



Спроводи програм

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

## **Primena Indeksa dobre uprave (IDU)**

**- izvod iz analize -**

**Partner Solutions d.o.o.**

**Decembar 2021.**



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

Za izradu analize je korišćen Indeks dobre uprave (IDU) koji je osmišljen tako da jedinice lokalne samouprave kroz samoprocenu ili nezavisnu eksternu procenu, mogu da steknu uvid u stepen primene principa dobrog upravljanja, odnosno imaju mogućnost da pomoću objektivnih i merljivih indikatora sagledaju svoj učinak i izdvoje one procedure 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, efikasnost i delotvornost i 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 su dati opšti zaključci i preporuke koji ukazuju na prioritetne pravce delovanja u narednom periodu kako bi JLS dobile što efikasniju podršku za primenu principa dobrog upravljanja u sprovođenju zakonskih obaveza i javnih politika iz delokruga nadležnosti gradova i opština.

Stalna konferencija gradova i opština je u okviru projekta „Unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou“ koji je deo Programa „Podrška Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – Swiss PRO“, koji realizuje Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), angažovala firmu Partner Solutions d.o.o. da izradi Analizu.

Na pripremi analize je radio tim eksperata Miloš Stanojčić, Petar Vujadinović, Branko Ljuboja, Milorad Matić, Nebojša Petronić, Vladimir Pavkov, Uroš Veselinović i Irina Slavković, uz podršku stručnog tima Stalne konferencije gradova i opština.

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

## SADRŽAJ

<b>I Metodologija sprovođenja analize</b>	<b>4</b>
1.1. Zašto o dobrom upravljanju?	4
1.2. Predmet analize	4
1.3. Metodološki pristup	5
<b>II Rezime ključnih nalaza</b>	<b>9</b>
2.1 Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave	10
2.2. Ključni nalazi prema pojedinačnim principima Indeksa dobre uprave	11
<b>III Opšti zaključci i preporuke</b>	<b>17</b>
<b>Aneks</b>	
Tabelarni pregled indikatora Indeksa dobre uprave	

### 1.1. Zašto o dobrom upravljanju?

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

Koncept dobrog upravljanja i dobre uprave<sup>1</sup> nije nov, ali je приметно pojačano interesovanje za poštovanje predmetnih principa poslednjih godina i u Srbiji. Razloga za to ima više i ceo proces je usko povezan sa evropskim integracijama, ali smatramo da je jedan od ključni razloga i veći značaj koji se daje transparentnosti, efikasnosti i delotvornosti u obavljanju poslova javne uprave, uključujući i poslove lokalne samouprave. Činjenica je i da je javni sektor u Srbiji pod pritiskom da sa istim, ili čak i manjim obimom resursa, poveća dostupnost i kvalitet usluga koje pruža, ili da isti obim i kvalitet usluga pruža sa manjim obimom sredstava, ili da istovremeno čini i jedno i drugo.

Zbog toga razvoj i kontinuirana primena 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 alat za ujednačavanje 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). 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 na početku i na kraju implementacije projekta.

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. Elementi na osnovu kojih je vršen odabir JLS koje su pozvane da se uključe u analizu su obuhvatili:

- ✓ Pripadnost upravnim okruzima – svaki upravni okrug je predstavljen sa minimum jednom lokalnom samoupravom.

---

<sup>1</sup> 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, i u izvesnoj meri na postupanje drugih organa JLS (lokalne skupštine, veća i gradonačelnika/predsednika opštine). Indeks ne obuhvata direktno postupanje drugih relevantnih lokalnih aktera i ne meri krajnje ishode postupanja JLS u smislu kvaliteta usluga koje JLS pruža građanima. Međutim, svi zaključci i preporuke koji su usledili iz analize sprovedene na osnovu Indeksa dobre uprave u 60 JLS predstavljaju zaključke i preporuke koji u većoj ili manjoj meri doprinose unapređenju primene principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou.

- ✓ 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).
- ✓ Stepenn 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: 7 JLS (12%) iz prve grupe, 14 JLS (23%) iz druge, 21 JLS (35%) iz treće i 18 JLS (30%) iz četvrte grupe.
- ✓ Uzorkom nije pokriven grad Beograd (zbog kompleksnosti uprave), niti gradske opštine (zbog razlika u nadležnostima).

