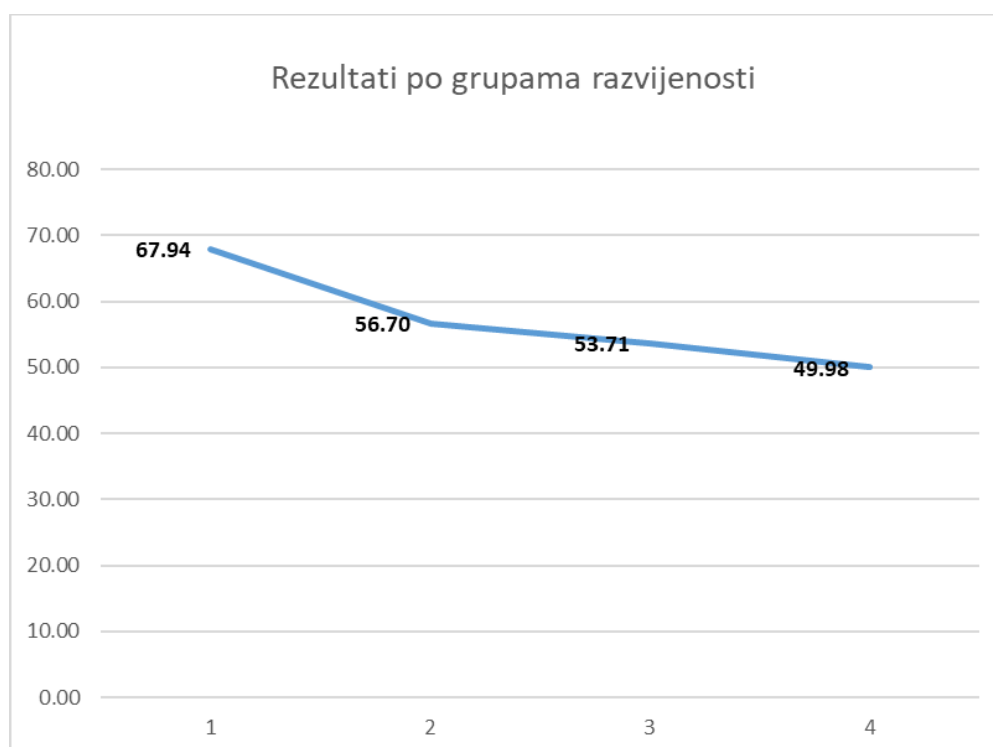
U nastavku analize predstavljeni su **prikupljeni podaci koji su grupisani u pet principa dobre uprave:** (1) Odgovornost; (2) Transparentnost i participacija; (3) Ravnopravnost; (4) Predvidivost, efikasnost i delotvornost lokalne samouprave i (5) Antikorupcija (Tabelarni pregled indikatora priložen u Aneksu 1). 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., 2021. i 2023. 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 **54,80%**. Nalazi analize načela dobre uprave primenom revidiranog indeksa ukazuju na:

- **Izražene razlike među jedinicama lokalne samouprave.** Raspon rezultata se kreće od 34% što je procenat ostvarenosti JLS na donjem kraju skale, do nešto ispod 72% ispunjenosti što je najbolji rezultat, a što potvrđuje neujednačen nivo razvijenosti sistema dobrog upravljanja. U grupi gradova, raspon rezultata se kreće između 46% i 72%, dok je u grupi opština to između 34% i 68%.
- Kada se posmatra odnos između statusa jedinice lokalne samouprave i postignutog skora uočava se da **gradovi ostvaruju više rezultate od opština, ali se razlika postepeno smanjuje. Gradovi su u proseku ostvarili skor od 62,13%, a opštine u proseku 52,63%**, što ukazuje na značajnu razliku od 10 procentnih poena između gradova i opština u sprovođenju principa dobrog upravljanja.
- Dodatnu dimenziju analize predstavlja **povezanost rezultata IDU sa stepenom razvijenosti JLS.** 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 67,94%. 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 56,70% u drugoj grupi, 53,71% u trećoj i nešto ispod polovine, 49,98% u četvrtoj grupi.

Grafik 1: Prosečan rezultat IDU po stepenu razvijenosti JLS u 2025.

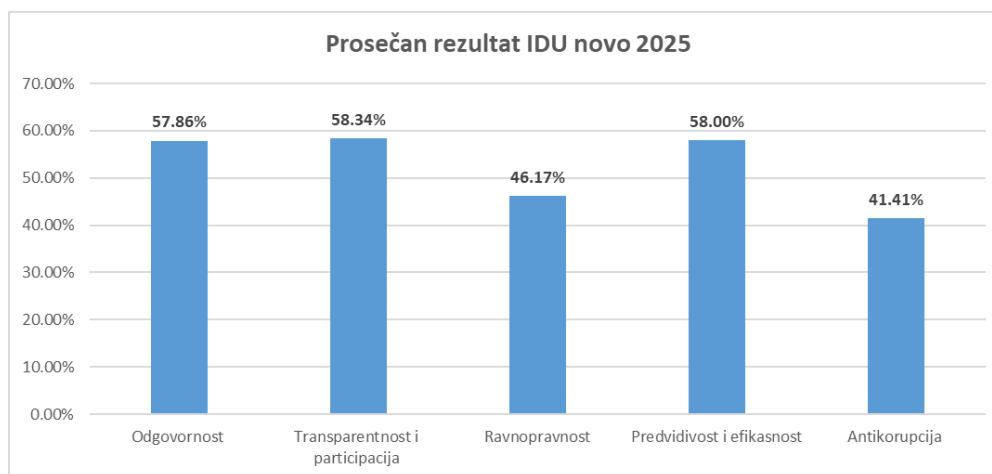


- Značajno je ukazati i na **regionalne razlike**. Prosečan skor lokalnih samouprava iz regiona Vojvodine je 61,46%, potom sledi region Šumadija i Zapadna Srbija sa prosečnim skorom JLS od 52,25%, dok je u regionu Istočne i Južne Srbije prosečan skor 51,72%. Dodatno se može uočiti da je stepen ujednačenosti ostvarenih skorova pojedinačnih JLS najizraženiji u regionu Vojvodine (standardna devijacija je 6,04) dok se najneujednačeniji rezultati uočavaju kod JLS iz regiona Šumadija i Zapadna Srbija (standardna devijacija je 10,28 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 je 6 iz regiona Vojvodine, 3 iz regiona Šumadije i Zapadne Srbije i 1 iz regiona Istočna i Južna Srbija; a u 10 naslabije rangiranih JLS nema nijedne JLS iz regiona Vojvodine.

2.1. Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave

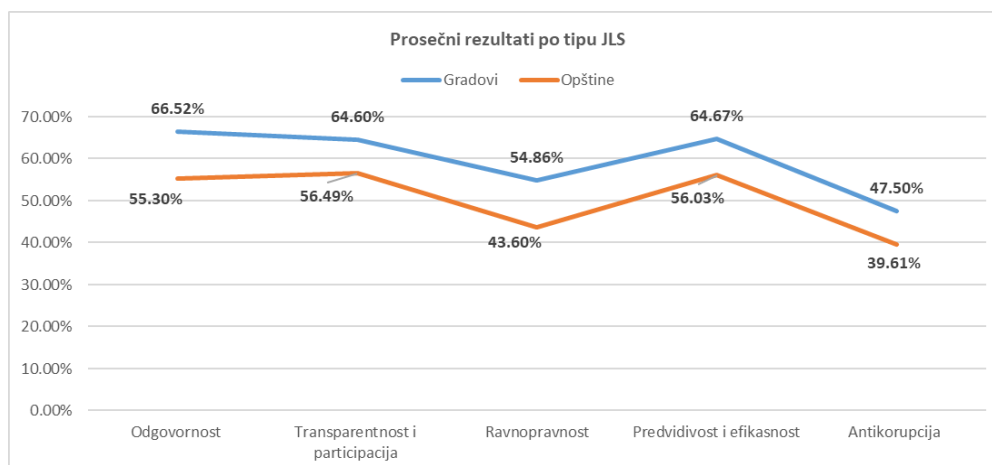
Gledano prema **pojedinačnim principima IDU**, jedinice lokalne samouprave ostvaruju **neujednačene rezultate**. Najviši nivo ispunjenosti je zabeležen kod **načela transparentnosti i participacije**, oko **58,34%**, sledi **načelo predvidivosti i efikasnosti** sa **58,00%** maksimalnog broja bodova. U primeni **načela odgovornosti** dostignut je nivo od oko **57,86%**. Najniži rezultati, ispod polovine od maksimalnog broja, su zabeleženi u okviru **načela ravnopravnosti**, oko **46,17%**, i **načela antikorupcije** sa **41,41%**, što ukazuje na potrebu dodatnog unapređenja ovih politika i jačanja institucionalnih mehanizama u navedenim oblastima.

