



Swiss
PRO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



ANALIZA UČINKA I KAPACITETA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA U PRIMENI PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA

- Izvod iz analize -

Partner Solutions d.o.o.

Avgust 2018.

U ovoj analizi razmatramo kapacitete jedinica lokalne samouprave za primenu principa dobrog upravljanja u sprovođenju zakonskih obaveza i javnih politika iz delokruga nadležnosti gradova i opština. Cilj analize, koja je uključila 60 JLS – 14 gradova i 46 opština, je da se kroz prikupljanje i obradu podataka na ovom uzorku dobije opšta slika o postojećim trendovima i potrebama koje se odnose na primenu principa dobre uprave na lokalnom nivou.

Za izradu analize je korišćen Indeks dobre uprave (IDU) koji je osmišljen tako da jedinice lokalne samouprave kroz popunjavanje indeksa mogu da steknu uvid u efikasnost i delotvornost sopstvenog rada, 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.

U prvom delu analize opisana je metodologija Indeksa dobre uprave kao i metodološki pristup u sprovođenju analize na uzorku od 60 gradova i opština. Takođe, u okviru prvog dela analize, predstavljen je rezime ključnih nalaza u pet oblasti, u koje su, prema Indeksu dobre uprave, grupisani pojedini principi dobrog upravljanja (Odgovornost; Transparentnost i participacija; Ravnopravnost; Predvidivost, ekonomičnost/efikasnost i delotvornost; Antikorupcija), kao i ključni nalazi u odnosu na različite kategorije analiziranih JLS (gradovi, opštine, stepen razvijenosti). 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 indeks dobre uprave. Za svaki indikator su predstavljeni odvojeni podaci (procenti) za gradove, opštine i sve obuhvaćene JLS. Indikatori su grupisani u odgovarajuće tematske podoblasti i nakon prikaza pojedinačnih rezultata po indikatorima u svakoj od podoblasti date su preporuke za najvažnije procedure i prakse u JLS koje je potrebno unaprediti. Preporuke su objedinjene za gradove i opštine, a tamo gde postoji potreba za različiti pristup gradovima u odnosu na opštine, je posebno naglašeno.

U trećem poglavlju je dat generalizovani zaključak koji ukazuje 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 je u okviru projekta „Unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou“ koji je sastavni deo Programa „Podrška Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – Swiss PRO“ koji sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS) uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), angažovala firmu Partner Solutions d.o.o. da izradi Analizu.

Na pripremi analize je radio tim eksperata Miloš Stanojčić, Dušan Vasiljević, Tanja Pavlović Križanić, Petar Vujadinović, Branko Ljuboja, Milorad Matić, Vladimir Pilja i Bojan Kostić, uz podršku stručnog tima Stalne konferencije gradova i opština.

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

SADRŽAJ

I Metodologija sprovođenja analize	4
1.1. Zašto o dobrom upravljanju?	4
1.2. Predmet analize	4
1.3. Metodološki pristup	6
II Rezime ključnih nalaza	10
2.1. Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave	10
2.2. Ključni nalazi prema pojedinačnim principima Indeksa dobre uprave	12
III Pregled zaključaka i preporuka po podoblastima I oblastima dobrog upravljanja	17
1. Princip dobrog upravljanja: Odgovornost	17
1.1. Oblast: Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice	17
1.2. Oblast: Odgovorno upravljanje javnim resursima	19
1.3. Oblast: Uspostavljanje i primena mehanizama za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i javnih službenika u JLS	21
1.4. Oblast: Zaštita interesa i prava građana	22
2. Principi dobrog upravljanja: Transparentnost i participacija	24
2.1. Oblast: Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou	24
2.2. Oblast: Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana	25
2.3. Oblast: Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada	25
2.4. Oblast: Postojanje i karakter mehanizama i alata kojima se ostvaruje i promovira transparentnost	26
2.5. Oblast: Transparentnost informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS	27
2.6. Oblast: Transparentnost postupaka javnih nabavki	28
2.7. Oblast: Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS	28
2.8. Oblast: Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS	29
3. Princip dobrog upravljanja: Ravnopravnost	31
3.1. Oblast: Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva	31
3.2. Oblast: Definisanje lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva	32
3.3. Oblast: Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije	33
3.4. Oblast: Posebne mere	34
3.5. Oblast: Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti	34
4. Principi dobrog upravljanja: Predvidivost, ekonomičnost/efikasnost i delotvornost lokalne samouprave	35
4.1. Oblast: Predvidivost	35
4.2. Oblast: Ekonomičnost/efikasnost	37
4.3. Oblast: Delotvornost	38
4.4. Oblast: Ocena rezultata rada JLS	40
5. Princip dobrog upravljanja: Antikorupcija	41
5.1. Oblast: Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja	41
5.2. Oblast: Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave	41
5.3. Oblast: Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave	42
5.4. Oblast: Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS	43

IV Ključni zaključci i preporuke	44

Aneks

Tabelarni pregled indikatora Indeksa dobre uprave

1.1. Zašto o dobroj upravi?

S obzirom da je lokalna samouprava dvorište dobrog upravljanja kao nivo vlasti koji je najbliži građanima, svako dalje uređenje rada i funkcionisanja gradova i opština, bilo da se radi o izmenama zakonskog okvira ili podršci u uvođenju zakonski neobavezujućih modela najbolje prakse, mora da poštuje principe dobrog upravljanja. Ovo je najsveobuhvatniji mehanizam koji obezbeđuje da se, bez obzira na konkretne aranžmane, način na koji lokalna uprava funkcioniše zasniva na utemeljenom donošenju odluka uz efektivnu i efikasnu administrativnu organizaciju i podršku. Dobro upravljanje na lokalnom nivou je, između ostalog, usmereno ka većem uključivanju osnaženih građana u procese donošenja odluka u cilju uspostavljanja sistema po meri građana i za građane.

Koncept dobrog upravljanja i dobre uprave¹ nije nov, ali je primetno pojačano interesovanje za poštovanje predmetnih principa poslednjih godina i u Srbiji. Razloga za to ima više i ceo proces je usko povezan sa EU integracijama, ali smatramo da je ključni razlog u većem značaju koji se daje efikasnosti u obavljanju poslova javne uprave, uključujući i poslove lokalne samouprave. Veće korišćenje kvantitativnih pokazatelja sve više omogućava poređenje efikasnosti obavljanja poslova lokalne samouprave u Srbiji sa zemljama u okruženju, kao i poređenje efikasnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji među sobom. Drugi uzrok je činjenica da je javni sektor u Srbiji pod pritiskom da sa istim, ili čak i manjim obimom resursa, poveća dostupnost, odnosno kvalitet usluga koji pruža, ili da isti obim i kvalitet usluga pruža sa manjim obimom sredstava, ili da istovremeno čini i jedno i drugo.

Pored unapređenja zakonskog okvira rada i kreiranja javnih politika koje direktno uvode pojedine elemente dobrog upravljanja u rad lokalnih samouprava, veliki doprinos kroz promociju koncepta na lokalnom nivou i direktnu podršku gradovima i opštinama u pilotiranju različitih modela dobre prakse obezbedile su donatorske organizacije, njihovi programi i projekti. Pri tome, treba imati u vidu da donatorske organizacije, programi i projekti koje finansiraju, povremeno značenje "dobrog upravljanja" fokusiraju na niz zahteva koji su donekle prilagođeni i prioritetima organizacije, gde "dobro upravljanje" može da podrazumeva mnogo različitih stvari u različitim kontekstima. Zbog toga razvijanje Indeksa dobre uprave (IDU) od strane nacionalne asocijacije lokalnih samouprava, Stalne konferencije gradova i opština, kao instrumenta za procenu kapaciteta jedinica lokalne samouprave za primenu principa dobrog upravljanja, dodatno dobija na značaju kao sredstvo promocije ovih principa, ali i kao alatka za ujednačavanja pristupa i prakse u gradovima i opštinama Srbije.

1.2. Predmet analize

Stalna konferencija gradova i opština u okviru projekta „Unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou“ nastoji da pruži podršku gradovima i opštinama u jačanju kapaciteta potrebnih za usvajanje i primenu principa dobrog upravljanja u svakodnevnoj praksi u kontekstu profesionalizacije i modernizacije rada lokalne samouprave kao servisa građana. Ovaj projekat je sastavni deo Programa „Podrška Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – Swiss PRO“ koji sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS) uz podršku Vlade Švajcarske. U cilju postizanja što boljih efekata predviđenih aktivnosti podrške i njihovog prilagođavanja stvarnim potrebama i prioritetima JLS, projektom je predviđena detaljna procena postojećih kapaciteta gradskih i opštinskih uprava u pogledu primene principa dobrog upravljanja, na osnovu Indeksa dobre uprave.

¹ I ako termini „dobro upravljanje“ i „dobra uprava“ ne predstavljaju sinonime, u Srbiji su oba termina često u upotrebi kao sinonimi za prevod termina „good governance“. U okviru ove analize pojam dobra uprava se koristi u kontekstu naziva Indeksa dobre uprave, budući da se indeks pretežno odnosi na postupanje gradske/opštinske uprave (administracije) kao jednog od organa JLS, a u izvesnoj meri i na postupanje drugih organa JLS (lokalne skupštine, veća i gradonačelnika/predsednika opštine). Indeks ne obuhvata direktno postupanje drugih relevantnih aktera u lokalnoj zajednici. Međutim, svi zaključci i preporuke koji su usledili iz analize sprovedene na osnovu Indeksa dobre uprave u 60 JLS predstavljaju zaključke koji u većoj ili manjoj meri doprinose unapređenju primene principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou

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 na lokalnom nivou. Analiza se vrši na osnovu „Indeksa dobre uprave“ koji kao alat omogućava merenje učinka JLS u primeni principa dobrog upravljanja i konkretnim tematskim oblastima specifičnim za rad lokalne samouprave.

„Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja“ 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 Stalne konferencije gradova i opština i SwissPRO programa, a za slanje poziva i prikupljanje prijave JLS je bila nadležna SKGO. Elementi na osnovu kojih je sastavljena šira lista od 98 JLS koje su pozvane da se uključe u analizu su obuhvatili:

- ✓ Pripadnost upravnim okruzima – svaki upravni okrug je 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 trenutno važećom Uredbom o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave iz 2014. godine: 6 JLS (10%) iz prve grupe, 15 JLS (25%) iz druge, 22 JLS (37%) iz treće i 17 JLS (28%) iz četvrtе grupe.
- ✓ Učešće na drugim donatorskim i partnerskim projektima.
- ✓ Uzorkom nije pokriven grad Beograd (zbog kompleksnosti uprave), niti gradske opštine (zbog razlika u nadležnostima).

1.3. Metodološki pristup

Indeks dobre uprave (IDU) na lokalnom nivou izrađen je u okviru projekta „Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou“ koji sprovodi Stalna konferencija gradova i opština, uz finansijsku podršku Nemačke razvojne saradnje, obezbeđenu u okviru GIZ projekta „Podrška reformi javne uprave u Republici Srbiji“.

Stalna konferencija gradova i opština je Indeks dobre uprave na lokalnom nivou razvila u neposrednoj saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave, jedinicama lokalne samouprave, nezavisnim državnim organima i nevladinim organizacijama/partnerima relevantnim za oblast dobre uprave na lokalnom nivou. Indeks dobre uprave se metodološki primarno bazira na već postojećem instrumentu koji je razvila Stalna konferencija gradova i opština, a koji služi za vrednovanje učinka lokalnih samouprava u različitim oblastima (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.

Indeks dobre uprave (IDU) je osmišljen tako da jedinice lokalne samouprave kroz popunjavanje mogu da steknu uvid u efikasnost i delotvornost sopstvenog rada, 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. Sam upitnik je razvijen i kao alatka za samoprocenu gradova i opština, ali je zbog obimnosti materijala, potrebe verifikacije dokumentacije i prvog susreta sa celokupnom tematikom na jednom mestu, angažovan tim eksperata koji je zajedno sa timovima iz lokalnih samouprava radio na prikupljanju informacija i proveru indikatora.

Metodologija Indeksa dobre uprave na lokalnom nivou polazi od kreiranja određenog “ideal-tipskog” modela funkcionisanja dobre uprave, koji je sačinjen u odnosu na važeću zakonsku regulativu i dokumente javnih politika (na primer, na određena strateška dokumenta), kao i u odnosu na prihvaćene domaće i međunarodne

standarde i dobre prakse u pružanju usluga građanima lokalne zajednice, odnosno u organizovanju i sprovođenju nadležnosti lokalne samouprave. Drugim rečima, Indeks dobre uprave za svaku pojedinačnu lokalnu samoupravu pokazuje razliku između 1) trenutnog - dostignutog i 2) poželjnog – “idealnog” stanja dobre uprave, 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 onaj prostor i polje za unapređene rada i dostizanje viših standarda u pogledu dobre uprave.

Metodologija za popunjavanje Indeksa dobre uprave na lokalnom nivou je kreirana tako da svaka JLS odgovara na određena pitanja (indikator dobre uprave); pitanja/indikator se odnose na radne i druge procese, praksu ili moguće stanje u oblasti ostvarivanja različitih nadležnosti i poslova lokalne samouprave u Srbiji, dok odgovori na ta pitanja/indikator odražavaju aktuelno stanje, odnosno trenutnu praksu konkretne lokalne samouprave u oblasti koja je definisana pitanjem/indikatorom u trenutku popunjavanja Indeksa. Od suštinske je važnosti da svaka lokalna samouprava objektivno i tačno odgovori na svako pitanje, odnosno da odabere onaj odgovor koji u potpunosti (ili pretežno) odgovara trenutnom stanju koje opisuje svaki indikator. Za potvrdu da odabrani odgovor odgovara trenutnom stanju u JLS definisan je sistem verifikacije odgovora, odnosno potvrde/dokaza da je stanje zaista takvo kakvo je JLS opisala dajući konkretan odgovor.

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 (principu) / max broj bodova za celu oblast (načelo-princip) x 100 = rezultat u oblasti iskazan u procentima

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

Osvojeni broj bodova za sve principe/ max broj bodova za ceo Indeks dobre uprave x 100 = rezultat Indeksa dobre uprave iskazan u procentima

Imajući u vidu činjenicu da nisu sva pitanja/indikator, kao ni sve podoblasti i principi dobre uprave isti kako sa stanovišta značaja, obima i složenosti tako i sa stanovišta broj indikatora kojima su obuhvaćeni, u toku izrade metodologije primenjeno je sistemsko i prema pravilima struke uspostavljeno različito vrednovanje (ponderisanje) na svakom nivou analize (ponderi za svako pitanje/indikator, za svaku podoblast i za svaki princip/grupu principa). Prikaz pondera za pitanja, podoblasti i oblasti dat je u aneksu ovog dokumenta.

Za adekvatno razumevanje one 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 pitanja (indikatora). Jedan tip pitanja predstavljaju kumulativna ili kompozitna pitanja, dok drugi tip čine skalirana ili pitanja sa isključujućim odgovorima. Osnovna razlika između ove dve vrste pitanja je ta što se u prvom tipu pitanja može 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. U drugom tipu pitanja (skaliranim pitanjima) je moguće izabrati samo jedan odgovor, odnosno jednu od mogućih situacija koja odražava stanje u JLS i predstavlja jedan od mogućih scenarija, za koji se takođe dobija određeni unapred predviđeni broj bodova.