Grafik 2: Prosečan procenat ispunjenosti načela dobre uprave u 2025. godini



U narednom koraku razmotrena je razlika u procentu ispunjenosti IDU prema načelima za grupu gradova (13) i opština (44). 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 razlika zabeležena kod načela ravnopravnosti u okviru koga opštine u proseku ostvaruju samo oko 79% skora gradova dok je najmanja razlika zabeležena kod načela transparentnosti i participacije gde opštine u proseku ostvaruju oko 87% 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.

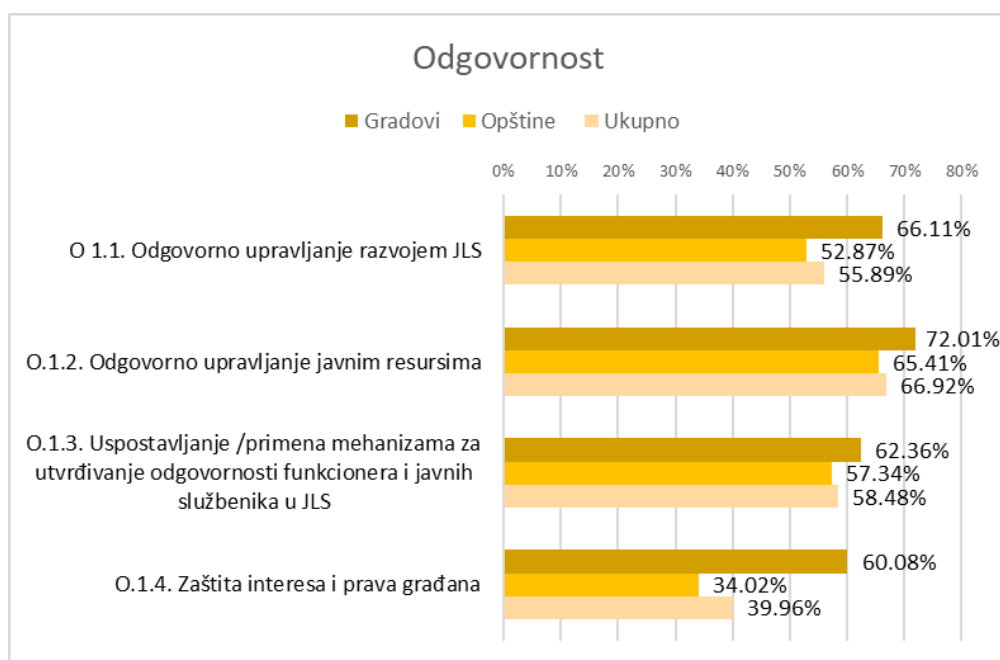
1. Načelo dobrog upravljanja: Odgovornost

U okviru prvog principa dobrog upravljanja koji Indeks dobre uprave posmatra (Odgovornost) postignuti rezultat jedinica lokalne samouprave iznosi **57,86% u odnosu na maksimalni mogući rezultat**, konkretno 66,52% za gradove i 55,30% za opštine.

Načelo Odgovornost je podeljeno na četiri oblasti:

- 1.1 Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice (6 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 2025. godini



Procenat ispunjenosti na nivou oblasti 1.1, **Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice** je nešto iznad 55% ispunjenosti na nivou svih JLS koje su obuhvaćene uzorkom. Najvažniji nalaz u ovoj oblasti odnosi se na činjenicu da je **planiranje razvoja postalo gotovo univerzalna praksa**. Čak **96% analizom obuhvaćenih jedinica lokalne samouprave ima usvojen Plan razvoja**, svi gradovi i 95% opština. Ovaj rezultat predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodne cikluse praćenja, kada je 2021. godine plan razvoja imalo svega 58% JLS, a 2023. godine 90%. Takođe, **u svim analiziranim JLS postoje prostorni i urbanistički planovi**, što ukazuje na visok nivo pokrivenosti ključnim planskim dokumentima, a što je veoma ohrabrujuće, jer je navedeno ključno za organizovanu gradnju, dalji razvoj infrastrukture, zaštitu kvaliteta života stanovništva, kontrolu urbanizacije i time razvoj JLS. **Sektorsko planiranje je prisutno, ali nije ravnomerno razvijeno između različitih oblasti**. U 2025. godini najčešći sektorski planski dokumenti odnose se na zapošljavanje -- prisutni u 72% JLS, i upravljanje otpadom - 56%, dok su dokumenti u oblasti socijalne zaštite zastupljeni u 39% JLS. Istovremeno je primećena stagnacija ili blagi pad pojedinih sektorskih strategija, poput strategija lokalnog ekonomskog razvoja ili planova zaštite životne sredine. Značajan **napredak ostvaren je u oblasti srednjoročnog planiranja**: 49% analizom obuhvaćenih JLS usvojilo je bar jedan trogodišnji srednjoročni plan, u poređenju sa manje od 30% u prethodnom ciklusu praćenja, dok je godišnje znavljanje srednjoročnih planova i dalje veliki izazov za JLS.

Međutim, **ključni izazovi ostaju u oblasti institucionalnih kapaciteta za upravljanje razvojem, praćenje i izveštavanje**. U većini JLS ovim poslovima bave se zaposleni sa delimičnim angažovanjem, a ni jedna od lokalnih samouprava pokrivenih uzorkom nije uspostavila praksu izrade i usvajanje izveštaja o učincima sprovođenja plana razvoja. Ukupno posmatrano, oblast beleži jasan trend napretka (kod indikatora koji su bili uključeni u prethodna merenja), ali ostaje potreba za jačanjem institucionalnih kapaciteta, formalizacijom procedura strateškog planiranja i doslednijim povezivanjem planiranja sa budžetskim i izveštajnim ciklusima.

Oblast 1.2, **Odgovorno upravljanje javnim resursima**, ostvaruje najviši nivo ispunjenosti među svim oblastima ovog načela od 67%. Gradovi ostvaruju nešto bolje rezultate - 72%, u odnosu na opštine sa prosečno 65%.

Značajan napredak zabeležen je u **transparentnosti planiranja kapitalnih investicija**. Čak 96% JLS u odluci o budžetu prikazuje kapitalne izdatke za tekuću i naredne dve godine, što predstavlja veliki napredak u odnosu na samo 24% u 2018. godini. Podatak dobija na značaju jer ukazuje na opredeljenost dugoročnom razvoju, racionalnom trošenju budžetskih sredstava i postavljanju prioriteta sa ciljem rešavanja najvećih problema JLS. Takođe, 95% JLS organizuje javnu raspravu o investicionom delu budžeta, što ukazuje na značajno povećanje transparentnosti budžetskog procesa. **Sistematičniji pristup planiranju investicija postepeno se razvija**: u 61% JLS investicioni deo budžeta zasniva se na listi kapitalnih projekata, dok 67% JLS koristi standardizovane obrasce za kandidovanje projekata. Napredak je vidljiv i u **praćenju realizacije kapitalnih projekata**: u 46% gradova i 41% opština pripremaju se izveštaji o sprovođenju projekata i preduzimaju korektivne mere, dok je 2021. godine ova praksa bila znatno ređa. Međutim, **mehanizmi prioritizacije kapitalnih projekata i dalje su nedovoljno razvijeni** - oni postoje u svega 30% analiziranih JLS, iako je to poboljšanje u odnosu na 17% u 2023. godini.