Primer kumulativnog (kompozitnog) pitanja (indikatora)

1.2.2. Na koje sve načine JLS sprovodi upravljanje rizicima u budžetskom procesu? (moguće je izabrati više odgovora)	Odgovori	Sistem bodovanja
	Izrađena je Strategija upravljanja rizicima u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i Pravilnikom	2
	Usvojen je Pravilnik o budžetskom računovodstvu i računovodstvenim politikama	2
	Usvojena je Odluka o načinu upravljanja dugom	2
	Uspostavljen je sistem duplog potpisa u kojem ni jedna obaveza ne može biti preuzeta bez potpisa ovlašćenog lica i predsednika opštine/načelnika uprave	1
	Načelnik je odredio lice odgovorno za prethodnu proveru zakonitosti i ispravnosti poslovnih promena	1
	Upostavljena su pravila za dokumentovanje svih knjigovodstvenih promena / poslovnih transakcija u JLS u Pravilniku o budžetskom računovodstvu	1
	Uspostavljeni su jednostavni i jasni kriterijumi za plaćanje obaveza (dospelost, značaj roba i usluga itd) u Pravilniku o budžetskom računovodstvu	1
	Izveštaji eksterne revizije konsolidovanih finansijskih izveštaja u poslednje tri godine su bili pozitivni – nisu ukazivali na nedostatke u sprovođenju finansijskih politika	1
	Maksimalan broj poena koje JLS može osvojiti	11

Kao što se može videti iz ovog primera, JLS može imati više različitih elemenata/praksi/dokumenata koji se odnose na upravljanje rizicima u budžetskom procesu. 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 izabere prvi odgovor (koji nosi dva boda), treći (takođe nosi dva boda) i peti (nosi jedan bod), ona će osvojiti 5 bodova. Maksimalan broj bodova u odnosu na koji se računa rezultat (učinak) predstavlja zbir svih odgovora, što je u ovom slučaju 11.

Kao što se još može videti na ovom primeru, nisu svi mogući odgovori bodovani istim brojem bodova – u zavisnosti od više različitih parametara (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 ide i „preko“ zakonskih obaveza, 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.

Primer skaliranog pitanja - pitanja sa isključujućim odgovorima

Koji je iznos planiranih sredstava za stručno usavršavanje u budžetu (od planiranog budžeta za plate zaposlenih grada/opštine)?	Odgovori	Sistem bodovanja
	Za stručno usavršavanje se izdvaja iznad 2% od planiranog budžeta za plate zaposlenih grada/opštine	5
	Za stručno usavršavanje se izdvaja 1,2-2% od planiranog budžeta za plate zaposlenih grada/opštine	4
	Za stručno usavršavanje se izdvaja 0,6- 1,2% od planiranog budžeta za plate zaposlenih grada/opštine	3
	Za stručno usavršavanje se izdvaja 0,3-0,6% od planiranog budžeta za plate zaposlenih grada/opštine	2
	Za stručno usavršavanje se izdvaja manje od 0,3% od planiranog budžeta za plate zaposlenih grada/opštine	1
	Za stručno usavršavanje nema izdvajanja uz budžeta	0
	Maksimalan broj poena koje JLS može osvojiti	5

Kao što se može videti iz prethodnog primera, JLS može 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 pravljjenjem 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, jedna JLS izabere odgovor pod 2 (izdvajanje od 1.2% do 2% planiranog budžeta), ona dobija 4 boda od maksimalnih mogućih 5 bodova.

Tim koji je bio zadužen za razvoj Indeksa 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 indiktora regulisane i uslovno rečeno, ublažene primenjenim sistemom ponderisanja.

Prvi korak u izradi ove Anlize je bilo upoznavanje JLS sa indeksom, kao vid pripreme za posete članova ekspertskeg tima. Pored Indeksa, na adrese 60 gradova i opština je poslata i dodatna lista dokumentacije koju je poželjno da sprema kako bi posete eksperata prošle što efikasnije. 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, veb sajtove, itd. Iako su planirane i najavljene kao jednodnevne, u nekoliko lokalnih samouprava je bilo potrebe da se organizuju dopunske posete kako bi imali dovoljno vremena da prikupe dopunske informacije i da ih naknadno provere zajedno sa ekspertima. 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. Indeksi su smatrani finalnim ukoliko nije bilo predloga za izmene ili reakcija iz JLS u najduže 10 dana od slanja indeksa. Uključene JLS su kroz učešće u izradi analize dobile jasniju sliku rada, posebno u pogledu usaglašenosti sa zakonskom regulativom, a bilo je i slučajeva u kojima su članovi ekspertskeg tima naknadno dostavili modele i primere internih akata analiziranim opštinama.

U nastavku analize predstavljeni su prikupljeni podaci koji su grupisani u pet oblasti dobre uprave: (1) Odgovornost; (2) Transparentnost i participacija; (3) Ravnopravnost; (4) Predvidivost, ekonomičnost/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. 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 princip ili grupu principa kojoj pretežno pripadaju. Za svaki indeks su predstavljeni odvojeni podaci (procenti) za gradove, opštine i ukupan broj pokrivenih JLS. Preporuke za procedure i prakse koje treba unaprediti su grupisane na nivou podoblasti i objedinjene za gradove i opštine, a tamo gde postoji razlika to je posebno naglašeno.

II REZIME KLJUČNIH NALAZA

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave iz uzorka prema Indeksu dobre uprave (IDU) je 39,1%. Sam po sebi, ovaj podatak nam ne govori mnogo, jer ne možemo da ga uporedimo sa rezultatima u drugim zemljama, niti sa rezultatima gradova i opština u Srbiji iz prethodnih godina. Ono što možemo je da konstatujemo da svakako postoji prostor za značajno unapređenje postupanja JLS, kao i značajne razlike među jedinicama lokalne samouprave. Na donjem kraju skale se nalaze jedinice lokalne samouprave koje su na IDU ostvarile rezultat od samo 18%; na gornjem kraju se nalazi rezultat od 63,6%.

Čemu možemo pripisati ovako značajne razlike u skor u 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 47%, a opštine oko 36%.

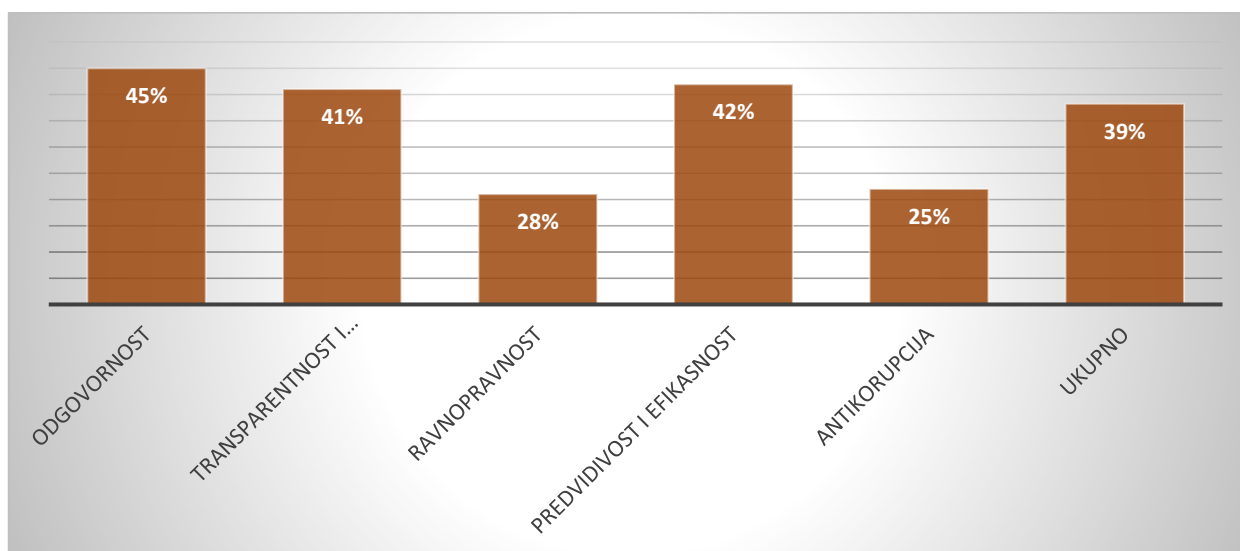
U narednom koraku smo pod lupu stavili i odnos između stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave i njihovog skora na IDU. Jedinice lokalne samouprave koje spadaju u prvu od četiri grupe razvijenosti, prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave iz 2014. godine, su ostvarile skor od čak 47% – za dva procentna poena viši i od skora koji su ostvarili gradovi. Takođe, gradovi koji ne spadaju u prvu grupu razvijenosti su ostvarili za nijansu lošiji skor od 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 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 43% u drugoj grupi, 37% u trećoj i 35% u četvrtoj grupi.

2.1. Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave

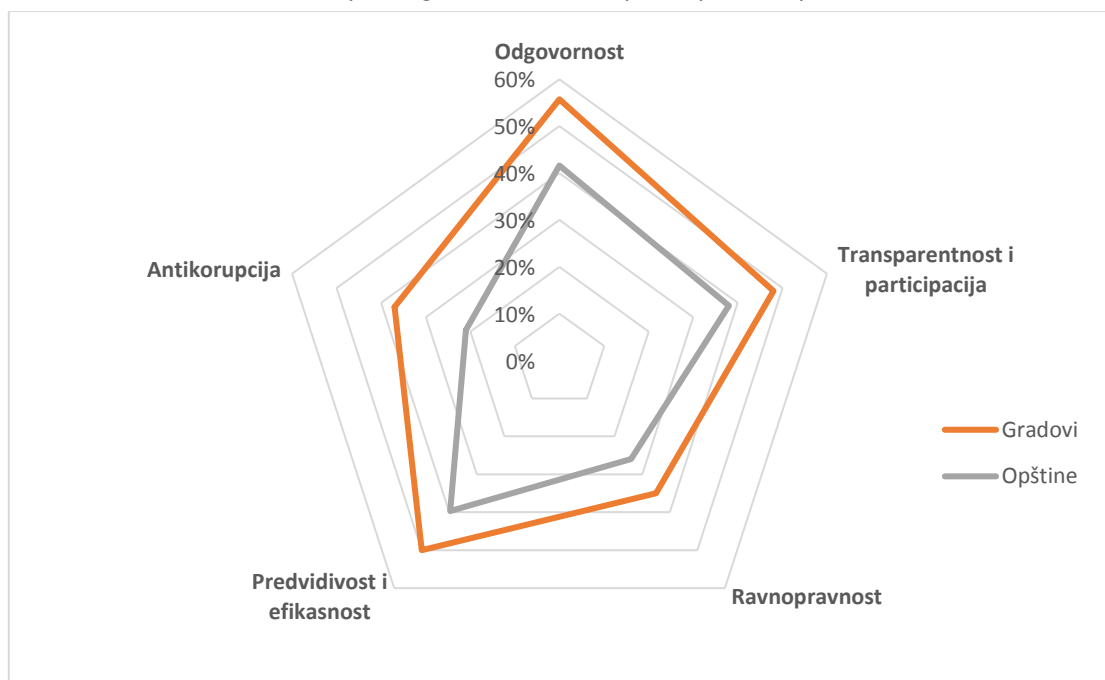
Gledano prema pojedinačnim elementima IDU, jedinice lokalne samouprave ostvaruju značajno različite rezultate. Na jednoj strani su prakse vezane za ravnopravnost i suzbijanje korupcije, kod kojih uočavamo skor ispod 30 % od maksimalnog broja bodova; na drugoj strani imamo tri kategorije kod kojih skor prelazi 40%.

Prosečan skor za sve jedinice lokalne samouprave iz uzorka prema pet segmenta dobre uprave



Gradovi konzistentno pokazuju bolje rezultate u odnosu na opštine, iako razlika po pojedinačnim segmentima IDU varira.

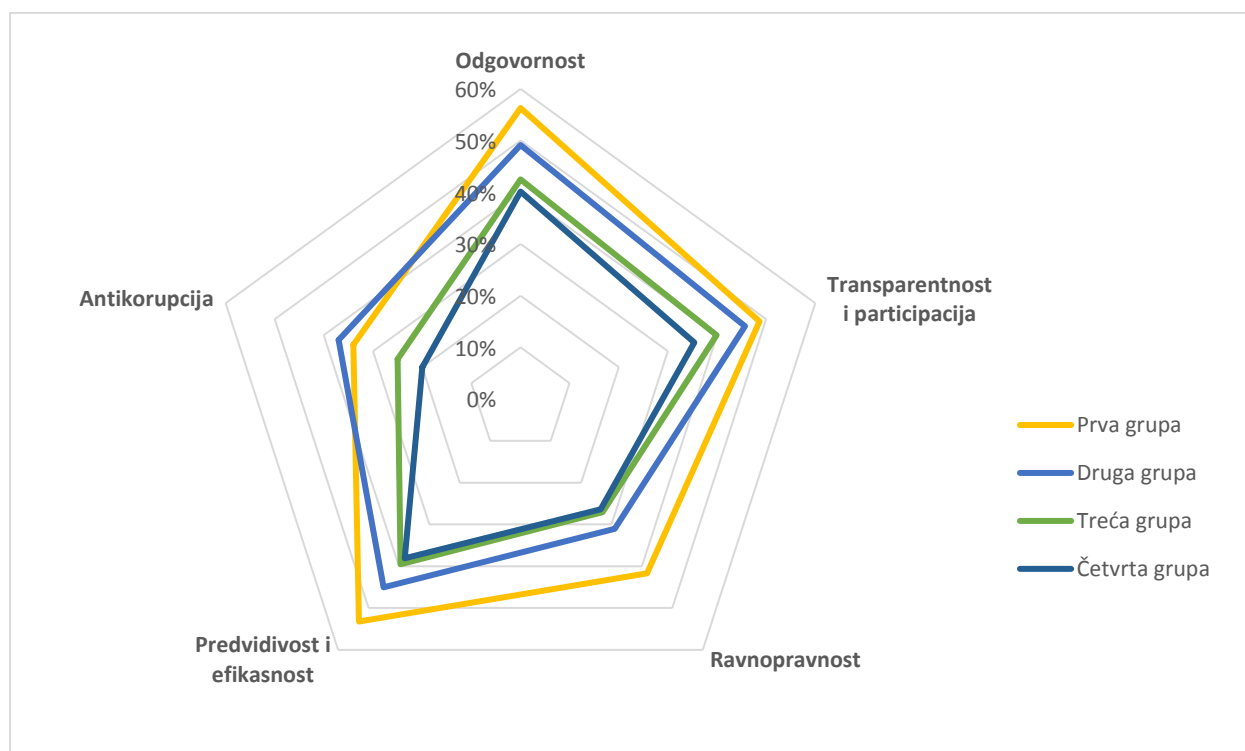
Prosečan skor za pet segmenata dobre uprave prema tipu JLS iz uzorka



Najveća razlika između gradova i opština je u segmentima antikorupcije i odgovornosti – čak 16 odnosno 14 procentnih poena; najmanja razlika je u oblasti ravnopravnosti – 9 procentnih poena.

Gledano prema nivou razvijenosti jedinica lokalne samouprave, viši nivo razvoja gotovo bez izuzetka znači bolji skor i na pojedinačnim segmentima Indeksa dobre uprave. Posmatrajući sve segmente dobre uprave razlika se kreće između 14 i 16 procentnih poena.

Prosečan skor za pet segmenata dobre uprave prema grupama razvijenosti jedinica lokalne samouprave iz uzorka



Zastupljenost indikatora sa najboljim i najlošijim rezultatima u pojedinačnim principima Indeksa dobre uprave

U okviru poglavlja koje govori o metodologiji Indeksa dobre uprave i sprovedenog istraživanja ukazano je na dva različita tipa indikatora - kumulativnih i skaliranih. Takođe zbog različite prirode pojedinih procesa u JLS, broj definisanih indikatora kao i zahtevi koji su pred JLS postavljeni u okviru pojedinačnih principa obuhvaćenih Indeksom dobre uprave nisu direktno uporedivi. Imajući prethodno u vidu, upoređivanje rezultata ostvarenih prema pojedinačnim indikatorima, bez njihovog grupisanja uz uključivanje prethodno pominjanih pondera, nije u potpunosti primereno. Za potpuno i precizno razumevanje uspešnosti JLS u pojedinačnim indikatorima potrebno je upoznavanje sa strukturom i formulacijom ponuđenih odgovora u okviru svakog pojedinačnog indikatora. Ipak, indikativan može biti broj indikatora po pojedinim oblastima dobrog upravljanja u kojima su ostvareni najbolji i najlošiji rezultati u odnosu na maksimalan mogući rezultat.

Ako posmatramo 20 indikatora dobre uprave u kojima su analizirani gradovi i opštine statistički posmatrano postigli najbolje rezultate, svih 20 indikatora se odnosi na tri principa dobre uprave, u kojima je ostvaren nadprosečan ili prosečan rezultat u odnosu na celokupan indeks: odgovornost (devet indikatora), transparentnost i participacija (pet indikatora) i predvidivost, efikasnost i delotvornost (šest indikatora).

S druge strane se nalazi lista od 20 indikatora kod kojih prosečni rezultati najviše zaostaju za maksimalno mogućim brojem bodova. Na ovoj listi se nalazi čak sedam indikatora iz oblasti Ravnopravnost (od ukupno 16 indikatora kojima je definisana ova oblast), pet iz oblasti Transparentnosti i participacija i po tri indikatora iz oblasti Predvidivost, efikasnost i delotvornost kao i oblasti Antikorupcija, s tim da je potrebno imati u vidu da je oblast antikorupcije definisana sa ukupno 8 indikatora .

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 Indeksom dobre uprave, 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 važni nalazi kao i uzročno posledične veze između pojedinih nalaza. Za detaljniji uvid u zaključke i preporuke po pojedinačnim podoblastima i specifičnim indikatorima u okviru definisanih pet principa dobrog upravljanja, potrebno je proučiti poglavlje III Detaljna analiza indikatora po oblastima dobrog upravljanja.

1. Princip dobrog upravljanja: Odgovornost

Prvi princip dobrog upravljanja obuhvaćen Indeksom dobre uprave, *Odgovornost*, je ujedno onaj kod koga je postignuti rezultat jedinca lokalne samouprave najbolji i iznosi **45%** u odnosu na maksimalan mogući rezultat. Prosečna ocena na nivou gradova je **56%**, a na nivou opština **42%**

Princip je podeljen na četiri podoblasti:

- 1.1. Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice (8 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 (8 indikatora)

Jedinice lokalne samouprave relativno odgovorno pristupaju planiranju razvoja svoje zajednice, ako izolovano posmatramo podatak o velikom broju usvojenih planskih dokumenata (iznad 90% JLS ima važeće strategije održivog razvoja, a preko 95% prostorne i urbanističke planove planove za deo ili celokupan prostor). Sa druge strane Indeks dobre uprave ukazuje da je značajan prostor za poboljšanje postojeće prakse u jačanju institucionalnog okvira i procedura koji planove treba da prevedu u razvoj. Potrebno je jačati ulogu tela koja se staraju o sprovođenju planova (samo 13% analiziranih JLS ima ovakvo telo koje se redovno ili povremeno sastaje) kao i kapacitete za praćenje i izveštavanje o sprovođenju razvojnih planova (samo 6 % analiziranih JLS

postupa u skladu sa sopstvenim smernicama za reviziju, praćenje, analizu efekata i izveštavanje o sprovođenju Strategije razvoja/krovnog planskog dokumenta). Bez toga, pretpostavlja se da koristeći 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 referiraju, koji se dopunjuju, menjaju, ažuriraju i kritički sagledavaju tokom čitavog perioda važenja.

Potvrdu ovog nalaza vidimo i u slabom rezultatu koji je postignut u pogledu indikatora *Planiranje kapitalnih projekata*, gde tek nešto preko 20% JLS sprovodi ovaj proces u skladu sa očekivanom praksom. Upravo su kapitalni projekti ona ključna veza između planova, koji treba da sadrže viziju razvoja jedne zajednice, i sprovođenja razvojnih aktivnosti. Kada ta veza ne postoji, podriva se uloga planova i planiranja kao takvog, a razvoj se prepušta stihiji dnevnih prioriteta.

Indeks ukazuje na velike napore i značajne rezultate koje JLS postižu u pogledu vođenja evidencije o vrednosti sopstvene imovine, ali ukazuju i na to da koraci koji prethode utvrđivanju vrednosti imovine, a to su popis imovine i upis prava svojine, nisu preduzeti na zadovoljavajući način i da na tom polju ima još puno toga da se uradi.

Indeks dobre uprave ukazuje i na bitno različite rezultate koje lokalne samouprave postižu u dve relativno slične oblasti: *Načinu donošenja odluka u postupku dodele sredstava medijima* i *Postupku utvrđivanja javnog interesa na osnovu koga se vrši odobravanje sredstava za sufinansiranje projekata organizacija civilnog društva/udruženja*. Mnogo bolji rezultati koje Indeks pokazuje u pogledu dodele sredstava medijima ukazuje da pitanje finansiranja projekata udruženja zahteva više pažnje nego što mu je do sada posvećivano, naročito zbog nedavno izmenjene regulative, s čime jedinice lokalne samouprave iz uzorka, očigledno, nisu dovoljno upoznate.

U pogledu mehanizama za utvrđivanja odgovornosti predstavnika jedinica lokalne samouprave, indeks pokazuje da su prvi koraci (usvajanje etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja za funkcionere, odnosno službenike i nameštenike) napravljeni u velikoj većini JLS (83%, odnosno 86%), ali se u mnogima tu i stalo. Sudeći prema zaostajanju po pojedinim indikatorima, jedinice lokalne samouprave bi najviše pažnje trebalo da posvete postojanju i funkcionisanju radnog tela za praćenje primene etičkog kodeksa (u 80% JLS nije uspostavljeno radno telo za praćenje primene etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave). 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 prvog principa dobrog upravljanja. Najveći napredak bi JLS mogle da postignu u pogledu institucije zaštitnika građana (uspostavljena u 18% analiziranih JLS, prevažodno u gradovima), mada treba imati u vidu da ova institucija, da bi zaista funkcionisala optimalno u lokalnoj zajednici, zahteva i značajne resurse. 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 mora da košta mnogo, a može dosta da donese jedinicama lokalne samouprave, ne samo u smislu rezultata na Indeksu dobre uprave, je formiranje Radnog tela skupštine za razmatranje predstavljanja i pritužbi građana (50 % JLS nije obrazovalo skupštinsko radno telo za predstavljanje i pritužbe građana ili se to telo ne sastaje).

2. Principi dobrog upravljanja: Transparentnost i participacija

U pogledu transparentnosti i participacije, učinak jedinica lokalne samouprave je oko proseka učinka za sve principe dobrog upravljanja i iznosi **41%** u odnosu na maksimalan mogući rezultat. Od toga je prosečna ocena na nivou gradova **48%**, a na nivou opština **38%**.

Principi su podeljeni na osam podoblasti:

- 2.1. Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou (8 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)

Rezultati analize pokazuju da je učinak u pogledu učešća civilnog društva u usvajanju javnih politika i u pogledu javnih rasprava ispod proseka. Takođe, u pogledu indikatora Neposredno učešće građana u radu JLSU, opažamo rezultate koji su još više ispod proseka. U dva indikatora kojima se prate rezultati u ovoj oblasti ostvaren je učinak od samo 25% od maksimalno mogućeg broja bodova,

U 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 rezultiraju višestruko većim rezultatima 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.

U pogledu transparentnosti rada skupštine JLS i transparentnosti i omogućavanju učešća javnosti u izradi i praćenju realizacije budžeta Indeks dobre uprave pokazuje slične prosečne rezultate (oko 37% od maksimalno mogućeg broja bodova), . I ovi parametri bi se značajnije mogli unaprediti kada bi se postupak donošenja budžeta planirao tako da se ostavi dovoljno vremena za konsultacije sa građanima i za postupanje po njihovim predlozima i primedbama. U pogledu pitanja transparentnosti, Indeks dobre uprave ukazuje i na mogućnost značajnog unapređenja rezultata koje JLS postižu u pogledu indikatora *Transparentnost konkursa o dodeli javne svojine JLS u zakup*.

Odsustvo kulture praćenje efekata javnih politika je primetno i na primeru javnih nabavki u lokalnoj samoupravi. I ako su rezultati koji se odnose na transparentnost postupka javnih nabavki značajno bolji u odnosu na ruge podoblasti (60% od maksimalno mogućeg broja bodova), u odnosu na indikatore koji su usmereni na postojanje planova, ažurnost podataka i objavljivanje relevantnih dokumenata, najslabiji učinak jedinice lokalne samouprave pokazuju u oblasti sačinjavanja i objavljivanja izveštaja o realizaciji javnih nabavki. 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. Princip dobrog upravljanja: Ravnopravnost

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru principa ravnopravnosti je samo **28%** u odnosu na maksimalan mogući rezultat, što uz oblast antikorupcije (25%), predstavlja najslabiji rezultat kada se posmatraju definisane oblasti. Od toga je prosečna ocena na nivou gradova **35%**, a na nivou opština samo **26%**.

Princip je podeljen na pet podoblasti:

- 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)

Već na primeru odnosa prema osetljivim grupama stanovništva stičemo utisak zašto rezultati tako izgledaju. Naime, JLS postižu mnogo bolje rezultate u pogledu vođenja statističkih podataka o osetljivim grupama stanovništva nego kada treba analizirati dostupnosti lokalnih usluga svim grupama stanovništva. 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.

U pogledu oblasti *Definisanje lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva* (25% ostvarenja maksimalnog broja bodova), primećujemo najbolje rezultate u pogledu indikatora Upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina, 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 i, naročito, unapređenja položaja Roma i Romkinja. 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.

Nizak skor koji su JLS ostvarile u pogledu indikatora *Partnerstvo sa organizacijama civilnog društva (OCD) koje podržavaju osetljive društvene grupe* (28% ostvarenja maksimalnog broja bodova) predstavlja još jedan rezultat koji ukazuje na veliki, a neiskorišćeni, potencijal koji saradnja sa organizacijama civilnog društva ima za različite segmente lokalne demokratije.

Potvrdu tendencije u pristupu JLS da se ostane na nivou definisanja ciljeva, bez njihove dovoljne razrade, nalazimo i u razlici rezultata u pogledu rodno odgovornog budžetiranja – naime, rezultati kod definisanja rodno odgovornih ciljeva u budžetu (koji su u većem ili manjem obimu prisutni u budžetima 52% JLS) su bolji od rezultata u pogledu uvođenja rodno odgovornih indikatora u budžetu (prisutni u budžetima 37% JLS).

4. Principi dobrog upravljanja: Predvidivost, ekonomičnost/efikasnost i delotvornost lokalne samouprave

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru principa predvidivosti, ekonomičnosti i delotvornosti lokalne samouprave je **42%**, od toga je prosečna ocena na nivou gradova **50%**, a na nivou opština **40%**.

Principi su podeljeni na četiri podoblasti:

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

Kao prostor za unapređenje se naročito ističe ujednačavanje upravne prakse i unutar JLS, i među različitim JLS. Podaci Indeksa ukazuju da jedinice lokalne samouprave tek treba da prepoznaju značaj ujednačavanja upravne prakse za zakonitost rada organa JLS, kao i za pravnu sigurnost građana. U pogledu oblasti *Predvidivost* ukazujemo i na rezultat u pogledu indikatora *Praćenje toka predmeta*, koji je sada na nivou proseka za sve principe Indeksa dobre uprave. Ovo je jedan od indikatora koji bi u narednom periodu mogao da pokaže veliki napredak, pre svega zahvaljujući uvođenju informacionih tehnologija u sprovođenje upravnih postupaka.

Oblast *Ekonomičnosti i efikasnosti* je jedna od onih kod kojih su postignuti rezultati koji su značajno iznad proseka (55% ostvarenja maksimalnog broja bodova). Nažalost, i ovde ima izuzetaka. Naročito su slabi rezultati u oblasti međuopštinske saradnje. Smatramo da veliki deo Indeksa odobre uprave 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. Indeks dobre uprave ukazuje da je postojanje jedinstvenog upravnog mesta pojedinačno jedan od indikatora u kojem je moguće ostvariti najveći napredak u sklopu oblasti *Ekonomičnost i efikasnost*. Imajući u vidu razvoj tehnologije, tendencija je da jedinstvena upravna mesta postanu i virtuelna kategorija, odnosno da se nalaze i na Internetu, umesto da zahtevaju obezbeđivanje nekog posebnog poslovnog prostora.

I u oblasti *Delotvornosti* (40% ostvarenja maksimalnog broja bodova) nalazimo dokaze o nedovoljnom fokusu JLS na efekte mera koje sprovode. Naime, jedan od najlošijih rezultat u ovoj oblasti je u pogledu rezultata indikatora *Analiza efekata propisa koje sprovode JLS* (preko 86% JLS ne sprovodi analizu efekata propisa). 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 daleko ispod proseka za Indeks dobre uprave. Dodatni prostor za dalje unapređenje u ovoj oblasti se odnosi na standardizaciju administrativnog postupanja u JLS čemu značajno mogu doprineti modeli administrativnih postupaka razvijeni od strane SKGO u saradnji sa resornim ministarstvima kao i intenziviranje procesa uvođenja e-ZUPa.

Pozitivni rezultati u oblasti delotvornosti se prevashodno odnose na *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. Princip dobrog upravljanja: Antikorupcija

Peti, i poslednji, princip Indeksa dobre uprave je ujedno onaj u vezi sa kojim su JLS, pored oblasti ravnopravnosti postigle najlošije rezultate. Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru principa antikorupcija je **25%**, od toga je prosečna ocena na nivou gradova **37%**, a na nivou opština **21%**.

Princip je podeljen na četiri podoblasti:

- 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)

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 obezbeđivanja neophodnih uslova za postupanje po prijavama uzbunjivača (61 % JLS je usvojila akt kojim se uređuje postupak uzbunjivanja i odredila lice ovlašćeno za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem); već su lošiji rezultati u pogledu Obaveštavanje zaposlenih i javnosti o pravima i postupku uzbunjivanja (samo 10 % 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 je, što se rezultata IDU tiče, još nepovoljnija. Jedinice lokalne samouprave bi naročito trebalo da obrate pažnju na činjenicu da su rezultati u pogledu upravljanja sukobom interesa kod funkcionera još lošiji 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. Još bi se više učinilo za kredibilitet antikorupcijskog delovanja JLS kada rezultati u pogledu uzbunjivanja, upravljanja sukobom interesa i poklonima ne bi bili po nekoliko puta lošiji 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 JLS da donesu odgovarajuće planove i druge akte, nego da ono što je u njima predviđeno i primene.

III ANALIZA REZULTATA PO OBLASTIMA DOBROG UPRAVLJANJA

Upitnik za procenu kapaciteta gradskih i opštinskih uprava u pogledu primene principa dobrog upravljanja je popunilo ukupno 60 lokalnih samouprava različitih tipova, veličina i karakteristika. Sve lokalne samouprave su bile podeljene u dve grupe, gradove (14 JLS) i opštine (46 JLS).

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave iz uzorka prema Indeksu dobre uprave (IDU) u procentima je **39,1 %**, odnosno **47,6% za gradove** i **36,5% za opštine**. Minimalne i maksimalne vrednosti su se na nivou gradova kretale između 33,3% i 63,6%; a na nivou opština od 18 % pa do 55,1%.

U ovoj sekciji prikazani su rezultati koji su dobijeni po indikatorima, odvojeno za gradove, opštine i objedinjene vrednosti za svih 60 JLS koje bi, imajući u vidu reprezentativnost uzorka u smislu odnosa broja gradova i opština, stepena razvjenosti i regionalne zastupljenosti, trebala da odražava prosečne nalaze na nivou JLS za celu teritoriju Republike Srbije². Pored analize situacije na terenu i pregleda broja lokalnih samouprava koje primenjuju određene prakse po indikatorima, na kraju svake podoblasti dat je sumarni pregled sa preporukama u vezi tipova podrške koji bi, prema saznanjima tima koji je radio analizu, na najefikasniji način pomogli gradovima i opštinama da unaprede postojeću praksu. Preporuke za većinu indikatora se odnose i na gradove i na opštine, sem u slučajevima kada je to posebno napomenuto.