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole pokazuje stabilnost: 72% JLS ima strategiju upravljanja rizicima, a 86% primenjuje sistem duplog potpisa. Sa druge strane, odluku o upravljanju javnim dugom ima svega oko 32% JLS. Napredak je ostvaren i u upravljanju javnom imovinom: 63% JLS ima uspostavljenu jedinstvenu evidenciju nepokretnosti, a 74% vodi evidenciju o vrednosti imovine. Ipak, posebne organizacione jedinice za upravljanje imovinom postoje u svega 23% JLS. Uprkos ostvarenom napretku, potrebno je istaći da i dalje nedovoljan broj JLS ima uspostavljenu potpunu evidenciju nepokretnosti, odnosno sistematski vodi podatke o vrednosti imovine kojom raspolaže. Ovakva situacija ograničava mogućnosti za efikasno upravljanje imovinom, smanjuje transparentnost rada i otežava kvalitetno urbanističko i infrastrukturno planiranje. Posledično, nedovoljno razvijeni sistemi evidencije i upravljanja imovinom mogu negativno uticati i na mogućnosti povećanja lokalnih budžetskih prihoda i održivijeg upravljanja lokalnim resursima.

Trend u ovoj oblasti može se opisati kao stabilan napredak uz konsolidaciju sistema, ali uz **rizike povezane sa nedovoljnom prioritizacijom investicija, ograničenom konkurencijom u javnim nabavkama i nedovoljnim ulaganjima u razvoj ljudskih resursa**.

Procenat ispunjenosti u oblasti 1.3, **Mehanizmi odgovornosti funkcionera i službenika**, je dostigao **58%** (rast sa 41% u 2018. godini, na 52% u 2021., zatim na 56% u 2023). Kao i u drugim oblastima, gradovi imaju nešto bolji rezultat, 62%, od opština, 57%.

Normativni okvir u oblasti integriteta je u velikoj meri uspostavljen. Etički kodeks funkcionera usvojen je u 95% analizom obuhvaćenih JLS, što predstavlja stabilan rezultat u odnosu na prethodne cikluse praćenja. Međutim, primena kodeksa u praksi je znatno slabija. U 59% JLS ne postoji telo za praćenje primene kodeksa, a samo 7% JLS redovno razmatra izveštaje o njegovoj primeni. Postupci za razmatranje kršenja kodeksa zabeleženi su u svega 16% opština. Sličan obrazac prisutan je i kod kodeksa ponašanja službenika. Iako su kodeksi usvojeni gotovo univerzalno, u 52% JLS izveštaji o njihovoj primeni se uopšte ne razmatraju.

Napredak je vidljiv u **sistemu finansijskog upravljanja i kontrole koji je u potpunosti uspostavljen u 77% gradova i 52% analizom obuhvaćenih opština**. Kapaciteti **interne revizije** značajno se razlikuju između gradova i opština: 92% gradova ima popunjena radna mesta interne revizije, dok je u opštinama taj procenat 45%, što ukazuje na strukturnu razliku u institucionalnim kapacitetima.

Trend u ovoj oblasti ukazuje na **napredak normativnog okvira**, ali uz rizik da formalni mehanizmi odgovornosti ostanu nedovoljno primenjeni u praksi.

Oblast 1.4, **Zaštita interesa i prava građana**, beleži **najniži nivo ispunjenosti među svim podoblastima načela odgovornosti**, i iznosi 40%.

U oblasti zaštite podataka o ličnosti napravljen je **značajan institucionalni pomak**: u svim gradovima i 89% opština imenovano je lice za zaštitu podataka o ličnosti, a u velikom broju JLS zaposleni su prošli odgovarajuće obuke. Ipak, **normativni okvir je i dalje nepotpun**: samo 32% JLS ima usvojen opšti akt o zaštiti podataka, a svega 11% poseduje sertifikat u ovoj oblasti.

Funkcija lokalnog ombudsmana prisutna je u 46% gradova, ali samo u 9% opština, što pokazuje značajnu razliku u institucionalnim kapacitetima između ove dve grupe JLS i usled toga različit nivo u pogledu mehanizama zaštite prava građana. U JLS koje imaju ombudsmana **postoji visok nivo institucionalne podrške njegovom radu**: 70% skupština razmatra godišnji izveštaj, dok se u 90% slučajeva postupi po preporukama ombudsmana.

Mehanizmi za razmatranje predstavljanja i pritužbi građana postoje u 79% JLS, ali izveštaji tih tela najčešće se ne razmatraju na sednicama skupštine.

Trend u ovoj oblasti pokazuje spor, ali stabilan napredak, dok i dalje postoje značajni rizici zbog nedovoljno razvijenih institucionalnih mehanizama zaštite prava građana.

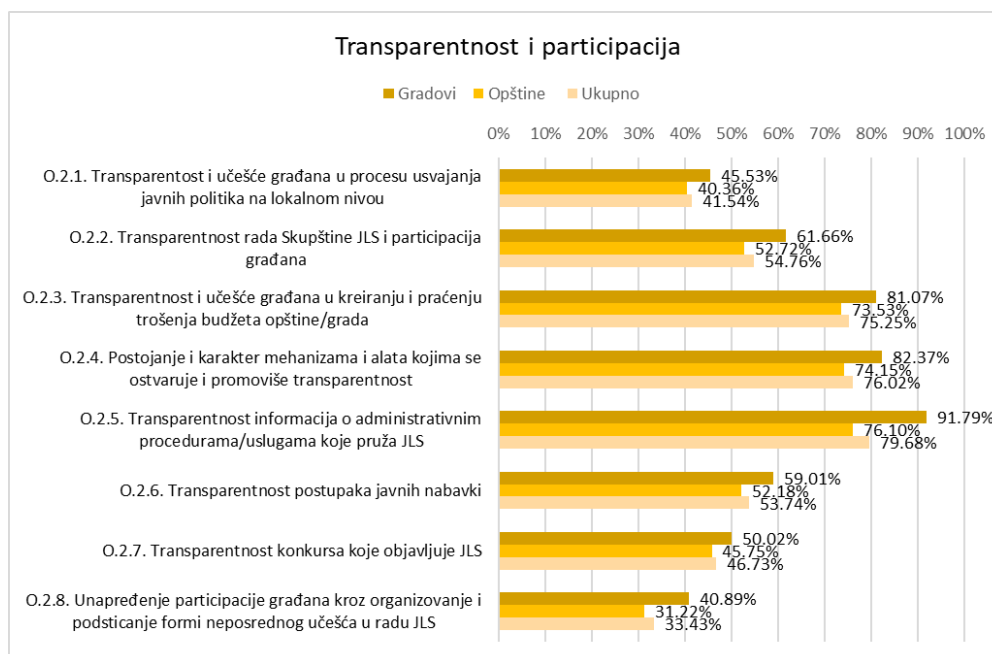
2. Načelo dobrog upravljanja: Transparentnost i participacija

U pogledu transparentnosti i participacije, JLS su ostvarile najveći skor na nivou svih načela od **58,34%, odnosno 64,60% na nivou gradova i 56,49% 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 (3 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 promoviše 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 (7 indikatora)
- 2.8 Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS (1 indikator)

Grafik 5: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Transparentnost i participacija u 2025. godini



Oblast 2.1. Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou pokazuje da su **javne rasprave postale široko uspostavljena praksa u jedinicama lokalne samouprave, ali da su konsultativni i participativni procesi i dalje nedovoljno razvijeni**. Gotovo sve JLS - 98%, organizuju javne rasprave prilikom izrade propisa, 88% objavljuje nacрте propisa na internet prezentaciji, a 81% rasprave organizuje u trajanju od najmanje 20 dana. Sa druge strane, veoma mali broj JLS objavljuje godišnje planove donošenja propisa (2%) ili obaveštenja o početku rada na dokumentima javnih politika i propisima (10%), što ukazuje da **transparentnost i uključivanje javnosti i dalje dominantno počinju u kasnijim fazama procesa odlučivanja**. Učešće organizacija civilnog društva uglavnom usmereno na formalno uključivanje kroz radne grupe, savete i komisije, dok je stvarni konsultativni proces znatno manje razvijen. Uprkos razvijenijim proceduralnim mehanizmima, stvarni nivo učešća građana ostaje veoma nizak, budući da nijedna JLS nije potvrdila da u konsultacijama učestvuje više od 0,2% stanovništva, dok samo 4% JLS navodi da u javnim raspravama učestvuje više od 1% stanovnika.

U oblasti 2.2. Transparentnost rada skupštine zabeležen je blagi napredak u odnosu na merenje iz 2023. Većina JLS objavljuje **osnovne informacije o radu skupštine**, poput nadležnosti (96%) i spiska odbornika (91%), ali je **znatno manje informacija koje omogućavaju javnosti da prati rad skupštine u realnom vremenu**. Na primer, predlog dnevnog reda sednice objavljuje 56% JLS, video snimke sednica 23%, dok izveštaje sa sednica objavljuje samo 11% JLS. Transparentnost rada skupštinskih radnih tela posebno je ograničena: samo 7% JLS objavljuje evidenciju radnih tela zajedno sa izveštajima o njihovom radu.

Zbog toga je preporuka da se dalje razvijaju smernice i praktični alati za unapređenje transparentnosti rada skupštine, uključujući objavljivanje dnevnog reda, video prenosa sednica i izveštaja radnih tela. Istovremeno, potrebno je unaprediti postojeće i razviti nove mehanizme komunikacije između građana i odbornika, posebno imajući u vidu proporcionalni izborni sistem i karakter velikih lokalnih samouprava. U takvim okolnostima građani često imaju ograničene mogućnosti da budu blagovremeno informisani o radu JLS i njene skupštine, kao i da neposredno iznesu predloge ili ukažu odbornicima na probleme od značaja za lokalnu zajednicu.

U oblasti **2.3 Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada**, zabeležen je **visok nivo transparentnosti budžetskog procesa uz sporiji napredak u otvorenim budžetskim podacima**. Oblast transparentnosti budžeta spada među najbolje ocenjene u okviru načela, sa ukupnim rezultatom od oko 75%, pri čemu gradovi ostvaruju 81%, a opštine 74%. Javne rasprave o budžetu postale su standard i organizuju se u svim JLS, a nacrt budžeta je dostupan na početku rasprave u 96% JLS. Međutim, **transparentnost izvršenja budžeta i dalje je slabije razvijena**. Mesečno ažurirane informacije o budžetskim rashodima dostupne su u 47% JLS, dok samo 19% JLS ima digitalne alate koji omogućavaju građanima praćenje realizacije budžeta tokom godine. Preporuka je da se dalje razvijaju uputstva i alatke, uključujući i digitalne alate za praćenje budžeta i objavljivanje otvorenih budžetskih podataka.

U okviru **oblasti 2.4 Postojanje i karakter mehanizama i alata kojima se ostvaruje i promoviše transparentnost**, ostvaren je prosek od **oko 76% ispunjenosti**, što je znatno iznad proseka celog indeksa i na liniji rezultata iz prethodnih merenja. U gotovo svim JLS **imenovano je ovlašćeno lice za postupanje po zahtevima za pristup informacijama**, a u 98% opština ne postoje neizvršena rešenja Poverenika. **Informatori o radu sadrže sve propisane elemente u 98% JLS**, iako se primećuje blagi pad u redovnosti njihovog ažuriranja (89%).

Najbolji rezultati su postignuti u oblasti transparentnosti administrativnih procedura, oblast 2.5: sa rezultatom od oko 80%, ova oblast predstavlja najbolje ocenjeni segment u okviru Indeksa. **Evidenciju administrativnih procedura ima 98% JLS**, što predstavlja značajan napredak u odnosu na 67% u 2018. godini. Ipak, način objavljivanja procedura nije ujednačen - samo 39% JLS objavljuje sve procedure na Portalu RAP, dok ostatak koristi kombinaciju različitih kanala. Preporuka je da se nastavi sa objavljivanjem i standardizacijom procedura kroz Portal RAP i dodatno razvijati digitalne servise.

U **oblasti 2.6 Transparentnosti postupaka javnih nabavki** zabeležen je blagi pad rezultata u poslednjem ciklusu merenja. Nakon rezultata od 45% u 2018., oblast je napredovala na 60% u 2021. i 58,9% u 2023., ali je u najnovijem merenju pala na 53,7%. Iako **gotovo sve JLS objavljuju planove javnih nabavki (96%)**, **transparentnost u fazi realizacije ugovora ostaje veoma niska**. Samo 7% JLS objavljuje izveštaje o realizaciji ugovora, što je pad u odnosu na 17% u 2023. i 23% u 2021. godini. Preporuka je da se razviju standardi za objavljivanje podataka o realizaciji ugovora i da se dalje jačaju kapaciteti JLS za otvorene podatke u oblasti javnih nabavki.

U oblasti **2.7 Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS**, zabeleženo je 47% od ukupnog broja bodova, što ukazuje na srednji nivo razvijenosti procedura i značajan prostor za unapređenje. **Osnovni elementi transparentnosti konkursnih postupaka uglavnom su uspostavljeni**: većina JLS objavljuje konkurse, odluke o dodeli sredstava i javne pozive u skladu sa propisima, dok su medijski konkursi gotovo u potpunosti transparentni u fazi raspisivanja i dodele sredstava. Međutim, **mehanizmi participacije, praćenja i evaluacije ostaju nedovoljno razvijeni**. Predstavnici OCD i stručne javnosti retko učestvuju u konkursnim komisijama, veoma mali broj JLS sprovodi evaluaciju realizovanih projekata, a nijedna JLS ne objavljuje godišnje izveštaje o finansiranju OCD niti izveštaje o efektima podržanih projekata. Slično je i u drugim oblastima: **transparentnost postupaka zapošljavanja uglavnom je ograničena na ispunjavanje zakonskog minimuma**, dok je **transparentnost upravljanja javnom imovinom i njenog davanja u zakup niska**. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti stanju u oblasti upravljanja javnom svojinom, jer nedovoljna transparentnost povećava rizik od neefikasnog korišćenja imovine i može dovesti do toga da deo javne svojine može biti korišćen ispod tržišne vrednosti ili ostati nedovoljno iskorišćen. Takav pristup, pored

smanjenja transparentnosti i poverenja građana u rad lokalne samouprave, može imati i direktne negativne posledice po lokalne finansije kroz propuštene mogućnosti za povećanje budžetskih prihoda JLS.

Rezultati ukazuju da je u narednom periodu potrebno jačati kapacitete JLS za monitoring, evaluaciju i javno izveštavanje, kao i unaprediti uključivanje OCD i građana u konkursne procedure. Pored podrške JLS kroz obuke i stručnu pomoć, važno je podsticati i veću zainteresovanost građana i OCD za korišćenje i praćenje javno dostupnih informacija, kao i da je posebno potrebno da se ulože naponi kako bi se unapredila transparentnost upravljanja imovinom.

Oblast **2.8 Neposredno učešće građana u radu JLS** je ostao najveći izazov. Napredak je ostvaren u informisanju građana o načinima učešća i korišćenju društvenih mreža, ali su institucionalni mehanizmi neposredne participacije i dalje slabo razvijeni. Preporuka je da se dalje razvijaju modeli građanskog učešća (građanske inicijative, javne konsultacije, participativno budžetiranje) i jačati kapacitete JLS za njihovu primenu, posebno kada se ima u vidu važeći proporcionalni izborni sistem i koncept velikih JLS, jer se time i umanjuje mogućnost neposredne komunikacije sa građanima.

Načelo 2 beleži **značajan napredak u institucionalizaciji transparentnosti, posebno u oblastima javnih rasprava, budžetske transparentnosti i dostupnosti informacija**. Međutim, **dalji razvoj zahteva prelazak sa formalne transparentnosti ka aktivnijem uključivanju građana i objavljivanju detaljnih i otvorenih podataka, naročito u oblastima javnih nabavki, rada skupštine i praćenja realizacije javnih politika**.