1. Princip dobrog upravljanja: ODGOVORNOST

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru oblasti odgovornosti je **45%, što predstavlja najbolji rezultat kada se posmatraju definisane oblasti**. Prosečna ocena na nivou gradova je **56%**, a na nivou opština **42%**.

Ova celina se sastoji iz četiri podoblasti i to:

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

1.1. Oblast: Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice

Oblast odgovornog upravljanja razvojem lokalne zajednice za svoju osnovu ima utvrđivanje postojanja ključnih dokumenata razvojnog planiranja, dokumenata javnih politika i ostalih planskih dokumenata, perioda važenja dokumenata razvojnog planiranja, koherentnosti njihove strukture i sadržaja, postojanja institucionalnog okvira za upravljanje razvojem, kao i postojanja komisija za strateško planiranje. Oblast obuhvata i utvrđivanje postojanja smernica vezanih za realizaciju dokumenata razvojnog planiranja, pripremu akcionih planova za sprovođenje dokumenata razvojnog planiranja, ali i usklađenosti programskog budžeta sa ovim dokumentima.

Indikatori za ovu oblast su:

- 1.1.1. Indikator: Postojanje ključnih dokumenata javnih politika i razvojnog planiranja na lokalnom nivou
- 1.1.2. Indikator: Period važenja Strategije razvoja/krovnog planskog dokumenta
- 1.1.3. Indikator: Koherentnost strukture i sadržaja Strategije razvoja/krovnog planskog dokumenta
- 1.1.4. Indikator: Institucionalni okvir za upravljanje razvojem na lokalnom nivou

² Bez Kosova i Metohije

1.1.5. Indikator: Stalno telo ili komisija za strateško planiranje i praćenje sprovođenja Strategije razvoja/krovnog planskog dokumenta i drugih javnih politika

1.1.6. Indikator: Usvojene smernice/procedure planiranja revizije, praćenja, vrednovanja i izveštavanja o realizaciji strategije/krovnog planskog dokumenta

1.1.7. Indikator: Dinamika pripreme Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja/krovnog planskog dokumenta

1.1.8. Indikator: Usklađenost programskog budžeta sa krovnim planskim dokumentom i drugim ključnim dokumentima javnih politika

Pregled i preporuke, oblast 1.1. Odgovorno upravljanje razvojem zajednice

Kada govorimo o *odgovornom upravljanju razvojem zajednice*, istraživanje je pokazalo da većina lokalnih samouprava ima krovne strategije i određeni broj sektorskih strategija i/ili akcionih planova, što ukazuje na to da na lokalnu postoji osnova za uspostavljanje integrisanog planskog sistema koji podrazumeva horizontalnu i vertikalnu povezanost i koordinaciju javnih politika na lokalnom nivou. Zakon o planskom sistemu je usvojen neposredno pre početka ovog istraživanja. Prema tom Zakonu, rok za usklađivanje, odnosno donošenje Planova razvoja lokalnih samouprava, u skladu sa Zakonom je 1. januar 2021. godine.

Imajući to u vidu, prvenstveno je potrebno da se lokalne samouprave podstaknu i podrže u izradi Planova razvoja do 1. januara 2021. godine, kako bi se obezbedila tranzicija JLS na novi sistem planiranja u skladu sa zakonskim okvirom. Obzirom da je SKGO u prethodnom periodu razvila metodološki okvir izrade Strategija lokalnog održivog razvoja, kao i da je veći broj lokalnih samouprava podržan u izradi planova u skladu sa ovom metodologijom, preporuka je da se ovakav vid podrške, koji bi se uskladio sa zahtevima Zakona o planskom sistemu, nastavi u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za javne politike kao i sa Ministarstvom finansija imajući u vidu neophodnost usklađivanja i povezivanja planskih dokumenata i lokalnih budžeta.

Podrška treba da obuhvati usaglašavanje sa zakonom definisanim elementima poput perioda važenja, elemenata strukture i sadržaja, uključivanja zainteresovanih aktera sa lokala i šire, ali i da uključi pitanja institucionalnog okvira planiranja i uspostavljanje organizacionih struktura za planiranje i praćenje realizacije usvojenih planova. Imajući u vidu nalaze analize, planiranu podršku bi trebalo naročito usmeriti na neke od elemenata metodologije participativnog održivog planiranja koji u ovom trenutku još nisu zaživeli na lokalnu. Pre svega, nedostaju interni dokumenti koji bi regulisali planiranje, reviziju, praćenje, vrednovanje i izveštavanje o realizaciji Strategije razvoja (u 85% slučajeva smernice su deo strateških dokumenata), kao i uspostavljanje funkcije zaposlenog / organizacione jedinice koja bi pored planiranja bila zadužena i za praćenje i izveštavanje o realizaciji strategija. Bilo bi poželjno i dodatno promovisati pravilo formiranja komisije koja bi pratila izradu strategije i njenu kasniju realizaciju. Na kraju, posebno važno je raditi na uspostavljanju sistema srednjoročnog i akcionog planiranja koje bi bilo usklađeno i podržalo i pripremu programskog budžeta.

Kada govorimo o konkretnim alatima, moguće je (i) organizovanje tematskih skupova, radionica; (ii) organizovanje obuka u skladu sa preporukama Zakona o planskom sistemu Republike Srbije (iii) direktna stručna podrška JLS u izradi Planova razvoja (kroz pakete podrške), (iv) pružanje savetodavne podrške.

Studija slučaja: da li se značaj koji se objektivno daje strateškom planiranju bolje vidi iz drugih dokumenata nego iz samih strateških planova?

Visok procenat JLS koje imaju ne samo zaposlene, već i organizacione jedinice koje se bave poslovima u vezi sa upravljanjem razvojem (kancelarije za lokalni ekonomski razvoj i sl.), u kombinaciji sa malim procentom JLS koje imaju opredeljene organizacione jedinice ili zaposlene za bavljenjem poslovima strateškog planiranja i praćenja sprovođenja strateških planova, ukazuju da se zadaci kancelarija za lokalni ekonomski razvoj ne posmatraju kao funkcija ostvarivanja strateških razvojnih planova. S jedne strane, ohrabruje ako je u pitanju fokus na planiranju i realizaciji praktičnih aktivnosti u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja, što bi trebalo da bude jedan od zadataka kancelarija za LER; s druge strane, postavlja se pitanje nedovoljnog značaja koji se kroz

ovaj ili drugi organizacioni oblik daje strateškim planovima i odsustva odnosa prema njima kao „živim“ dokumentima koji traže staranje u procesu donošenja i praćenja u fazi implementacije.

Rezultati IDU ukazuju da ne postoji institucionalna kultura bavljenja strateškim planovima – od vođenja računa o inkluzivnosti i temeljnosti pripreme tih planova, do izveštavanja o njihovom sprovođenju. O strateškim planovima se govori uglavnom samo dok se usvajaju – mnogo manje tokom implementacije i, očigledno, još manje u postupku izrade akata o sistematizaciji radnih mesta i drugih dokumenata JLS kroz koje strateški planovi treba da se operacionalizuju.

Naravno, ovo je samo jedno moguće tumačenje veze između značajnog broja strateških planova, kancelarija za lokalni ekonomski razvoj ili drugih organizacionih jedinica koje bi se bavile poslovima razvoja kao i malog broja sistematizovanih radnih mesta za podršku pripremi i sprovođenju strateških planova; čak i ako prihvatimo izneto viđenje, to ne bi smelo da dovede do zanemarivanja značaja strateškog planiranja kao ključne razvojne aktivnosti. Ako ni zbog čega drugog, onda zbog toga što se kaže: „Planovi su ništa; planiranje je sve“.

(Preko 14% gradova, odnosno preko 8% opština je izradilo akcioni plan za prvu godinu važenja Strategije razvoja/krovnog planskog dokumenta, ali nije nastavilo sa ažuriranjem/revizijom ili izradom novih akcionih planova tokom perioda važenja Strategije.)

1.2. Oblast: Odgovorno upravljanje javnim resursima

Oblast odgovornog upravljanja javnim resursima se odnosi na planiranje kapitalnih projekata, upravljanje budžetskim rizicima i izveštavanje o realizaciji budžeta, poštovanju procesa javnih nabavki, poštovanju propisa koji regulišu javnu svojinu, finansiranja rada medija i organizacija civilnog društva, kao i kvalitetno upravljanje ljudskim resursima.

Indikatori za ovu oblast su:

- 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 opis 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

Pregled i preporuke, oblast 1.2. Odgovorno upravljanje javnim resursima

Odgovorno upravljanje javnim resursima obuhvata veći broj procesa koji se paralelno odvijaju na nivou lokalnih samouprava: planiranje kapitalnih projekata, sprovođenje javnih nabavki, upravljanje rizicima u budžetskom procesu, imovinom i ljudskim resursima, dodelu sredstava medijima i organizacijama civilnog društva. Sa prosekom od oko 50% ostvarenja maksimalnog broja bodova, ova oblast spada u one u kojima su postignuti nadprosečni rezultati. U tome prednjače indikatori koji se odnose na aktivnosti izrade kadrovskih planova, usvajanje završnog računa budžeta i pripremu i dostavljanje Veću i skupštini periodičnih izveštaja o izvršenju budžeta i evaluaciji programa. Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na planiranje kapitalnih projekata (samo 20%), a najveći prostor za povećanje broja bodova je

kod indikatora koji se odnosi na popis imovine i upis prava svojine u korist JLS, gde je prosečan ostvareni broj bodova samo 3,5 – što čini zaostajanje od čak 7,6 bodova u odnosu na maksimalni mogući broj bodova za ovaj indikator.

Imajući u vidu da je *Uredbom o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata*, koja se primenjuje od 1. januara 2018. godine, na nov način uređeno planiranje, prioritizacija, sprovođenje i praćenje sprovođenja kapitalnih projekata, koji se finansiraju ili sufinansiraju iz javnih sredstava, istraživanje je pokazalo da je JLS potrebna kontinuirana podrška u sprovođenju nove Uredbe, i to kroz (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka na temu Uredbe o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata i pratećih pravilnika (iii) direktna stručna podrška JLS u izradi Planova javnih investicija (kroz pakete podrške), (iv) pružanje savetodavne podrške. Akcenat treba da bude prevashodno na opštinama, s obzirom na uočljivu razliku u postignutim rezultatima odnosno procentima zastupljenosti planova između gradova i opština.

Kada govorimo o sistemu upravljanja rizicima u budžetskom procesu, istraživanje je pokazalo da 71% gradova i iznad 56% opština ima izrađenu Strategiju upravljanja rizicima u skladu sa *Zakonom o budžetskom sistemu i Pravilnikom*. Sa druge strane, samo oko 15% JLS ima usvojenu Odluku o načinu upravljanja dugom, 40% ima uspostavljen sistem duplog potpisa, dok je u 37% načelnik odredio lice odgovorno za prethodnu proveru zakonitosti i ispravnosti poslovnih promena. *Preporučuje se i za gradove i za opštine, imajući u vidu relativno male razlike između gradova i opština u sprovođenju odredaba propisa obuhvaćenih indikatorom koji se odnosi na upravljanje rizicima u budžetskom procesu:* (i) organizovanje obuka – poželjno u više modula, uz učešće budžetskih korisnika, (ii) pružanje savetodavne podrške, (iii) direktna stručna podrška JLS (kroz pakete podrške). Potrebu za ovakvim vidovima podrške prepoznaju i predstavnici JLS kod kojih je prisutno saznanje o obavezama uvedenim odredbama propisa, ali koji očigledno nemaju dovoljno resursa da obezbede odgovarajuću primenu zakonskih obaveza i najboljih praksi u ovoj oblasti.

Kada govorimo o praćenju budžeta, preporuka je da se ovim pitanjima, a posebno pripremi i razmatranju izveštaja i mogućnosti uvođenja građanskog vodiča kroz odluku o budžetu, i u narednom periodu obezbedi prostor prilikom *organizacije seminara, obuka, savetovanja na temu pripreme i izvršenja programskog budžeta*. Iako JLS u visokom procentu poštuju zakonske odredbe, primetno je da radna tela skupštine ne razmatraju u značajnijem procentu odgovarajuće izveštaje, odnosno ne vrše njihovu verifikaciju. Stoga je poželjno usmeriti *fokus na skupštinske funkcionere i članove radnih tela supština*.

U oblasti upravljanja imovinom IDU *pokazuje da se obaveze iz Zakona i Uredbe nedovoljno poštuju, i to posebno zbog prilično zahtevne procedure i neažurnih ili nekompletnih evidencija i potrebe angažovanja dodatnih ljudskih resursa za terenski rad odnosno popis svih objekata javne imovine* koju koriste/kojom upravljaju organi lokalne samouprave, ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač JLS. Stoga se predlaže: (i) *organizovanje obuka*, (ii) *pružanje savetodavne podrške ali i direktna finansijska (kroz grantove prema JLS) i stručna podrška (kroz pakete podrške)*.

Analiza stanja u oblasti javnih nabavki je pokazala da *oko 60% gradova i polovina opština u svemu poštuju zakonske odredbe iz ovog konteksta*. Stoga se *preporučuje (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške*, posebno u oblasti praćenja realizacije i kontrole pojedinačnih ugovora o nabavkama kako bi se ovaj procenat dodatno povećao. Takođe, preporuka je da se proverí mogućnost izrade modela jednostavnog softvera, koji bi sadržao sve potrebne elemente za vođenje baze o ponuđačima, a čije bi uvođenje omogućilo unifikovani vid postupanja i njegove sadržine u JLS.

Uvidom u stanje na terenu je utvrđeno da svi gradovi i preko 90% opština izrađuje kadrovski plan. Podrška sprovođenju konkursa od strane organizacione jedinice za upravljanje ljudskim resursima je prisutna u preko 90% gradova i 54% opština, uz napomenu da u nekim slučajevima nije ni bilo konkursa. Priprema analize stručnog usavršavanja i izrada Posebnog programa stručnog usavršavanja, i ako zakonska obaveza, je prisutna

tek u pola gradova, odnosno 15% opština. Javne nabavke za stručno usavršavanje se organizuju veoma retko, tek kod nešto iznad 7% gradova i iznad 4% opština. Na osnovu ovako utvrđenog stanja a imajući u vidu i nedavne izmene i dopune Zakona o zaposlenima u AP i JLS preporuke su da je potrebno nastaviti sa podrškom JLS kroz: (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške, (iv) izradu modela akata kao i (v) direktnu stručnu podršku JLS (kroz pakete podrške). Poseban fokus bi trebalo staviti na proces postavljanja radnih ciljeva, ocenjivanja i planiranja, sprovođenja i praćenja procesa stručnog usavršavanja, a posebno je važno u sistem podrške uljučiti načelnike uprava i druge donosioce odluka.

Analiza je pokazala da mali broj JLS u celini poštuje zakonske odrebe vezane za postupak utvrđivanja javnog interesa na osnovu koga se vrši odobravanje sredstava za sufinansiranje projekata organizacija civilnog društva/udruženja. Imajuću u vidu nedavnu izmenu regulative, preporučuje se (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka (iii) direktna stručna podrška JLS u izradi akata (kroz pakete podrške), (iv) pružanje savetodavne podrške kao i (v) ažuriranje postojećeg Priručnika za primenu metodologije planiranja praćenja realizacije i ocene uspešnosti realizovanih programa i projekata organizacija civilnog društva i praćenja utroška dodeljenih finansijskih sredstava.

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

Oblast uspostavljanje i primena mehanizama za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i javnih službenika u JLS sastoji se iz utvrđivanja postojanja etičkog kodeksa, njegove primene, postojanja mehanizama za postupanje po preporukama nezavisnih državnih organa, postojanja etičkog kodeksa službenika, FUK-a i interne revizije.