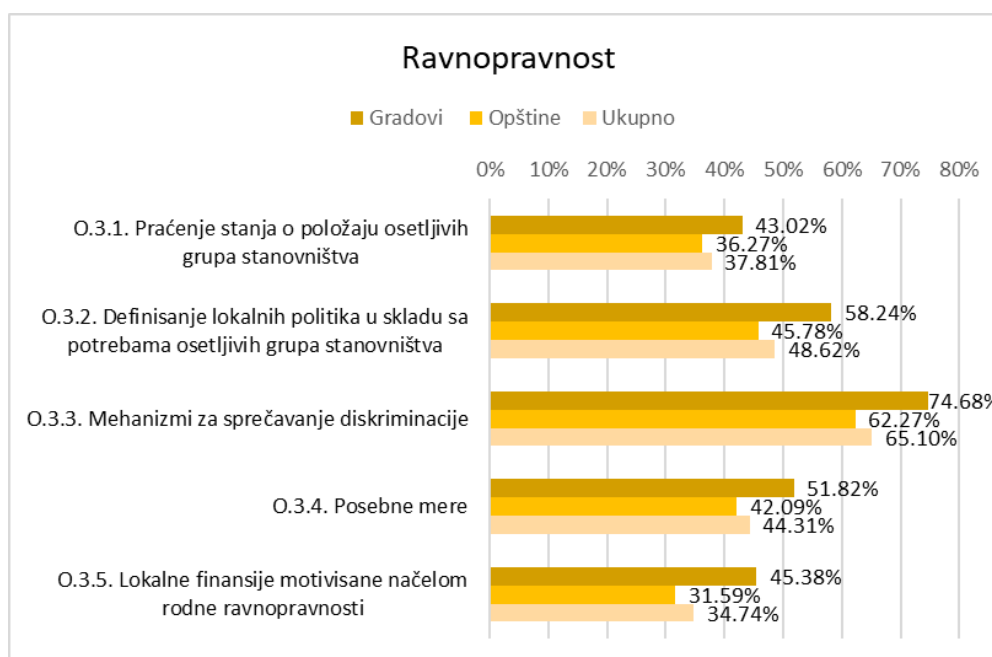
3. Načelo dobrog upravljanja: Ravnopravnost

Prosečni rezultati koje jedinice lokalne samouprave postižu u ostvarivanju načela Ravnopravnosti je **46,17%**, odnosno 54,86% na nivou grupe gradova i 43,60% na nivou opština.

Načelo uključuje pet oblasti:

- 3.1. Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva (3 indikatora)
- 3.2. Definisanje lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva (6 indikatora)
- 3.3. Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije (3 indikatora)
- 3.4. Posebne mere (2 indikatora)
- 3.5. Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti (2 indikatora)

Grafik 6: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Ravnopravnost u 2025. godini



Oblasti **3.1 Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva** beleži skor od oko 38% maksimalnog broja bodova, što je ispod proseka za načelo ravnopravnosti i ukazuje na ograničeno razvijene prakse sistematskog prikupljanja i korišćenja podataka. U **najvećem broju JLS, 88% podaci o osetljivim grupama prikupljaju se *ad hoc* ili na zahtev drugih institucija, najčešće tokom izrade planskih dokumenata i lokalnih propisa**. Podaci se najčešće vode o deci i mladima, izbeglicama, interno raseljenim licima, korisnicima socijalne pomoći i Romima, dok su osobe starije od 65 godina i osobe sa invaliditetom i dalje nedovoljno obuhvaćene sistematskim evidencijama. Iako je u odnosu na prethodna merenja zabeležen postepen napredak, rezultati ukazuju da i dalje ne postoji dovoljno razvijen i kontinuiran pristup praćenju položaja osetljivih grupa. **Poseban izazov predstavlja nedovoljno razvijena analiza dostupnosti javnih usluga različitim društvenim grupama**. Takve analize su prisutne u izveštajima uprave u 39% JLS, dok ih javna preduzeća izrađuju znatno ređe. Treba dodati da su javna preduzeća, a prevashodno javne ustanove najznačajnije za podizanje kvaliteta života stanovništva, a posebno ugroženih društvenih grupa, pa izostanak sistematičnog pristupa može dovesti do nepouzdanosti strateških dokumenata u ovoj oblasti, a što dalje može rezultirati produbljivanjem socijalne nejednakosti u pogledu pojedinih društvenih grupa.

Rezultati ukazuju na **potrebu za sistematičnijim prikupljanjem i korišćenjem podataka o osetljivim grupama, njihovim povezivanjem sa procesima planiranja i budžetiranja, kao i za jačanjem saradnje sa organizacijama civilnog društva koje se bave unapređenjem položaja ovih grupa**. Posebnu pažnju potrebno je usmeriti na razvoj podataka i mera namenjenih starijim osobama, imajući u vidu izražene demografske trendove starenja stanovništva.

U oblasti **3.2. Definisanje lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva**, zabeleženo je prosečno 48% maksimalnog broja bodova, pri čemu gradovi postižu bolje rezultate od opština. Analiza pokazuje **umeren napredak u dostupnosti pojedinih usluga i uključivanju pitanja ravnopravnosti u lokalne politike, ali i stagnaciju u institucionalnim mehanizmima i planskom pristupu**. Gotovo sve JLS danas u nekom obliku sprovode analizu potreba osetljivih grupa, dok **sve analizom obuhvaćene JLS obezbeđuju najmanje jednu uslugu socijalne zaštite, a više od polovine njih pet ili više usluga**. Iako je zabeležen bolji rezultat u pogledu pružanja usluga socijalne zaštite, poželjno je da se proces intezivira, kako bi se ostvarile dodatne usluge, kroz različite mehanizme, poput saradnje dve ili više JLS i razvoj inovativnih usluga. Unapređena je i fizička pristupačnost javnih usluga osobama sa invaliditetom, dok deo JLS sprovodi projekte uklanjanja arhitektonskih barijera. Sa druge strane, pojedini segmenti beleže stagnaciju ili pad. Smanjen je broj JLS koje izdvajaju sredstva za sprovođenje preporuka interresornih komisija za podršku deci sa smetnjama u razvoju, kao i broj lokalnih akcionih planova i programa podrške za Rome i Romkinje. Trend smanjenja iznosa sredstava za preporuke interresornih komisija može da dovede do produbljivanja razvojnih teškoća, otežane inkluzije u obrazovni sistem, povećanog opterećenja porodica sa decom sa smetnjama u razvoju i generalno većeg rizika od socijalne isključenosti. Rezultati ukazuju da mere podrške osetljivim grupama još uvek nisu dovoljno sistematizovane i dugoročno održive, zbog čega je potrebno dodatno jačati planski pristup, redovno sprovoditi analize potreba i obezbediti stabilnije finansiranje programa socijalne inkluzije na lokalnom nivou.

Oblast **3.3. Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije** ostvarila je prosečno 65% maksimalnog broja bodova, što predstavlja rezultat iznad proseka za načelo ravnopravnosti i potvrđuje kontinuiran napredak u odnosu na prethodna merenja. Posebno je **unapređena institucionalna podrška rodnoj ravnopravnosti** - povećan je broj JLS koje imaju sistematizovana radna mesta za ove poslove, dok je besplatna pravna pomoć postala gotovo univerzalno dostupna i obezbeđuje se u 98% JLS.

Istovremeno je znatno **ojačana saradnja sa organizacijama civilnog društva**: 81% JLS konsultuje OCD prilikom definisanja lokalnih politika, dok 75% uključuje OCD u analize potreba osetljivih grupa. Dalji napredak u ovoj oblasti treba da bude usmeren na institucionalizaciju saradnje sa OCD kroz formalne mehanizme partnerstva i zajedničko planiranje politika.

Zabeležen je postepen **rast u primeni posebnih mera za osetljive grupe, oblast 3.4**. Ukupan rezultat porastao je sa 24% u 2018., na 36% u 2021., zatim 47% u 2023., dok u poslednjem merenju iznosi oko 51%.

Značajniji rast zabeležen je u **merama za osobe starije od 65 godina** (47% JLS u odnosu na 37% u 2023.) i osobe sa invaliditetom (60% u odnosu na 51%). Sa druge strane, u **merama namenjenim romskoj populaciji beleži se stagnacija ili blagi pad**. Pored povećanja broja JLS koje primenjuju posebne mere, bilo bi dobro razviti sistem praćenja koji bi ukrstio ove podatke sa situacijom i potrebama u samoj LS i efektima postignutih mera, kako bi se procenio njihov stvarni doprinos unapređenju ravnopravnosti.

Oblast **3.5. Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti** je ostvarila je oko 35% maksimalnog broja bodova, što predstavlja jedan od slabijih rezultata u okviru indeksa. Iako je **zabeležen postepen napredak u uvođenju rodne perspektive u budžetski proces, njen obuhvat i dalje ostaje ograničen**. Udeo JLS koje imaju između 25% i 49% rodno odgovornih ciljeva u budžetu povećan je sa 11% u 2023. na 30%, dok je broj JLS bez ijednog rodno odgovornog cilja smanjen sa 22% na 11%. Takođe, 79% JLS koristi pojedine indikatore razvrstane po polu (73% u 2023., 50% u 2021. i 35% u 2018.), ali je njihov broj u najvećem broju slučajeva i dalje ograničen, dok 9% JLS i dalje nema nijedan takav indikator.

Rezultati ukazuju da **rodno odgovorno budžetiranje još uvek nije sistemski integrisano u budžetske procese** većine JLS, posebno u opštinama. Dalji napredak zahteva kontinuiranu stručnu podršku, dodatne obuke i snažnije povezivanje rodne perspektive sa programskim budžetiranjem i procesima planiranja lokalnih politika.

Načelo ravnopravnosti pokazuje **postepen napredak u institucionalnim mehanizmima i primeni posebnih mera, ali rezultati i dalje ukazuju na nedovoljno razvijen sistemski pristup u praćenju položaja osetljivih grupa i integraciji njihovih potreba u javne politike**. Dalji napredak zahteva **jačanje analitičkih kapaciteta lokalnih samouprava, stabilnije finansiranje socijalnih i inkluzivnih politika**, kao i **bolju integraciju rodne i socijalne perspektive u procese planiranja i budžetiranja** na lokalnom nivou.

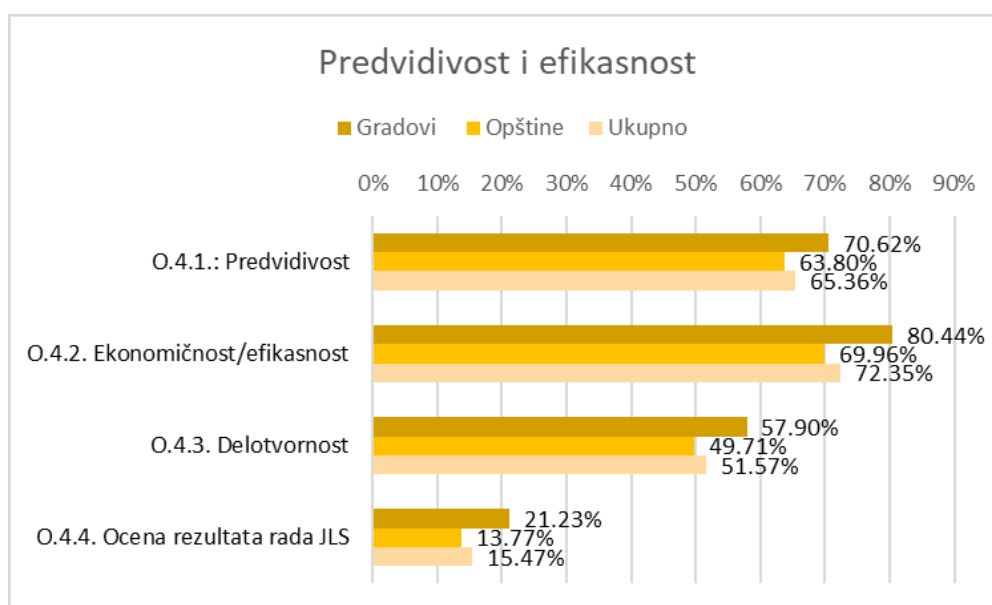
4. Načelo dobrog upravljanja: Predvidivost, efikasnost i delotvornost lokalne samouprave

Četvrto načelo dobrog upravljanja je među onima u okviru kojih su **JLS postigle prosečan rezultat -- 58,00%** u odnosu na maksimalni mogući rezultat, 64,67% na nivou gradova i 56,03% na nivou opština.

U okviru ovog načela IDU definisane su četiri oblasti:

- 4.1. Predvidivost (6 indikatora)
- 4.2. Efikasnost (11 indikatora)
- 4.3. Delotvornost (11 indikatora)
- 4.4. Ocena rezultata rada JLS (6 indikatora)

Grafik 7: Pregled ispunjenosti po oblastima načela Predvidivost, efikasnost i delotvornost JLS u 2025. godini



U oblasti **4.1 Predvidivost** je zabeležena prosečna ispunjenost od 65% u odnosu na ukupan broj bodova, oko 71% na nivou gradova i 64% na nivou opština. Postignut rezultat je iznad proseka na nivou indeksa, a postignut napredak ukazuje na jačanje pravne sigurnosti i transparentnosti u radu uprave.

Napredak je posebno vidljiv u odnosu prema strankama: 91% JLS obaveštava stranke o izmenama propisa, a značajno je povećan broj JLS koje omogućavaju elektronsko praćenje predmeta (sa 8% na 33%). Istovremeno, tradicionalni kanali komunikacije i dalje su široko dostupni, što doprinosi pristupačnosti uprave.

Međutim, ponovo je uočena **slabija standardizacija upravne prakse** -- u oko 70% JLS praksa se ujednačava *ad hoc*, a kontrola procesa je zabeležena samo 9% JLS. Ovo ukazuje da predvidivost u velikoj meri zavisi od pojedinačnih službenika, a ne od sistemskih rešenja. Usled ovakvog stanja izostaje potreban stepen pravne sigurnosti i dolazi do neželjene arbitrarnosti odnosno subjektivnosti pri odlučivanju. Kvalitetan i efikasan rad uprave upravo počiva na jednakosti građana u ostvarivanju prava pred upravom i mogućnosti predviđanja odluke organa. Dodatno, iako je **žalbeni postupak formalno dobro uspostavljen i funkcioniše u skladu sa zakonskim obavezama** - pravovremeno prosleđivanje žalbi i dostavljanje obrazloženih odgovora, podaci o prigovorima i žalbama se retko koriste za unapređenje upravne prakse. Ne postoji razvijen sistem njihove analize i korišćenja za identifikovanje sistemskih problema i ujednačavanje postupanja, što predstavlja propuštenu priliku za jačanje predvidivosti i pravne sigurnosti. U skladu sa ovim pokazateljima, peporuka je da se dalje razvijaju formalni mehanizmi za ujednačavanje prakse (interne procedure, baze upravne prakse, sistemi kontrole), kao i da se nastavi sa ciljanim programima podrške u primeni ZUP-a.

Oblast **4.2 Ekonomičnost / efikasnost** je najuspešnija oblast u okviru načela, sa 72% ispunjenosti, što je svrstava među najbolje ocenjene oblasti u celom indeksu.

Efikasnost lokalne samouprave predstavlja najrazvijeniji segment načela, sa **kontinuiranim rastom performansi i visokim nivoom poštovanja rokova i organizacije postupanja**. Većina JLS postiže stabilno visoke rezultate u pogledu poštovanja rokova koji su definisani Zakonom o upravnom postupku: 91% donosi rešenja u roku kada je postupak pokrenut po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti. Na pitanje koji je procenat rešenja koja se izdaju u roku koji je kraći od zakonskog, 89% JLS je odgovorilo da je najveći broj rešenja, preko 95%, izdato u roku kraćem od onog koji je kao najduži propisan Zakonom, što je značajan napredak u odnosu na ranije cikluse merenja. Digitalizacija je dodatno unapredila efikasnost, posebno kroz široku primenu sistema za praćenje rokova i korišćenje eUprave.

Dodatni **napredak ostvaren je u organizaciji pružanja usluga kroz uvođenje jedinstvenog upravnog mesta**, koje je uspostavljeno u 47% JLS (u odnosu na 38% u 2023. i samo 15% u 2018. godini). Ovaj model omogućava objedinjeno pružanje usluga, smanjenje administrativnog opterećenja za građane i veću efikasnost u postupanju uprave, ali još uvek nije široko rasprostranjen u svim JLS.

Ipak, uprkos visokom nivou operativne efikasnosti, i dalje su prisutna **ograničenja u razvoju organizacionih i upravljačkih mehanizama**, kao i **neujednačenost između gradova i opština**. Iako je efikasnost značajno unapređena, posebno u pogledu poštovanja rokova i digitalizacije, uz vidljiv napredak u uvođenju jedinstvenih upravnih mesta, dalji razvoj zahteva širu primenu ovog modela i jačanje organizacionih i upravljačkih kapaciteta uprave.