Indikatori za ovu oblast su:

- 1.3.1. Indikator: Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave
- 1.3.2. Indikator: Radno telo za praćenje primene Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave
- 1.3.3. Indikator: Izrečene mere funkcionerima u slučaju kršenja etičkog kodeksa ponašanja 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

Pregled i preporuke, oblast 1.3. Uspostavljanje i primena mehanizama za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i javnih službenika

Sa prosekom od oko 40% ostvarenja maksimalnog broja bodova, ova oblast spada u one u kojima su postignuti prosečni rezultati. Prema postignutim rezultatima, prednjače indikatori koji se odnose na postojanje određenih dokumenata: Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika JLS i Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, sa 90, odnosno 80% ostvarenja. Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnose na postojanje institucionalnog okvira: mehanizma za prijem, sistematizovanje, postupanje i praćenje postupanja po preporukama i drugim aktima nezavisnih državnih organa kao i radnog tela za praćenje primene Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave (samo 10% od maksimalno mogućeg broja bodova). Podjednako zaostajanje se uočava kod načina primene ovih dokumenata i mehanizama, odnosno konkretno kod indikatora koji se odnosi na izrečene mere funkcionerima u slučaju kršenja etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave. Kod ovog

poslednjeg indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od jedva 0,4 boda na maksimalno mogućih 7,1.

Prilikom poseta je ustanovljeno da 17% opština nije usvojilo Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, iako je zakonski rok za usvajanje ovo dokumenta istekao 1. decembra 2017. godine. Preporuka je da se sačinjeni model Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika, kao i model Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave koji je SKGO pripremila po potrebi unaprede i ponovo proslede svim opštinama. Takođe, preporuka je da se na relevantnim skupovima i dalje ukazuje na značaj usvajanja ovog kodeksa.

Tokom poseta JLS je utvrđeno da je u samo 14% gradova i 15% opština uspostavljano radno telo za praćenje primene Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave i čiji izveštaj skupština JLS razmatra najmanje jednom godišnje. U 78% gradova i istom tolikom procentu opština izveštaj o primeni kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se ne razmatra. S obzirom na navedeno, preporuka je da se značaj pripreme i analize izveštaja o sprovođenju oba Kodeksa dalje promoviše kroz relevantne odbore Stalne konferencije gradova i opština, kao i na skupovima, okruglim stolovima i stručnim savetovanjima koja se bave srodnom tematikom budući da samo usvajanje etičkog kodeksa ne predstavlja dovoljan uslov za poštovanje njegovih odredaba.

Procenti utvrđeni na uzorku govore dovoljno da u JLS uglavnom nema ustrojenih mehanizama za prijem, sistematizovanje, postupanje i praćenje postupanja po preporukama i drugim aktima nezavisnih državnih organa. Imajući u vidu veoma niske procene, i u ovom slučaju preporuka je da se značaj ovog pitanja, u saradnji sa predmetnim nezavisnim državnim organima, dalje promoviše kroz relevantne odbore Stalne konferencije gradova i opština, kao i na skupovima, okruglim stolovima i stručnim savetovanjima koja se bave srodnom tematikom, posebno na skupovima koji okupljaju načelnike / donosiocce odluka.

Uprkos jasnoj zakonskoj obavezi, rezultati istraživanja su pokazali da su radna mesta interne revizije sistematizovana i popunjena u samo oko dve trećine gradova, odnosno u jednoj trećini opština. Posebno je napomenuti da su kadrovski kapaciteti u jedinicama lokalnih samouprava generalno limitirani, a pitanje zaposlenih je posebno značajno u (manjim) opštinama i izvesno je da je i to jedan od razloga za izostanak ustojavanja interne revizije, odnosno vršenja poslova interne revizije. Imajući u vidu zakonsku obavezu preporuka je da se ovo pitanje dodatno aktuelizuje na skupovima koji okupljaju gradonačelnike/predsednike opština i načelnike uprava, kao i na tematski srodnim skupovima za načelnike /zaposlene u finansijama.

Analiza je pokazala da je sistem finansijskog upravljanja i kontrole kojim je u celosti uređen sistem pravila i procedura pri raspolaganju sa sredstvima JLS postoji u 21% gradova, odnosno 26% opština. U 14% gradova, odnosno 39% opština nije uspostavljen sistem finansijskog upravljanja i kontrole. Imajući u vidu važnost oblasti i utvrđeno stanje na terenu, preporuka je da se za JLS organizuju (i) radionice; i (ii) obuke (u više modula), na koje bi trebalo pozvati načelnike uprava i zaposelne u organizacionim jedinicama za finansije.

Kada govorimo o formiranju stalnih i povremenih radnih tela, preporuka je da se fokus dalje podrške JLS stavi na savetodavnu podršku i aktuelizaciju ovih pitanja na skupovima slične tematike.

1.4. Oblast: Zaštita interesa i prava građana

Oblast zaštita interesa i prava građana je bazirana na kategorijama zaštite podataka o ličnosti, zaštitnika građana, sistema za brze odgovore i postupanja radnih tela skupštine za razmatranje predstavki i pritužbi građana.

Indikatori za ovu oblast su:

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: Prijava uspostavljanja zbirke podataka o ličnosti
- 1.4.4. Indikator: Zaštitnik građana u JLS
- 1.4.5. Indikator: Podnošenje i razmatranje izveštaja zaštitnika građana
- 1.4.6. Indikator: Postupanje po izveštajima i preporukama zaštitnika građana
- 1.4.8. Indikator: Radno telo skupštine za razmatranje predstavki i pritužbi građana

Pregled i preporuke, oblast 1.4. Zaštita interesa i prava građana

Sa prosekom od oko 20% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su daleko ispod proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjače oni koji se odnose na Prijavu uspostavljanja zbirke podataka o ličnosti i Organizaciju poslova zaštite podataka o ličnosti, ali i kod njih su rezultati jedva na nivou od 30%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnose na Uređenje pitanja zaštite podataka o ličnosti i na Ombudsmana u JLS.

U okviru zaštite interesa i prava građana, JLS u većini slučajeva nisu pristupile donošenju opšteg akta kojim bi se pitanja zaštite podataka o ličnosti u JLS regulisalo. Dalje, u 28% gradova i čak 71% opština nije Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta ili posebnom odlukom nadležnih organa određeno koji zaposleni su odgovorni za aktivnosti iz domena zaštite podataka o ličnosti, a zaposleni koji upravljaju podacima o ličnosti nisu pohađali nikave obuke. Preporuka je da se ova oblast, posebno u opštinama, dodatno aktuelizuje i obradi prilikom tematski srodnih savetovanja ili obuka (upravljanje ljudskim resursima, rad finansijskih službi i lokalnih poreskih administracija i sl.) za zaposlene u upravi.

Kada govorimo o obavezi JLS da Povereniku dostavi obaveštenje o nameri uspostavljanja zbirke podataka, kao i o svakoj daljoj nameravanoj obradi, pre preduzimanja obrade i to najkasnije 15 dana pre uspostavljanja zbirke podataka, odnosno obrade, provera na terenu je pokazala da tek oko 8% JLS redovno dostavlja Povereniku ovu vrstu obaveštenja, oko 40% to čini povremeno, a čak 51% JLS ne dostavlja Povereniku ovu vrstu obaveštenja. Imajući u vidu da se radi o zakonskoj obavezi, preporuka je da se ova tematika dodatno aktuelizuje prilikom tematskih sličnih događaja – obuka, seminara, savetovanja.

Takođe, u više od 45% JLS Skupština JLS nije obrazovala radno telo nadležno za pritužbe i predstavke građana. Preporuka je da se razmotri organizacija tematskih događaja (okrugli stolovi, radionice) koje bi bili usmereni na podizanje svesti o važnosti i mogućim efektima ovakvog radnog tela, kao i podsticanje razmene informacija i modela prakse između JLS koje su obrazovale radno telo i onih koje to još nisu učinile.

2. Principi dobrog upravljanja: TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I PARTICIPACIJA

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru principa transparentnosti, otvorenosti i participacije je **40%**, od toga je prosečna ocena na nivou gradova **48%**, a na nivou opština **38%**.

Ova celina se sastoji iz osam oblasti i to:

- 2.1. Transparentnost 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: Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou

Ova oblast je bazirana na dve kategorije i to učešću organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika i organizovanju javnih rasprava.

Indikatori za ovu oblast su:

- 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

Pregled i preporuke, oblast 2.1. Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou

U oba indikatora kojima se prate rezultati u ovoj oblasti (Učešće organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika i Organizovanje i sprovođenje javnih rasprava), postignuti su slični rezultati (22, odnosno 27%, od maksimalno mogućih bodova). Ukupno gledano, sa učinkom od 25% od maksimalno mogućeg broja bodova, ova oblast pokazuje značajno lošije rezultate u odnosu na ukupan Indeks dobre uprave, kao i u odnosu na prosek za načelo transparentnosti i participacije.

Imajući u vidu rezultate istraživanja koji pokazuju nizak stepen uključivanja javnosti, kao i zakonsku regulativu, posebno novousvojeni Zakon o planskom sistemu i izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi koje uvode obavezu sprovođenja postupka javne rasprave za donošenje najznačajnijih opštih akata (statuta, budžeta – u domenu planiranja lokalnih investicija, strateškog plana razvoja, utvrđivanja stope lokalnih prihoda ili usvajanje prostornih i urbanističkih planova) kao i proširenje kruga ovlašćenih predlagača za sprovođenje javne rasprave, u smislu da to može inicirati i kvalifikovani broj samih građana i 1/3 odbornika, važno je aktuelizovati ovo pitanje u svim relevantnim kontekstima i formama podrške JLS. Značajnu mogućnost u ovom smislu predstavlja podrška koja će za predstavnike JLS biti organizovana u oblasti pripreme Planova razvoja, gde bi poseban akcenat kod radionica, obuka i direktne podrške (savetodavne, paketi podrške) trebalo staviti na obaveznost sprovođenja javne rasprave. Problematika i tehnike uključivanja javnosti i sprovođenja javnih rasprava bi takođe trebalo da dobiju poseban prostor u okviru obuka i direktne podrške za izradu planskih dokumenata na lokalnu i posebno donošenja programskog budžeta.

Pored toga, potrebno je unaprediti planiranje i organizaciju procesa utvrđivanja javnih politika i donošenja propisa na nivou lokalne samouprave, zbog toga što je nedostatak vremena za organizovanje i sprovođenje javne rasprave jedan od bitnih elemenata koji utiču da mogućnosti za uključivanje građana/javnosti u donošenje odluka budu nepotrebno sužene.

Na kraju, potrebno je raditi na tome da predstavnici jedinica lokalne samouprave potpunije razumeju koristi koje donosi uključivanje građana/javnosti u procese donošenja odluka, umesto da na to gledaju kao na obavezu koja traži resurse i produžava vreme potrebno za utvrđivanje javnih politika.

2.2. Oblast: Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana

Oblast se odnosi na pružanje informacija građanima o radu skupštine, kao i o postupanju njenih radnih tela.

Indikatori uspešnosti u okviru ove oblasti su:

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

Pregled i preporuke, oblast 2.2. Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana

Učinak za ovu oblast je, sa 37% od maksimalno mogućeg broja bodova, nešto ispod proseka svih JLS za načelo Transparentnosti i participacije, kao i ispod ukupnog proseka Indeksa dobre uprave.

Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na Objavljivanje informacija o Skupštini opštine/Grada i ostvarivanju saradnje sa njom, i to sa oko 51%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnose na Dostupnost podataka o formiranim stalnim ili povremenim radnim telima JLS i rezultatima njihovog rada. Kod ovog poslednjeg indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 1,61 bodova na maksimalno mogućih 6.

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 upoznati sa mogućnostima učešća u radu skupština, odnosno sa kontakt podacima odbornika/odborničkih grupa.

Pored aktuelizacije tema koje su vezane za transparentnost rada, dostupnost podataka i objavljivanje podataka prilikom održavanja tematski srodnih skupova, a posebno događaja u kojima učestvuju i donosioci odluka, poželjno bi bilo pripremiti i poseban vodič za JLS koji bi sumirao principe i tehnike, i pružio JLS dovoljno praktičnih primera kako se uz limitirane resurse može poboljšati dostupnost rada. Naime, činjenica da 78% JLS objavljuje podatke o aktivnostima predsednika skupštine i/ili odbora pokazuje da određeni resursi na lokalnu postoje, ali je potrebno dodatno ih usmeriti na objavljivanje i drugih podataka koji se odnose na rad Skupštine.

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.

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

Oblast se odnosi na postojanje regulative i različite prakse učešća javnosti u izradi budžeta i praćenja budžeta tokom godine. Indikatori za ovu oblast su:

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.

Pregled i preporuke, oblast 2.3. Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada

Sa prosekom od oko 37% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su malo ispod proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na Omogućavanje praćenja podataka o razmatranju budžetskih rashoda, koji je na nivou od 44%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta, u segmentu regulative (oko 32%). Međutim, najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 2,8 bodova na maksimalno mogućih 8,75, je kod indikatora Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – praksa.

Imajući u vidu izmene člana 11 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se definiše da JLS moraju, između ostalog, statutima urediti sprovođenje obaveznog postupka javne rasprave prilikom pripreme budžeta (u delu planiranja investicija), u narednom periodu je neophodno obezbediti podršku JLS kroz izradu, odnosno izmene, postojećeg Modela Statuta JLS i drugih relevantnih akata, savetodavnu podršku, obuke kao i direktnu podršku kroz pakete podrške za jačanje građanskog učešća u donošenju opštih akata predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o planskom sistemu i drugim sektorskim zakonima i podzakonskim aktima.

Iako su pokazatelji vezani za praksu organizovanja javne rasprave o budžetu relativno zadovoljavajući, preporuka je da se pitanje što je više aktuelizuje i obradi kroz modele lokalnih akata, obuke, savetodavnu podršku i pakete podrške. Jedinice lokalne samouprave bi trebalo da razviju kapacitete da preciznije ciljaju određene kategorije građana i privrednih subjekata koje imaju poseban interes da učestvuju u javnoj raspravi o pojedinim rešenjima predviđenim odlukom o budžetu.

Evidentno je da postoji kontinuirana potreba za podrškom u gradovima i opštinama u oblasti praćenja izvršenja budžeta i dalje razrade alata koji bi omogućili bolje informisanje šire javnosti. Pored obuka i tematskih okruglih stolova koji se bave direktno ovom tematikom, poželjno je i da ova tema bude obrađena i u okviru direktne podrške JLS u izradi programskog budžeta kao i građanskog budžeta.

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

Oblast je posvećena primeni odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i sadržini internet prezentacija i generalno odnosa sa javnošću. Indikatori za ovu oblast su:

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.

Pregled i preporuke, oblast 2.4. Postojanje i karakter mehanizama i alata kojima se ostvaruje i promoviše transparentnost

Sa prosekom od oko 70% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su daleko iznad proseka za sva načela dobre uprave, kao i iznad proseka za načelo Transparentnosti i participacije. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači oni koji se odnosi na Informator o radu JLS, sa 83% ostvarenih bodova u odnosu na maksimum.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se tiče Odnosa sa javnošću, ali i taj indikator beleži bolji rezultat nego što je prosek za sve indikatore. Kod ovog poslednjeg indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 3,1 bodova na maksimalno mogućih 6.

Uprkos relativno visokim procentima poštovanja zakonskih obaveza u vezi mogućnostima pristupa podacima od javnog značaja, kao i visokom broju JLS koje su objavile Informator o radu, primena ovog principa i dalje nije univerzalna. Budući da je reč o imperativnim obavezama i čije je puno poštovanje neophodno, preporučuje se dalje održavanje obuka u okviru ovih oblasti za ovlašćena lica, odnosno za načelnike uprava.

Preporuka je da se u saradnji sa Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade Republike Srbije inicira razvoj i održavanje obuka za načelnike uprava i druge donosiocje odluka u pogledu sadržine i dinamike izmena zvaničnih elektronskih prezentacija JLS.