U oblasti **4.3 Delotvornost** je zabeležena ispunjenost od 52%. Napredak je vidljiv u operativnom segmentu: **70% JLS koristi softvere za praćenje usluga**, što omogućava bolji uvid u obim i strukturu rada

uprave. Međutim, ovi podaci se nedovoljno koriste za procenu efekata mera koje JLS sprovode, jer se analize rezultata i uticaja politika sprovode sporadično, a u većini JLS izostaje sistemsko praćenje ishoda i efekata intervencija. Samo čvrsto opredeljenje da će rad JLS biti usmeren na postizanje konkretnih efekata može dovesti do toga da se javne politike utvrđuju na participativni način, uz opsežne analize očekivanih efekata različitih opcija i pedantno praćenje efekata sprovedenih mera.

U oblasti **inspekcijskog nadzora** prisutan je delimičan napredak: većina JLS - oko 75% donosi godišnje i operativne planove, a preventivne aktivnosti su široko zastupljene - preko 90% JLS objavljuje planove i kontrolne liste. Ipak, strateško planiranje inspekcijskog nadzora je ograničeno (oko 23% JLS), dok informisanje javnosti o rizicima i rezultatima nadzora ostaje nedovoljno razvijeno. Koordinacija inspekcija postoji, ali nije uvek sistemski i redovna. Ovde je poželjno ukazati na izostanak kadrovskih kapaciteta značajnog broja JLS da organizuju potrebne inspekcijske službe, usled čega nemaju ni mogućnost vršenja nadzora u oblasti građevinske inspekcije, saobraćajne inspekcije odnosno inspekcije za zaštitu životne sredine.

Ipak, delotvornost je unapređena u operativnom praćenju rada i planiranju inspekcijskog nadzora, ali i dalje postoji značajan prostor za unapređenje u pogledu sistemskog praćenja efekata mera i politika, kao i jačanja strateškog i koordinisanog pristupa inspekcijskom nadzoru.

Oblast **4.4. Ocena rezultata rada JLS** beleži **najniži nivo ispunjenosti sa oko 15% ostvarenja, bez značajnog napretka u odnosu na prethodne cikluse**, što ukazuje na sistemski zanemarenu funkciju evaluacije rada uprave.

Iako je zabeležen **blagi napredak u prikupljanju povratnih informacija**: 37% JLS koristi upitnike, u odnosu na 25% u 2023., i dalje 39% JLS nema nikakav mehanizam za ocenjivanje rada. Međutim, čak i **kada se podaci prikupljaju, njihova upotreba je ograničena** - u 47% JLS rezultati analiza se ne razmatraju. Ovi podaci ukazuju da povratne informacije građana imaju veoma mali uticaj na donošenje odluka i unapređenje rada uprave. Izostanak ili nedovoljan obim prikupljanja i vrednovanja ocena odnosno primedbi ili iskazivanja zadovoljstva građana postupanjem organa onemogućava sagledavanje postupanja iz ugla korisnika, čime JLS ograničavaju mogućnost da tim putem unaprede svoj rad. Potrebno je da se nastavi rad na uspostavljanju sistema redovnog prikupljanja i analize povratnih informacija, uključiti skupštine JLS u razmatranje nalaza i razviti mehanizme nezavisnog vrednovanja kvaliteta usluga.

Najveći **napredak u okviru načela 4 je postignut u efikasnosti i digitalizaciji upravnog postupanja**, ali i **najveće slabosti se ispoljavaju u oblasti upravljanja kvalitetom, analize podataka i evaluacije rada uprave**. Dalji razvoj zahteva prelazak sa operativne efikasnosti ka sistemskom upravljanju performansama, uključujući institucionalizaciju upravne prakse, jačanje analitičkih kapaciteta i uvođenje mehanizama za kontinuirano unapređenje kvaliteta javnih usluga.

5. Načelo dobrog upravljanja: Antikorupcija

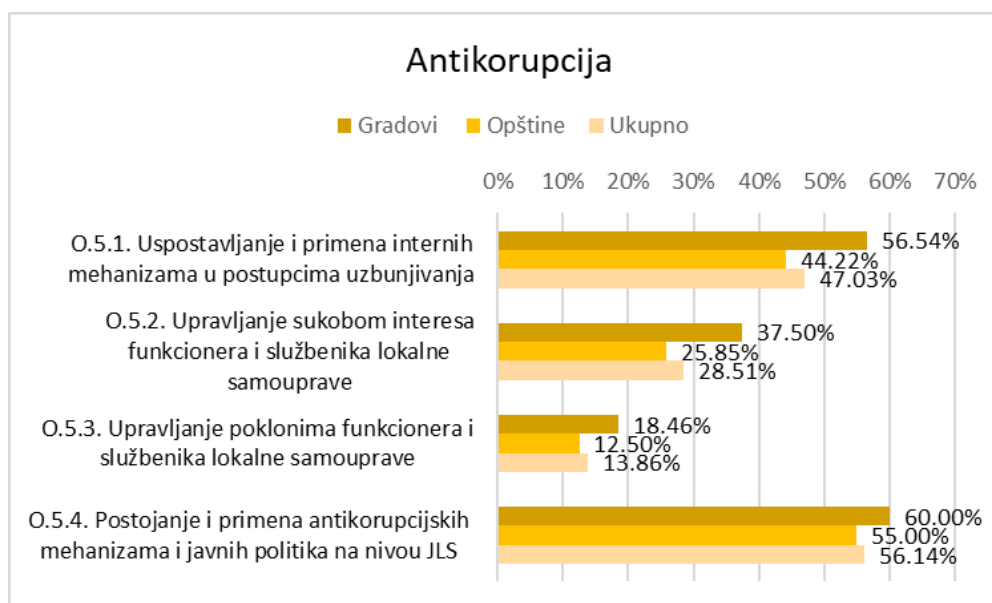
Peto, i poslednje, načelo IDU je ujedno i ono u okviru koga su JLS, pored načela Ravnopravnosti, postigle najslabije rezultate - **41,41% (47,50% gradovi i 39,61% opštine)** u odnosu na maksimalni mogući rezultat.

Načelo je podeljeno na četiri oblasti:

- 5.1 Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja (3 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 Antikorupcija u 2025. godini



Načelo 5 karakteriše **postepen, ali neujednačen napredak** kroz sve cikluse merenja. U odnosu na 2018. godinu, vidljiv je značajan pomak u većini oblasti, dok je u odnosu na 2021. i 2023. napredak sporiji i selektivan, uz izraženu stagnaciju u ključnim sistemskim segmentima. Dok su normativni i formalni elementi značajno unapređeni, praktična primena, kontrola i efekti mehanizama zaostaju, što može da preraste u sistemski rizik.

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. Zabeležen je **visok nivo uspostavljenosti formalnog okvira** - 89% JLS ima interne akte, 84% imenovana lica, 70% objavljen akt. Takođe, **informisanost zaposlenih je na visokom nivou** sa 88% JLS koje informišu zaposlene. Ipak, 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 budući da je upravljanje sukobom interesa kod funkcionera slabije ocenjeno nego u slučaju zaposlenih.

Najzad, **79% analiziranih JLS je usvojilo lokalne antikorupcijske planove, u skladu sa modelom Agencije za sprečavanje korupcije**, ali je potrebno unaprediti primenu antikorupcijskih mehanizama naročito u pogledu uzbunjivanja, upravljanja sukobom interesa i poklonima.

3. Opšti zaključci i preporuke

Rezultati analize ukazuju na jasan i kontinuiran napredak jedinica lokalne samouprave u primeni principa dobrog upravljanja u periodu 2018-2025. godine. Prosečan skor Indeksa dobre uprave porastao je sa 39,1% (2018) na 54,80% (2025), što potvrđuje da su reformski procesi, normativne izmene i ciljana podrška doprineli unapređenju institucionalnih kapaciteta i praksi na lokalnom nivou.

Posebno je ohrabrujuće to što se **razlika između gradova i opština postepeno smanjuje**, što predstavlja važan sistemski pomak ka ujednačenijem kvalitetu lokalne uprave širom Srbije, iako ta razlika i dalje ostaje izraženija u pojedinim, složenijim oblastima poput antikorupcije, upravljanja kvalitetom i strateškog upravljanja. Značajan pomak zabeležen je i u **usklađenosti lokalnog normativnog okvira sa zakonskim obavezama** (u većini oblasti JLS su uspostavile potrebne planove, strategije i procedure), dok analiza jasno pokazuje veću ispunjenost onih indikatora čija primena predstavlja zakonsku obavezu.