Iako su pokazatelji vezani za obim informacija i redovnost ažuriranja podataka generalno dobri, preporuka je da se za donosiocje odluka kao i PR službe/zaposlene u JLS organizuju obuke na kojima bi se ukazalo na značaj, oblike i instrumente komunikacije sa javnošću kao jednog od veoma značajnijih aspekata rada JLS.

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

Oblast se sastoji iz utvrđivanja postojanja evidencije i načina objavljivanja administrativnih procedura/postupaka i o njihovoj sadržini. Indikatori za ovu oblast su:

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

Pregled i preporuke, oblast 2.5. Transparentnost informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS

Sa prosekom od oko 58% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su iznad proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na Sadržinu informacija o objavljenim/javno dostupnim administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS, koji je na nivou od preko 75%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Način objavljivanja informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS. Kod ovog indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 2,3 boda na maksimalno mogućih 5,3.

Analiza je pokazala da trećina JLS – 3 grada i 17 opština ili nema evidenciju administrativnih procedura / usluga (ocena 0) ili evidencija postoji ali nije objavljena (ocena 1). S obzirom da su resorna ministarstva u saradnji sa SKGO utvrdila administrativne postupke za poverene poslove, kao da su istom prilikom preporučeni administrativni postupci i za izvorne poslove potrebno dodatno uputiti JLS na postojanje ovih modela i u skladu sa identifikovanim potrebama preporuka je (i) organizovanje radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške, (iv) direktna podrška JLS kroz pakete podrške, kao i redovno ažuriranje modela administrativnih postupaka, od strane SKGO i u saradnji sa resornim ministarstvima, u skladu sa budućim

izmenama zakona i podzakonskih akata. Podrškom bi trebalo pokriti i pitanja pravovremenog i potpunog informisanja o administrativnim procedurama.

2.6. Oblast: Transparentnost postupaka javnih nabavki

Predmet ove oblasti je poštovanje Zakona o javnim nabavkama u kontekstu ažurnosti podataka, planova, izveštaja i obima dokumenata. Indikatori za ovu oblast su:

2.6.1. Indikator: Ažurnost podataka o tekućim javnim nabavkama na internet prezentaciji JLS

2.6.2. Indikator: Planovi javnih nabavki

2.6.3. Indikator: Izveštaji o realizaciji javnih nabavki

2.6.4. Indikator: Obim objavljenih dokumenata o postupcima javnih nabavki

Pregled i preporuke, oblast 2.6. Transparentnost postupaka javnih nabavki

Sa prosekom od oko 60% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su značajno iznad proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na Ažurnost podataka o tekućim javnim nabavkama na internet prezentaciji JLS, sa rezultatom na nivou od oko 67%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Izveštaji o realizaciji javnih nabavki, kod koga je prosečan rezultat za sve JLS oko 20%. Kod ovog indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od oko 2 boda na maksimalno mogućih 10.

Iako su pokazatelji koji se odnose na ažurnost podataka o tekućim javnim nabavkama na internet prezentaciji JLS, pripremu i objavljivanje planova javnih nabavki zadovoljavajući u većini analiziranih gradova i opština, kako bi se obezbedio pomak, posebno primena dobre prakse koje ide šire od zakonskog normativa, poželjno je organizovati dalju podršku u oblasti javnih nabavki u formi (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka u skladu sa novim odredbama Zakona o javnim nabavkama (iii) pružanje savetodavne podrške.

I šira dostupnost modela dokumenata od interesa za informisanje javnosti o postupcima javnih nabavki ima potencijal da unapredi stanje u ovoj oblasti. Takođe, informatička podrška jedinicama lokalne samouprave može biti efikasan način da se prevaziđu problemi tehničke prirode koji smanjuju obim javno dostupne dokumentacije o postupcima javnih nabavki.

2.7: Oblast: Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS

Oblast je vezana za objavljivanje različitih kategorija konkursa i to konkursa kojima se dodeljuju sredstva organizacijama civilnog društva, sredstva medijima, popunjavanja radnih mesta, direktora i konkursa o dodeli javne svojine. Indikatori za ovu oblast su:

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

Pregled i preporuke, oblast 2.7. Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS

Sa prosekom od preko 40% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su nešto iznad proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na Transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva medijima u oblasti ostvarivanje javnog interesa u oblasti informisanja, sa rezultatom na nivou od gotovo 60%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Transparentnost konkursa o dodeli javne svojine JLS u zakup. Kod ovog indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od manje od 2,2 boda na maksimalno mogućih 10,5.

Imajući u vidu važnost i značaj konkursa za popunjavanje radnih mesta, dodelu bespovratnih sredstava, kao i dodeli javne svojine u vlasništvu JLS u zakup sa jedne strane, kao i procenat JLS koje ne ispunjavaju u potpunosti zakonske odredbe sa druge strane, preporučeno je organizovanje obuka, radionica i pružanje savetodavne podrške u oblasti pripreme, organizacije i evaluacije konkursa (zapaženo i u okviru principa odgovornosti) i obezbedi i direktna stručna podrška opštinama kroz pakete podrške.

Takođe preporuka je da se ažurira „Vodič za transparentno finansiranje udruženja i drugih organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava lokalnih samouprava“, u skladu sa izmenama definisanim Uredbom o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja kao i da se kroz direktnu podršku opštinama unapredi definisanje i sprovođenje svih elemenata konkursa predviđenih relevantnim zakonodavnim okvirom.

Treba napomenuti da u jednom manjem broju JLS nije ni bilo internih konkursa. Ipak, dobijeni odgovori ukazuju na potrebu organizovanja obuka, radionica i pružanje savetodavne podrške.

Pored prethodno predloženih mera koje imaju za cilj da unaprede stanje na strani „ponude“, odnosno da obezbede da JLS budu proaktivnije u obezbeđivanju informacija o postupcima koji se posmatraju u okviru ove oblasti, treba raditi i na podsticanju „tražnje“, odnosno podsticanju aktivnog traženja ovih informacija od strane organizacija civilnog društva, odnosno građana. Ovaj drugi pristup kao posebnu komponentu može imati i pružanje podrške organizacija civilnog društva jedinicama lokalne samouprave da posmatrane informacije obezbeđuju na način i dinamikom koja je najpogodnija za građane kao korisnike tih informacija.

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

Oblast je posvećena modalitetima participacije građana i uključuje jedan indikator, 2.8.1. Neposredno učešće građana u radu JLS.

2.8.1 Indikator: Neposredno učešće građana u radu JLS

Pregled i preporuke, oblast 2.8. Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS

Stanje u ovoj oblasti se izražava putem samo jednog indikatora, i to onog koji prati Neposredno učešće građana u radu JLS. Prosečan rezultat koji JLS postižu prema ovom indikatoru (manje od 20%) je značajno manji od proseka za ceo IDU, kao i od proseka za načelo transparentnosti i participacije.

Imajući u vidu zakonske obaveze ali i širu važnost neposrednog uključivanja građana u procese donošenja odluka na lokalnu, preporuka je da se ova pitanja posebno obrade i JLS podrže kroz: (i) organizovanje radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške, (iv) izradu modela akata i (v) direktnu podršku JLS kroz pakete podrške. Takođe, kada god postoji prostor za to, pitanje građanske participacije treba obraditi u

sklopu tematske podrške – na primer, u okviru podrške koja je usmerena na pripremu razvojnih i planskih dokumenata, budžeta i sl.

Pored toga, potrebno je jačati svest predstavnika lokalne samouprave o značaju uključivanja građana i o efektima koje to ima na efikasnost i demokratičnost delovanja lokalne samouprave.

Takođe, korisno bi bilo jačati kapacitete i motivaciju organizacija civilnog društva, ali i privrednih subjekata, da se uključuju u odlučivanje o poslovima lokalne samouprave, kao i da to čine na kompetentan i konstruktivan način.

3. Princip dobrog upravljanja: RAVNOPRAVNOST

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru principa ravnopravnosti je **28%, što uz oblast antikorupcije (25%), predstavlja najslabiji rezultat kada se posmatraju definisane oblasti**. Od toga je prosečna ocena na nivou gradova **35%**, a na nivou opština samo **26%**.

Ova celina se sastoji iz pet oblasti i to:

- 3.1. Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva
- 3.2. Definisanje 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

Oblast se može podeliti na podceline koje se odnose na prikupljanje i obradu statističkih podataka o osetljivim grupama stanovništva i analizu dostupnosti usluga koje se pružaju na nivou JLS svim kategorijama stanovništva. Indikatori za ovu oblast su:

- 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

Pregled i preporuke, oblast 3.1. Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva

Sa prosekom od oko 30% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su neznatno iznad proseka za načelo ravnopravnosti, ali i značajno ispod proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na Osetljive grupe stanovništva koje su obuhvaćene statističkim vođenjem podataka, sa rezultatom na nivou od oko 45%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Analizu dostupnosti usluga JLS svim grupama stanovništva. Kod ovog indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od jedva 0,6 bodova na maksimalno mogućih 6,3.

U samo oko 15% analiziranih JLS se redovno prikupljaju, obrađuju i razvrstavaju statistički podaci o još najmanje jednoj osetljivoj grupi, osim rodno senzitivnih podataka (podataka iskazanih prema polu), u skladu sa članom 40. Zakona o ravnopravnosti polova. Dalje, pored prethodno pomenutih, još samo jedna JLS iz uzorka redovno prikuplja, obrađuje i razvrstava rodno senzitivne podatke, u skladu sa istim članom Zakona.

Imajući u vidu zakonske obaveze i relativno mali broj JLS iz uzorka koje redovno prikupljaju i obrađuju podatke, i izveštavaju o osetljivim kategorijama stanovništva, preporuka je da se ova pitanja dodatno aktuelizuju kroz organizaciju okruglih stolova, kao i da se značaj prikupljanja i razvrstavanja podataka o osetljivim grupama stanovništva poveže i sa drugim temama za koje je važna dostupnost ovih podataka (izrada planske dokumentacije, budžeta). Dodatnu pažnju bi trebalo posvetiti načinu prikupljanja i analizi podataka o osobama starijim od 65 godina, imajući u vidu izražene trendove starenja stanovništva.

Na osnovu rezultata dobijenih kroz analize, JLS bi trebalo dalje da definišu posebne mere podrške koje se uvode radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima/kama, a koje su trenutno slabije uspostavljene (indikator 3.4.1.).

Jedinice lokalne samouprave treba osnažiti i znanjima koja će im omogućiti da efikasnije uključe organizacije civilnog društva koje se bave unapređenjem položaja osetljivih grupa stanovništva.

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

Oblast je posvećena analizi potreba osetljivih grupa stanovništva, pružanju usluga socijalne zaštite, unapređenju položaja osoba sa invaliditetom i položaja Roma i Romkinja. Indikatori za ovu oblast su:

- 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

Pregled i preporuke, oblast 3.2. Definisane lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva

Sa prosekom od oko 25% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su malo ispod proseka za načelo ravnopravnosti, ali značajno ispod proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina, sa rezultatom na nivou od 75%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Unapređenje položaja Roma i Romkinja. S druge strane, najveći prostor za povećanje broja bodova je kod indikatora koji se odnosi na Analizu potreba osetljivih grupa stanovništva – sa sadašnjeg proseka od 3,8 bodova na maksimalno mogućih 14.

Zakon o socijalnoj zaštiti (*Službeni glasnik RS*, br. 24/2011) predviđa da se u JLS utvrđuje program unapređenja socijalne zaštite, a JLS je obavezna da utvrdi mere i aktivnosti za podsticaj i razvoj postojećih i novih usluga socijalne zaštite. Istraživanjem je utvrđeno da je 21% gradova u poslednje tri godine redovno usvajalo programe unapređenja socijalne zaštite, dok u više od 78% gradova to nije činjeno; u opštinama je taj odnos 26% prema 74%. Preporuka je da se JLS pruži dodatna podrška kroz aktivnosti odbora SKGO i organizovanje radionica i obuka u oblasti izrade planova i unapređenja sistema pružanja usluga. Sličnu podršku – savetovanja, obuke, razmenu modela dobre prakse bi trebalo uspostaviti i kada se radi o unapređenju položaja Roma, kao i nacionalnih manjina. Takođe, imajući u vidu složenost i multidisciplinarnost inkuzije Roma, podrška JLS sa značajnijim brojem romske populacije, za osnivanje mobilnih timova, izradu lokalnih akcionih planova za inkluziju Roma i Romkinja kao i finansijska podrška kroz grant šeme za realizaciju mera predviđenih ovim lokalnim akcionim planovima je jedan od dodatnih preporučenih instrumenata podrške.

Kada govorimo o sistemu pružanja konkretnih usluga, treba imati u vidu da je ovo pitanje usko povezano sa finansijskim kapacitetima, pa je potrebno razvijanje posebnih programa u JLS sa najuočljivijim problemima. Takođe, preporuka je da se razmotri i (i) organizovanje radionica; (ii) direktna stručna podrška JLS (kroz pakete podrške), (iii) pružanje savetodavne podrške, a posebno kada je reč o kategorijama pomoć u kući za decu, dnevni boravak za decu u sukobu sa zakonom, dnevni boravak za starija lica, pružanje usluge svratišta, pružanje usluge stanovanje uz podršku za mlade koji napuštaju sistem socijalne zaštite, pružanje usluge stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom, pružanje usluge prihvatilišta za decu, starije i žrtve nasilja.

Jedno od načela propisanih Zakonom o planskom sistemu RS je *načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja*, koje podrazumeva i redovnu analizu efekata razvoja na društvo, posebno na lokalne zajednice, njihov razvoj i posebnosti, osetljive kategorije stanovništva, rodnu ravnopravnost, kao i borbu protiv siromaštva i stoga treba dodatno raditi na podizanju svesti u potrebi redovnog prikupljanja i analize podataka u ovoj oblasti. Imajući u vidu da 28% JLS nikada ne sprovodi analizu potreba osetljivih grupa stanovništva, a da se u 35% JLS analize sprovode povremeno, *ad hoc*, za neke od osetljivih grupa stanovništva, otvara se pitanje utemeljenosti javnih politika koje nisu zasnovane na analizama potreba ciljnih grupa stanovništva. Imajući u vidu stanje na terenu, kao i zakonsku regulativu, preporuka je da se JLS dodatno podrže kroz (i) organizovanje radionica; (ii)

organizovanje obuka u skladu sa preporukama Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i (iii) pružanje savetodavne podrške.

I u ovoj oblasti, jedinice lokalne samouprave treba osnažiti i znanjima koja će im omogućiti da efikasnije uključe organizacije civilnog društva koje se bave unapređenjem položaja osetljivih grupa stanovništva, naročito u segment pružanja usluga socijalne zaštite, ali i u segmente prikupljanja podataka i planiranja unapređenja socijalne zaštite.

3.3. Oblast: Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije

Oblast se odnosi na utvrđivanje mehanizama za rodnu ravnopravnost, postojanje besplatne pravne pomoći i kategoriju partnerstva sa OCD. Indikatori za ovu oblast su:

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

Pregled i preporuke, oblast 3.3. Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije

Sa prosekom od oko 36% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su značajno iznad proseka za načelo ravnopravnosti. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na besplatnu pravnu pomoć, sa rezultatom na nivou od 60%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na partnerstvo sa organizacijama civilnog društva (OCD) koje podržavaju osetljive društvene grupe. Kod ovog indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 1,7 bodova na maksimalno mogućih 6.