Uprkos ostvarenom napretku, pojedine oblasti i dalje značajno zaostaju za maksimalno mogućim rezultatom. Najveći prostor za unapređenje i dalje postoji u oblastima **antikorupcije, brige o ranjivim grupama stanovništva i ocenjivanja rezultata rada JLS** — što je, kao i u prethodnim ciklusima merenja, konzistentan nalaz. Raspon rezultata između najbolje i najlošije rangiranih JLS (od oko 34% do 73%) takođe ukazuje da razlike u institucionalnoj razvijenosti, kapacitetima i prioritetima ostaju izražene, i da su usko povezane sa opštim stepenom razvijenosti same jedinice lokalne samouprave.

Preporuke koje ovi zaključci sugerišu idu u nekoliko pravaca:

Analiza pokazuje da je sistem dobrog upravljanja na lokalnom nivou u Srbiji u fazi konsolidacije: osnovni mehanizmi su uspostavljeni, ali njihova primena i efekti još uvek nisu ujednačeni niti u potpunosti razvijeni.

Ključni izazov za naredni period, dakle, ostaje prelazak sa formalnog usklađivanja sa standardima na njihovu doslednu primenu i integraciju u svakodnevno funkcionisanje uprave.

Za dalji napredak u primeni principa dobrog upravljanja potrebno je smanjiti razlike između JLS; ojačati institucionalne, ljudske i analitičke kapacitete i usmeri rad uprave na konkretne rezultate i kvalitet usluga za građane.

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 četiri 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 koje nastaju između JLS usled različitog stepena razvijenosti i kapaciteta kojima raspolažu.

Aneks - Pregled indikatora Indeksa dobre uprave

1. Načelo dobrog upravljanja: ODGOVORNOST

Načelo Odgovornost je podeljeno na četiri oblasti i to:

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

Oblast 1.1: 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: Izrada i usvajanje izveštaja o učincima sprovođenja plana razvoja
- 1.1.4. Indikator: Institucionalni okvir za upravljanje razvojem na lokalnom nivou
- 1.1.5. Indikator: Šira koordinacija u procesima razvojnog planiranja i praćenja sprovođenja plana razvoja JLS i uključivanje javnosti
- 1.1.6. Indikator: Operacionalizacija planskih dokumenta JLS kroz srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje

Oblast 1.2: 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, pokrenutim postupcima 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 javne 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

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

- 1.3.1. Indikator: Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave

- 1.3.2. Indikator: Radno telo za praćenje primene Etičkog kodeksa 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 (FUK)
- 1.3.8. Indikator: Interna revizija
- 1.3.9. Indikator: Formiranje stalnih ili povremenih radnih tela u JLS

Oblast 1.4: 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: Lokalni ombudsman u JLS
- 1.4.4. Indikator: Podnošenje i razmatranje izveštaja lokalnog ombudsmana
- 1.4.5. Indikator: Postupanje po izveštajima i preporukama lokalnog ombudsmana
- 1.4.6. Indikator: Radno telo skupštine za razmatranje predstavi i pritužbi građana

2. Načelo dobrog upravljanja: TRANSPARENTNOST I PARTICIPACIJA

Načelo Transparentnost i participacija je podeljeno na osam oblasti i to:

- 2.1 Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou (3 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 promoviše 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 (7 indikatora)
- 2.8 Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS (1 indikatora)

Oblast 2.1: Transparentnost 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 konsultacija kao važnog elementa za povećanje transparentnosti i participacije javnosti u procesu planiranja i izrade dokumenata javnih politika i propisa na lokalnom nivou
- 2.1.3. Indikator: Organizovanje i sprovođenje javnih rasprava kao važnog elementa za povećanje transparentnosti i participacije javnosti u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou

Oblast 2.2: 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

Oblast 2.3: 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

Oblast 2.4: 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

2.4.3. Indikator: Internet prezentacija JLS

2.4.4. Indikator: Odnosi s javnošću

Oblast 2.5: 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. Sadržina informacija o objavljenim/javno dostupnim administrativnim procedurama/uslugama

Oblast 2.6: 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 planova javnih nabavki

2.6.4. Indikator: Objavljena dokumenta o praćenju izvršenja ugovora

Oblast 2.7: Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS

2.7.1. Indikator: Transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva organizacijama civilnog društva

2.7.2. Indikator: Institucionalni kapaciteti JLS za definisanje oblasti od javnog interesa koje su obuhvaćene javnim konkursom, za praćenje realizacije projekata, njihovu evaluaciju i analizu efekata.

2.7.3. Indikator: Konkursi kojima se dodeljuju sredstva medijima u oblasti ostvarivanje javnog interesa u oblasti informisanja

2.7.4. Indikator: Popunjavanje radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu

2.7.5. Indikator: Popunjavanje radnih mesta putem oglasa o internom konkursu

2.7.6. Indikator: Popunjavanje radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu za izbor direktora javnih službi (preduzeća i ustanova)

2.7.7. Indikator: Transparentnost konkursa o dodeli javne svojine u vlasništvu JLS u zakup

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

2.8.1 Indikator: Neposredno učešće građana u radu JLS

3. Načelo dobrog upravljanja: RAVNOPRAVNOST

Načelo Ravnopravnost je podeljeno na pet oblasti i to:

3.1 Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva (3 indikatora)

3.2 Definisanje lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva (6 indikatora)

3.3 Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije (3 indikatora)

3.4 Posebne mere (2 indikatora)

3.5 Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti (2 indikatora)

Oblast 3.1: 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 jednake dostupnosti usluga JLS svim grupama stanovništva

Oblast 3.2: Definisanje 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

Oblast 3.3: 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

Oblast 3.4: Posebne mere

3.4.1 Indikator: Sprovođenje posebnih mera

3.4.2 Indikator: Sprovođenje posebnih mera za osetljive društvene grupe

Oblast 3.5: Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti

3.5.1 Indikator: Definisanje rodno odgovornih ciljeva u budžetu

3.5.2 Indikator: Uvođenje rodno odgovornih indikatora u budžetu

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

Načelo Predvidivost je podeljeno na četiri oblasti i to:

- 4.1 Predvidivost (6 indikatora)
- 4.2 Efikasnost (11 indikatora)
- 4.3 Delotvornost (11 indikatora)
- 4.4 Ocena rezultata rada JLS (6 indikatora)

Oblast 4.1: Predvidivost

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

Oblast 4.2: Efikasnost

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

Oblast 4.3: Delotvornost

- 4.3.1. Indikator: Standardi za postupanje pri pružanju usluga gradske/opštinske uprave
- 4.3.2. Indikator: Mehanizam za praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS

4.3.3. Indikator: Analiza i preduzete mere na osnovu uspostavljenog mehanizma za praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS i prilagođavanje organizacije gradske/opštinske uprave utvrđenom stanju

4.3.4. Indikator: Mehanizmi za organizovano praćenje promene propisa koje sprovode JLS

4.3.5. Indikator: Analiza efekata propisa koje donose JLS

4.3.6. Indikator: Evidencija o podnetim prigovorima na rad organa, ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS

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

4.3.8. Indikator: Prikupljanje podataka, praćenje i analiza stanja u oblasti inspekcijskog nadzora

4.3.9. Indikator: Planovi inspekcijskog nadzora

4.3.10. Indikator: Preventivno delovanje inspekcije

4.3.11. Indikator: Koordinacija inspekcijskog nadzora nad poslovima iz izvorne nadležnosti JLS

Oblast 4.4: 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 rada

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: Ustanovljen sistem za brze odgovore

5. Načelo dobrog upravljanja: ANTIKORUPCIJA

Načelo Antikorupcija je podeljeno na četiri oblasti i to:

5.1 Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja (3 indikatora)

5.2 Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave (2 indikatora)

5.3 Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave (1 indikatora)

5.4 Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS (2 indikatora)

Oblast 5.1: 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 u postupku uzbunjivanja

5.1.3. Indikator: Ishodi postupaka uzbunjivanja

Oblast 5.2: Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave

5.2.1 Indikator: Upravljanje sukobom interesa javnih funkcionera

5.2.2. Indikator: Sprečavanje sukoba interesa službenika lokalne samouprave

Oblast 5.3: Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave

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

Oblast 5.4: 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)