Zakon o ravnopravnosti polova (član 39) propisuje obavezu jedinica lokalne samouprave da vrše rodnu procenu, a kao preduslov za to da osnuju lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost. Istraživanje je pokazalo da je u 58% JLS obrazovana komisija, savet ili telo drugog naziva za rodnu ravnopravnost kao telo skupštine JLS, dok je u četvrtini JLS sistematizovano radno mesto za poslove u oblasti rodne ravnopravnosti. Ni jedna od JLS pokrivenih uzorkom nije uspostavila Kancelariju za rodnu ravnopravnost u okviru uprave JLS. Preporuka je da se nastavi sa podizanjem svesti o ovom pitanju, kroz posebne tematske skupove, savetovanja, obuke i direktnu podršku JLS, posebno u delu uspostavljanja mehanizama za rodnu ravnopravnost, praćenje i analizu rodno senzitivnih podataka i definisanje rodno senzitivnih politika. Poželjno je da se ova oblast dodatno promovise kao horizontalna tema u okviru drugih tematskih (sektorskih) događaja, obuka, seminara i konferencija i paketa podrške.

Kada govorimo o besplatnoj pravnoj podršci, treba imati u vidu sužen manevarski prostor kada je reč o kadrovskim kapacitetima za organizovanje ovih poslova, uz napomenu da je svest o njihovoj potrebi prisutna. Preporuka je organizovanje obuka i radionica u ovoj oblasti, pružanje savetodavne podrške, kao i podrške u uspostavljanju međuopštinske saradnje, imajući u vidu limitirane resurse i stručne kapacitete manjih i nerazvijenih JLS.

U pogledu saradnje sa OCD, i kod ovog indikatora preporuka je da se jačaju kapaciteti JLS za njihovo uključivanje, kao i da se nastavi sa podizanjem svesti o ovom pitanju, kroz posebne tematske skupove, savetovanja, obuke, kao i direktnu podršku JLS za identifikaciju potreba stanovništva i, imajući u vidu ograničene kapacitete JLS, naročito je važno uspostavljanje održive saradnje sa organizacijama civilnog društva u planiranju i pružanju usluga u cilju unapređenja položaja identifikovanih osetljivih grupa stanovništva.

Potrebno je menjati svest predstavnika lokalne samouprave na način da se saradnja sa ovim organizacijama posmatra kao način da se nadomeste nedovoljni kapaciteti i omogući pružanje kvalitetnijih usluga najranjivijim kategorijama stanovništva, a ne kao obaveza na koju JLS moraju da troše svoje resurse. Da bi to zaista i bio slučaj, potrebno je jačati kapacitete JLS da usmeravaju rad OCD ka oblastima u kojima su kapaciteti JLS najmanji.

3.4. Oblast: Posebne mere

Oblast je usmerena na utvrđivanje osetljivih grupa prema kojima se preduzimaju određene afirmativne mere.

3.4.1 Indikator: Sprovođenje posebnih mera

Pregled i preporuke, oblast 3.4. Posebne mere

Istraživanje je pokazalo da najveći broj analiziranih JLS sprovodi posebne mere radi postizanja pune ravnopravnosti za pripadnike romske manjine (45%) i decu i mlade (35%) ; dok je najmanji procenat onih koji imaju mere koje su usmerene na unapređenje položaja migranata (8%) i drugih nacionalnih manjina (10%).

3.5. Oblast: Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti

Cilj koji žele da se utvrdi u ovoj oblasti je stepen uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u JLS. Indikatori za ovu oblast su:

- 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

Pregled i preporuke, oblast 3.5. Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti

Sa prosekom od oko 15% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su daleko ispod proseka za sva načela dobre uprave, i koji su ispod rezultata postignutih za načelo Ravnopravnosti.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Uvođenje rodno odgovornih indikatora u budžetu. Kod ovog indikatora je ujedno i najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od jedva 0,5 bodova na maksimalno mogućih 5.

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, odnosno njegovim izmenama iz 2015. godine, njegove odredbe koje se odnose na rodno odgovorno budžetiranje treba u celini da počnu da se primenjuju od donošenja budžeta za 2020. godinu, na svim nivoima vlasti. Imajući u vidu da je reč o zakonskoj obavezi, kao i da je relativno mali procenat lokalnih samouprava ušao u process donošenja planova rodno odgovornog budžetiranja (u 60% JLS nije izrađen ni jedan plan uvođenja rodno odgovornog budžetiranja) i definisanja rodno odgovornih ciljeva i indikatora, preporuka je da se u ovoj oblasti organizuju dodatne obuke, savetovanja i paketi podrške, kao i da se ova tema obrađuje i kroz postojeće vidove podrške JLS u oblasti programskog budžetiranja.

4. Principi dobrog upravljanja: PREDVIDIVOST, EKONOMIČNOST/EFIKASNOST I DELOTVORNOST LOKALNE SAMOUPRAVE

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru principa predvidivosti, ekonomičnosti i delotvornosti lokalne samouprave je **42%**, od toga je prosečna ocena na nivou gradova **50%**, a na nivou opština **40%**.

Ova celina se sastoji iz tri oblasti i to:

- 4.1. Predvidivost
- 4.2. Ekonomičnost/efikasnost
- 4.3. Delotvornost
- 4.4. Ocena rezultata rada JLS

4.1. Oblast: Predvidivost

Ova oblast je bazirana na jednom od načela novog Zakona o opštem upravnom postupku, načelu predvidivosti. Posvećena je ujednačavanju upravne prakse, ali i drugim institutima ZUP-a, poput dostavljanja odgovora prvostepenih organa na žalbu, obaveštavanja stranke o izmeni propisa u toku postupka, praćenju toka predmeta. Indikatori za ovu oblast su:

- 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

Pregled i preporuke, oblast 4.1. Predvidivost lokalne samouprave

Sa prosekom od oko 38% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su na nivou ukupnog proseka za sva načela dobre uprave, i blago ispod rezultata za načelo predvidivosti i efikasnosti. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi Dostavljanje odgovora prvostepenih organa na žalbu, sa rezultatom na nivou od gotovo 95%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Dostupnost ujednačene upravne prakse, koji je na nivou od manje od 10% od maksimalno mogućeg broja bodova. Najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 1,8 bodova na maksimalno mogućih 7 – je kod indikatora koji se odnosi na Ujednačavanje upravne prakse u okviru JLS.

Veći broj indikatora u okviru *predvidivosti i ekonomičnosti* lokalne samouprave je vezan za sprovođenje Zakona o opštem upravnom postupku. Istraživanje je pokazalo da je potrebna dodatna podrška kroz (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške ali i (iv) direktna podrška JLS u okviru relevantnih paketa podrške koji se bave unapređenjem administrativnog postupanja, odnosno unapređenja predvidivosti, efikasnosti i delotvornosti.

Tematske oblasti koje bi trebalo dodatno pokriti uključuju ujednačavanje upravne prakse, dostavljanje odgovora prvostepenih organa, obaveštavanje stranke o izmeni propisa, praćenje toka predmeta, poštovanje rokova, izdavanje rešenja i povezani rokovi, jedinstveno upravno mesto, funkcionisanje eZUPa, evidencija i postupanje po prigovorima, itd.

Dodatno bi bilo korisno u okviru SKGO Mreže načelnika uprava razmotriti potencijalne mehanizme i instrumente za ujednačavanje upravne prakse između različitih lokalnih samouprava.

Treba razmotriti i druge forme ad hoc i periodičnog okupljanja nadležnih predstavnika jedinica lokalne samouprave, kao i posebne Internet i štampane publikacije koje bi se bavile pitanjima ujednačavanja upravne prakse, uz veće uključivanje predstavnika viših organa vlasti i akademske zajednice.

Takođe, preporuka je da se razmotri izrada modela softvera, koji bi omogućio da podnosioci zahteva mogu da prate tok predmeta putem Interneta, budući da Zakon o elektronskoj upravi i to članom 4. utvrđuje da je elektronska pisarnica informacioni sistem za upravljanje elektronskim dokumentima, u cilju obavljanja poslova prijema, otvaranja, pregledanja i raspoređivanja pošte, evidentiranja predmeta, združivanja akata, dostavljanja predmeta i akata unutrašnjim organizacionim jedinicama, otpremanja pošte, razvođenja predmeta, kao i njihovog čuvanja i arhiviranja. Istim zakonom je utvrđena dužnost organa da omogući prijem podnesaka, kao i praćenje statusa podnesaka.

4.2. Oblast: Ekonomičnost/efikasnost

Oblast ekonomičnosti/efikasnosti počiva na jednom od osnovnih načela Zakona o opštem upravnom postupku. Propisano je da se postupak vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja. Organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje. Stoga, ova oblast se bavi praćenjem rokova propisanih ZUP-om ili drugim propisom i preduzimanjem mera u slučaju njihovog nepoštovanja, utvrđivanjem postojanja jedinstvenog upravnog mesta, međuopštinske saradnje, korišćenja eZUP-a i nivoa informatičke bezbednosti.

Indikatori za ovu oblast su:

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 dužnosti 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 informacionog sistema eZUP

4.2.12. Indikator: Informatička bezbednost

Pregled i preporuke, oblast 4.2. Ekonomičnost i efikasnost lokalne samouprave

Sa ukupno 12 indikatora, Ekonomičnost i efikasnost lokalne samouprave je jedna od najsloženijih oblasti prema načinu praćenja performansi JLS u Indeksu dobre uprave.

Sa prosekom od oko 55% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su iznad proseka i za načelo Predvidivosti i efikasnosti, a naročito su iznad proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na 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, sa rezultatom od 95%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Nadležnosti JLS koje se obavljaju kroz međuopštinsku saradnju. S druge strane, najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 1,2 boda na maksimalno mogućih 7,3 – je kod indikatora koji se odnosi na Postojanje jedinstvenog upravnog mesta.

U cilju unapređenja ekonomičnosti i efikasnosti lokalne samouprave, slično kao i u prethodnoj oblasti, potrebno je organizovati radionice, obuke i savetodavnu podršku, prevashodno za načelnike uprava i rukovodioce organizacionih jedinica, a koje se odnose na odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Takođe, bilo bi dobro razmisliti o sveobuhvatnijem uvođenju informatičkih aplikacija za upravljanje tokom dokumenata, čime bi se omogućilo praćenje poštovanja rokova u potupanju, odnosno signaliziranja ukoliko se rokovi ne poštuju.

Analiza je utvrdila da polovina gradova i nešto više od četvrtine opština ima softver koji omogućava praćenje poštovanja rokova i izveštavanje o preduzimanju mera propisanih zakonima i podzakonskim aktima. Oko 42% gradova, odnosno oko 60% opština, imaju odnosno sprovode sistem izveštavanja, ali on nije propisan, već se vrši neformalno, ad hoc (sporadični sastanci, provera poštovanja rokova metodom slučajnog uzorka i slično). Nešto više od 8% opština, odnosno 6% ukupnog broja JLS, nema nikakav sistem praćenja poštovanja rokova i izveštavanja. Da bi se posao uprave kvalitetno obavljao i da bi se ispoštovali zakonima propisani rokovi, neophodno je da postoji organizovani, kontinuirani, sistem praćenja poštovanja rokova i izveštavanja o preduzimanju mera. Stoga se preporučuje izrada softvera, koji bi sadržao sve potrebne parametre i koji bi omogućio praćenje poštovanja rokova, odnosno signaliziranja ukoliko se rokovi ne poštuju. Pored toga, preporučuju se radionice, obuke i savetodavna podrška, prevashodno za načelnike uprava i rukovodioce organizacionih jedinica.

Članom 145. Zakona o opštem upravnom postupku je propisano da je organ dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 30 dana od pokretanja postupka (postupak neposrednog odlučivanja), odnosno 60 dana. Uprkos tome, stanje u JLS je u procentima koji se ne mogu okarakterisati kao odlični. Istina, sudeći po rezultatima, ne dolazi do kršenja propisa, odnosno ne dolazi do toga u većoj meri. Stoga, preporuka koja se generalno odnosi na ZUP je (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka (iii) direktna stručna podrška (kroz pakete podrške), (iv) pružanje savetodavne podrške.

Istraživanje je pokazalo da u oko 15% JLS postoji neki vid jedinstvenog upravnog mesta, a da ga u 85% JLS nema. Preporuke su (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške, sa akcentom na radionice za rukovodioce organa i (iv) paketi podrške.

Sudeći po statistici, u preko 78% JLS nisu pokretani disciplinski postupci jer u prethodnih 12 meseci nije bilo neblagovremenog izvršavanja poslova. Preporuka je organizovanje obuka, radionica i savetodavne podrške.

U okviru ekonomičnosti funkcionisanja lokalne samouprave, važnu ulogu ima i međuopštinska saradnja: istraživanje je pokazalo da gradovi imaju mnogo veće iskustvo u ovoj oblasti – oko 64% gradova iz uzorka je sarađivalo sa drugim jedinicama lokalne samouprave, dok je to slučaj samo u oko 21% opština. Pri tome se ova saradnja najčešće odnosi na saradnju u realizaciji projekata. Oko 15% JLS je ostvarilo saradnju i udružilo se sa drugim JLS i njihovim organima i službama u oblastima od zajedničkog interesa u jednom slučaju (oblasti, nadležnosti), dok više od polovine nije ostvarilo saradnju i nije se udružilo sa drugim JLS i njihovim organima i

službama u oblastima od zajedničkog interesa. S obzirom na kompleksnost procesa, izmene zakonske regulative, a istovremeno i potrebu da se udruživanje JLS ostvaruje, preporuke su (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške, sa akcentom na radionice za rukovodioce organa, upućivanje na izrađene modele akata, pa i direktna stručna podrška JLS (kroz pakete podrške).

Stanje u ovoj oblasti bi moglo biti unapređeno i uvođenjem prakse sistematskog praćenja i analiziranja statističkih podataka o efikasnosti odlučivanja u premetima iniciranim podnošenjem zahteva građana.

4.3. Oblast: Delotvornost

Delotvornost predstavlja još jedno od značajnih načela upravnog postupka. Ova oblast je sačinjena od utvrđivanja postojanja standarda za postupanje, utvrđivanja postojanja mehanizama za praćenje primene propisa, frekventnosti, sprečavanja višestrukog odlučivanja o istoj upravnoj stvari, ali i evidencije o prigovorima i žalbama. Delotvornost u sebi ima i podoblast koja se odnosi na postupanje inspekcija odnosno inspeksijski nadzor.

Indikatori za ovu oblast su:

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.

Pregled i preporuke, oblast 4.3. Delotvornost lokalne samouprave

Sa prosekom od oko 40% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su nešto iznad proseka za sva načela dobre uprave, ali i malo ispod proseka za načelo predvidivosti i efikasnosti. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, među ukupno 13 koliko ih meri stanje u ovoj oblasti, prednjači indikator koji se odnosi na Mehanizme za organizovano praćenje promene propisa koji su u nadležnosti lokalne samouprave, sa rezultatom na nivou višem od 60%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Standarde za postupanje pri pružanju usluga gradske/opštinske uprave. Najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od 5,1 bodova na maksimalno mogućih 13,2 – je kod indikatora koji se odnosi na usklađenost postupanja gradske/opštinske uprave sa modelima administrativnih procedura/usluga.

Modeli administrativnih procedura/usluga su nastali kao rezultat potrebe da se poslovi lokalne samouprave realizuju na istovetan način na celoj teritoriji Republike Srbije. Stalna konferencija gradova i opština je u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave i drugim resornim ministarstvima razvila 188 modela administrativnih procedura/usluga iz izvorne i poverne nadležnosti lokalne samouprave. S obzirom da je sadržina modela administrativnih postupaka usklađena sa resornim ministarstvima, kao i da se sprovodi njihovo ažuriranje, postupanje u skladu sa njima je potrebno. Stoga se preporučuje (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške kao i (iv) direktne stručne podrške kroz pakete podrške.

U gotovo trećini JLS postoji softver koji omogućava praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvornih i poverenih poslova JLS i koji omogućava generisanje izveštaja, pri čemu uočavamo je značajnu razliku između gradova i opština. U više od 8% JLS praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvornih i poverenih poslova JLS se ne vrši. Preporuka je izrada softvera, koji bi omogućio praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvornih i poverenih poslova, ali i organizovanje obuka kojim bi se ukazalo na značaj sprovođenja ove vrste analize.

Sprovođenje analiza i preduzetih mera na osnovu uspostavljenog mehanizama za praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS i prilagođavanje organizacije gradske/opštinske uprave utvrđenom stanju, predstavlja veoma značajnu komponentu pravilnog razvoja uprave. Ipak, sistematične analize i preduzimanje mera na osnovu njih često izostaju. Imajući u vidu da se u nešto iznad 20% JLS to ne čini na sistematizovan način, preporučuje se organizovanje radionica za načelnike uprava, ali i rukovodioce organizacionih jedinica.

Kvalitetan rad uprave podrazumeva praćenje izmena i dopuna zakona i podzakonskih akata. Stoga, veoma je značajno da se to čini na organizovan, sistematizovan, način. Preporučuje se organizovanje radionica i obuka za načelnike uprava, ali i rukovodioce organizacionih jedinica.

Zabrinjavajuće je visok procenat JLS u kojima ne postoji mehanizam za praćenje i sprečavanje višestrukog rešavanja istih predmeta – preko 60% JLS iz uzorka. Iz ovog razloga se preporučuje organizovanje obuka za načelnike uprava i rukovodioce organizacionih jedinica.

U preko 38% JLS postoji evidencija o podnetim prigovorima na rad organa, ustanova i javnih preduzeća, ali se analiza podnetih prigovora ne sprovodi, dok čak u 35% JLS (u 39% opština i 21% gradova) ne postoji evidencija o podnetim prigovorima na rad organa, ustanova i javnih preduzeća. Činjenica je da je reč o novom rešenju ZUP-a i upravo zbog toga, ali i gore iskazanih procenata, preporučuje se (i) organizovanje radionica; (ii) organizovanje obuka (iii) pružanje savetodavne podrške.

U velikom broju slučajeva – preko 40% ukupnog broja JLS pokrivenog uzorkom – ne postoji evidencija o postupanju po žalbama na rešenja o prigovorima organa, ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS. Značaj vođenja evidencije i sprovođenje analize u ovoj oblasti je veliki. Na taj način mogu da se utvrde systemske greške, odnosno mogu da se načine potrebne korekcije u postupanju. Stoga preporučujemo (i) organizovanje radionica; (ii) organizovanje obuka (iii) pružanje savetodavne podrške.

Takođe, israživanje je potvrdilo potrebu dodatne podrške u sprovođenju Zakona o inspekcijском nadzoru. U više od 35% gradova i 26% opština se ne vrše poslovi prikupljanja, praćenja i analize stanja u oblasti inspekcijскоg nadzora ni u jednoj inspekciji koja je u nadležnosti JLS. Gotovo polovina (45%) gradova i opština nema određen organ, unutrašnju organizacionu jedinicu ili telo, koje koordinira inspekcijски nadzor.

S obzirom na utvrđeno stanje, kao i na činjenicu da su određene zakonske obaveze novijeg datuma, preporuka je (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka, (iii) pružanje savetodavne podrške, (iv) izrada modela akata.

4.4. Oblast: Ocena rezultata rada JLS

Oblast ocene rezultata rada JLS je vezana za utvrđivanje načina kojima je građanima data mogućnost da daju ocenu rada, sprovođenje analiza na osnovu ocena, kao i postupanje organa po izvršenoj analizi, te obaveštavanje građana o rezultatima rada odnosno ocenjivanja.

Indikatori za ovu oblast su:

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

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: Ustanovljen sistem za brze odgovore

Pregled i preporuke, oblast 4.4. Ocena rezultata rada JLS

Sa prosekom od oko 20% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su daleko ispod proseka za sva načela dobre uprave. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na načine na koje JLS omogućava građanima da daju ocenu rada organa JLS, sa rezultatom na nivou od oko 34%.

Najveće zaostajanje za optimalnim stanjem se beleži kod indikatora koji se odnosi na Sprovođenje istraživanja i analiza o oceni rada organa i službi JLS. S druge strane, najveći prostor za povećanje broja bodova – sa sadašnjeg proseka od manje od jednog boda na maksimalno mogućih 6 – je kod indikatora koji se odnosi na Postupanje nadležnih organa po izvršenoj analizi izrečenih ocena rada organa JLS i predloga građana za unapređenje rada.

U polovini gradova i nešto više od 19% opština građani ocenu rada organa JLS i predloge za unapređenje rada mogu dati kroz posebnu aplikaciju na internet prezentaciji JLS i kroz upitnike/obrasce u uslužnom centru. Međutim, u nešto iznad trećine gradova i 56% opština ne postoji mogućnost davanja ocena rada organa JLS i predloga za unapređenje njenog rada. Naravno, ne postoji zakonska obaveza za postupanje JLS u ovom kontekstu, ali je u pitanju značajna kategorija za vrednovanje rada i komunikaciju sa građanima, pa se s stoga preporučuje održavanje obuka na kojima bi se iskazale prednosti i načini sprovođenja ovog procesa.

Sam proces vrednovanja rada gradskih/opštinskih uprava od strane građana nema veći značaj ukoliko se rezultati ne analiziraju, odnosno ukoliko se ne razmatraju predlozi građana. Preporuka je da se sprovede obuke i radionice na ovu temu.

Iako se radi o važnom preduslovu da bi uprava mogla da bude delotvorna, u tek 8% JLS analizu izrečenih ocena rada organa JLS gradske/opštinske uprave i predloge građana za unapređenje rada razmatra Skupština JLS i daje preporuke u skladu sa svojim nadležnostima.

Istraživanje pokazuje da u preko 96% JLS u sadašnjem mandatu skupštine nisu inicirani niti sprovedeni istraživanje i analiza ocene rada organa i službi JLS od strane nezavisne istraživačke agencije.

Kada govorimo o rezultatima sprovedenih internih ili eksternih ocena rezultata rada JLS i predloga za unapređenje rada preko 85% JLS ne objavljuju izveštaje i njihove rezultate.

U polovini gradova, odnosno oko 70% opština, nije uspostavljen sistem sistem za brze odgovore na predstavke, pitanja i pritužbe građana.

Preporučuje se izrada softvera za registrovanje pitanja odnosno davanja brzih odgovora, kao i organizovanje radionica i obuka za njegovo korišćenje.

5. Princip dobrog upravljanja: Antikorupcija

Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave u okviru principa antikorupcija je **25%**, od toga je prosečna ocena na nivou gradova **37%**, a na nivou opština **21%**.

Ova celina se sastoji iz 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

Oblast je u celini vezana za odredbe Zakona o zaštiti uzbunjivača i podzakonskim aktima koji proizilaze iz ovog Zakona. Indikatori za ovu oblast su:

- 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

Pregled i preporuke, oblast 5.1. Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja

Sa prosekom od oko 20% ostvarenja maksimalnog broja bodova, u ovoj oblasti su zabeleženi rezultati koji su daleko ispod proseka za sva načela dobre uprave, ali su, u isto vreme, na nivou generalno slabih prosečnih rezultata za načelo antikorupcije, kojem ovo načelo pripada. Prema prosečno postignutim rezultatima po indikatorima, prednjači onaj koji se odnosi na Obezbeđivanje neophodnih uslova za postupanje po prijavama uzbunjivača, sa rezultatom na nivou nešto nižem od 30%.

Imajući u vidu da postizanje boljih rezultata u ovoj oblasti ne zahteva velika ulaganja u formiranje skupih institucija i procesa, a da je učinak i dalje izrazito slab, kao prvi korak u popravljaju stanja prepoznamo jačanje svesti predstavnika ne samo lokalne samouprave, već lokalne zajednice uopšte, o značaju postojanja mehanizama u postupcima uzbunjivanja, i sa stanovišta suzbijanja nezakonitosti u radu lokalne samouprave i sa stanovišta jačanja poverenja građana u lokalnu demokratiju i njene institucije.

Istraživanjem je utvrđeno da je 61% JLS usvojilo interni akt koji se uređuje postupak uzbunjivanja i odredilo lice ovlašćeno za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem. Sa druge strane, u samo 6% JLS je ovlašćeno lice prošlo najmanje jednu obuku iz ove oblasti.

S obzirom na utvrđeno stanje preporuka je (i) organizovanje radionica; (ii) organizovanje obuka (iii) izrada modela akata, (iv) pružanje savetodavne podrške.

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

Oblast je usmerena na upravljanje situacijama sukoba interesa funkcionera odnosno zaposlenih.

Indikatori za ovu oblast su:

- 5.2.1. Indikator: Upravljanje sukobom interesa funkcionera

5.2.2. Indikator: Upravljanje sukobom interesa zaposlenih.

Pregled i preporuke, oblast 5.2. Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave

Samo dva indikatora su korišćena da predstave stanje u ovoj oblasti i po oba su rezultati koje postižu gradovi i opštine na nezavidnom nivou.

Kada govorimo o mehanizmima i praksama JLS u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa javnih funkcionera, nešto više od 6% JLS ima interni akt/proceduru/postupak o davanju mišljenja funkcioneru za obavljanje druge javne funkcije ili obavljanje dodatnog posla i delatnosti, dok je 8% razvilo jasne i precizne uslove i kriterijume prema kojima organ JLS daje pozitivno mišljenje funkcioneru za obavljanje druge javne funkcije, drugog posla ili delatnosti, a sa kojim on podnosi zahtev Agenciji.

Sa druge strane, nešto više od 23% JLS ima interni akt/proceduru/postupak proceduru za zaposlene koji se odnose na sprečavanje sukoba interesa. Samo u 7% JLS postoje jasni i precizni uslovi i kriterijumi prema kojima JLS daje saglasnost ili odbija davanje saglasnosti zaposlenom za obavljanje dodatnog posla, a samo 5% JLS organizuje obuke funkcionera iz oblasti sukoba interesa.

Imajući u vidu situaciju na terenu preporuka je da se ova pitanja dodatno promovišu i JLS podrže u unapređenju situacije kroz: (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka (iii) direktna stručna podrška JLS (paketi podrške) (iv) pružanje savetodavne podrške.

Pri tome treba konstatovati da neke od praksi dobre uprave obuhvaćene ovim indeksom traže manje, a druge više resursa za ispunjavanje. Tako razlikujemo usvajanje određenih procedura kao najmanje zahtevan tip aktivnosti, kao i vođenje evidencija i organizovanje obuka u vezi sa sukobom interesa, kao nešto zahtevnije aktivnosti. Činjenica da su rezultati koje uočavamo i u pogledu najmanje zahtevnih aktivnosti dosta slabi ukazuju da je odsustvo svesti o značaju ovog pitanja ključna prepreka za postizanje boljih rezultata.

5.3. Oblast: Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave

Ova oblast ima samo jedan indikator koji se odnosi na utvrđivanje postojanja internih mehanizama za upravljanje poklonima funkcionera i službenika.

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

Pregled i preporuke, oblast 5.3. Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave

Samo jedan indikator meri stanja u ovoj oblasti, i on se tiče postojanja internih mehanizama za upravljanje poklonima funkcionera i službenika. Rezultati koje beleži ovaj indikator su izrazito slabi. I u ovoj oblasti uočavamo rašireno propuštanje da se preduzmu i tako jednostavni koraci kao što je usvajanje internog uputstva za postupanje sa poklonima. Naravno, još su slabiji rezultati koji se odnose na aktivnosti koje traže intezivnije angažovanje lokalne samouprave – vođenje evidencija i njihovo dostavljanje nadležnoj Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno objavljivanje podataka iz evidencije o primljenim poklonima na Internet stranici JLS. I ovo ukazuje na potrebu jačanja svesti o važnosti ovog pitanja, pa tek onda obezbeđivanja eventualno nedostajućih resursa da se unapredi primena principa dobre uprave.

Preporuka (i) organizovanje višednevnih radionica; (ii) organizovanje obuka (iii) direktna stručna podrška JLS (paketi podrške) (iv) pružanje savetodavne podrške.

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

Oblast se sastoji iz konteksta usvajanja i sprovođenja plana integriteta odnosno LAP-a. Indikatori za ovu oblast su:

5.4.1. Indikator: Usvajanje i sprovođenje plana integriteta

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

Pregled i preporuke, oblast 5.4. Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS

Učinak u ovoj oblasti je na višem nivou od proseka Indeksa dobre uprave i od proseka za načelo Antikorupcija. Rezultati u pogledu indikatora koji se odnosi na Usvajanje i sprovođenje plana integriteta su značajno bolji od rezultata za drugi indikator - Usvajanje i sprovođenje lokalnog antikorupcijskog plana.

Oko četvrtine JLS ima usvojen Plan integriteta, određeno lice za praćenje sprovođenja plana integriteta i izrađuje periodične izveštaje o sprovođenju mera iz plana integriteta. Sa druge strane, 36% gradova i 33% opština nema usvojen Plan integriteta iako se radi o zakonskoj obavezi.

Lokalni antikorupcijski plan nije usvojilo 28% gradova i 39% opština.

Imajući u vidu situaciju na terenu, kao i definisane zakonske obaveze, evidentna je potreba podrške JLS u oblastima primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, deo koji se odnosi na sukobe interesa. Preporuka je da se organizuje dodatna podrška u vidu (i) organizovanja višednevnih radionica; (ii) organizovanja obuka (iii) direktna stručna podrška JLS (kroz pakete podrške), (iv) pružanje savetodavne podrške.

Pri obezbeđivanju podrške JLS za postizanje boljih rezultata u oblasti antikorupcijskih mehanizama, potrebno je praviti razliku između mera koje se odnose na donošenje odgovarajućih planova i onih koje se odnose na obezbeđivanje sprovođenja tih planova, uključujući i formiranje posebnih tela koja će se time baviti, što zahteva više resursa.

IV KLJUČNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Put do dobre uprave očigledno vodi preko višeg nivoa razvijenosti jedinica lokalne samouprave. Rezultati IDU pokazuju jasnu vezu između nivoa razvijenosti, merenog bruto-domaćim proizvodom po glavi stanovnika u jedinici lokalne samouprave, i svih segmenata dobre uprave.

Lista indikatora prema kojima su jedinice lokalne samouprave ostvarile najbolje rezultate pokazuje jednu značajnu tendenciju – veći broj indikatora koji se tiču postojanja jasne zakonske obaveze. Dakle, utvrđivanje zakonskog mandata 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. To potvrđuje i činjenica da već posle prvih deset indikatora prema procentu ostvarenja u odnosu na maksimalni učinak, rezultati padaju na ispod 80%.

Prisutnost većeg broja indikatora u vezi sa kojima je postojala određena vrsta donatorske podrške pri vrhu liste prema rezultatima postignutim na Indeksu dobre uprave ukazuje da obezbeđena podrška eksternih aktera povećava šanse da određeni indikator dobre uprave bude šire zastupljen 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 ranjive grupe stanovništva. Među prvih pet indikatora prema zaostajanju za maksimalnim mogućim brojem bodova, čak tri se odnose na ranjive grupe stanovništva; u prvih deset ih se nalazi još dva. Jedinice lokalne samouprave su, očigledno, suočene sa složenim izazovom poboljšanja položaja ranjivih grupa stanovništva, uz istovremeno sprovođenje mera koje treba da obezbede poboljšanje nivoa ekonomske razvijenosti, od čega, kako smo videli, zavisi njihov kapacitet da primenjuju prakse dobre uprave.

Preporuke koje ovi zaključci sugerišu idu u tri pravca:

- **Stavljanje dodatnog naglaska na pitanja ekonomskog razvoja.** Jedinice lokalne samouprave sa nižim stepenom razvijenosti konzistentno podbacuju 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.
- **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. 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, 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.

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. Koristi od Indeksa dobre uprave će naročito biti vidljive ako se primeni periodično prikupljanje i analiza podataka, da bi se egzaktnije identifikovale jedinice lokalne samouprave, odnosno pojedinačni indikatori dobre uprave, kod kojih napredak može i treba da bude dinamičniji i koji zahtevaju posebnu pažnju.