*Pored navedenih objektivnih kriterijuma, poziv za učesće je upućen grupi od 60 gradova i opština koje su učestvovalе u istraživanju koje je obavljeno 2018. godine. Od ukupnog broja JLS, 59 se odazvalo pozivu da učestvuje u drugom istraživanju i na ovaj način je, pored reprezentativnosti uzorka u odnosu na ukupan broj JLS, obezbeđena i uporedivost podataka istraživanja iz 2018. i 2021. godine.*

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

### **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 je sprovodila 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 upitnika mogu da steknu uvid u postojeće kapacitete koje se odnose na primenu principa dobrog upravljanja, odnosno imaju mogućnost da pomoću objektivnih i merljivih indikatora sagledaju svoj učinak i izdvoje one procedure koje treba unaprediti, ali i one u kojima je uspostavljena dobra praksa u pogledu sprovođenja zakonodavnog okvira i javnih politika. Sam upitnik je razvijen prvenstveno kao alat za samoprocenu gradova i opština, ali je za potrebe sprovođenja eksternog, nezavisnog istraživanja, 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 (indikatore 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:

$$\text{Osvojeni broj bodova u oblasti (principu) / max broj bodova za celu oblast (princip) x 100 = rezultat u oblasti iskazan u procentima}$$

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.

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

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 broja 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	Odgovori	Sistem bodovanja
	1.2.2.1. Izrađena je Strategija upravljanja rizicima u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i Pravilnikom	2
	1.2.2.2. Usvojen je Pravilnik o budžetskom računovodstvu i računovodstvenim politikama	2

procesu? (moguće je izabrati više odgovora)	1.2.2.3. Usvojena je Odluka o načinu upravljanja dugom	2
	1.2.2.4. Uspostavljen je sistem duplog potpisa u kojem ni jedna obaveza ne može biti preuzeta bez potpisa ovlašćenog lica i predsednika opštine/načelnika uprave	1
	1.2.2.5. Načelnik je odredio lice odgovorno za prethodnu proveru zakonitosti i ispravnosti poslovnih promena	1
	1.2.2.6. Upostavljena su pravila za dokumentovanje svih knjigovodstvenih promena / poslovnih transakcija u JLS u Pravilniku o budžetskom računovodstvu	1
	1.2.2.7. Uspostavljeni su jednostavni i jasni kriterijumi za plaćanje obaveza (dospelost, značaj roba i usluga itd) u Pravilniku o budžetskom računovodstvu	1
	1.2.2.8. Izveštaji eksterne revizije konsolidovanih finansijskih izveštaja u poslednje tri godine su bili pozitivni – nisu ukazivali na nedostatke u sprovođenju finansijskih politika	1
	<b>Maksimalan broj poena koje JLS može osvojiti</b>	<b>11</b>

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 pozitivno odgovori na 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

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

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 pravljenjem određene skale, koja je najčešće od 0 (odsustvo bilo kakve prakse/dokumenta/situacije) pa do 5 (poželjna, najbolja moguća ili idealna situacija, u zavisnosti od tipa pitanja). Maksimalna ocena kod ovog tipa pitanja je ona koju nosi najpoželjniji odgovor (5). Ukoliko, na



primer, 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 imajući u vidu karakter i složenost materije koju konkretan indikator obrađuje. Tip pitanja ne odražava razlike u finalnim ocenama, jer su ponekad velike razlike u maksimalnim ocenama koje postoje u jednom ili u drugom tipu indikatora regulisane i uslovno rečeno, ublažene primenjenim sistemom ponderisanja.

Prvi korak u izradi ove Analize je bilo upoznavanje JLS sa indeksom, kao vid pripreme za posete članova ekspertskog 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. Pored organizovanih poseta, u najvećem broju slučajeva bilo je potrebno organizovati i telefonske ili konsultacije mailom kako bi se potvrdili odgovori na sva pitanja. Po završetku popunjavanja tabela indeksa, finalni nacrti su podeljeni sa timovima u JLS kako bi dodatno verifikovali podatke i, ukoliko se javi potreba, predložili izmene. Predstavnici svih 60 JLS koje su bile uključene u analizu su dostavili mailom potvrdu – saglasnost sa prikazanim rezultatima. Uključene JLS su kroz učešće u izradi analize dobile jasniju sliku rada, posebno u pogledu usaglašenosti sa zakonskom regulativom, a bilo je i slučajeva u kojima su članovi ekspertskog tima naknadno dostavili modele i primere internih akata analiziranim opštinama.

U nastavku analize predstavljeni su prikupljeni podaci koji su grupisani u pet principa dobre uprave: (1) Odgovornost; (2) Transparentnost i participacija; (3) Ravnopravnost; (4) Predvidivost, efikasnost i delotvornost lokalne samouprave i (5) Antikorupcija. Ovakvo grupisanje principa dobre uprave, koje ne odgovara jednoznačno podeli principa koji se najčešće koriste od strane referentnih međunarodnih organizacija, je nastalo kao rezultat radionica sa predstavnicima relevantnih nacionalnih i lokalnih organa. 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 indikator 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

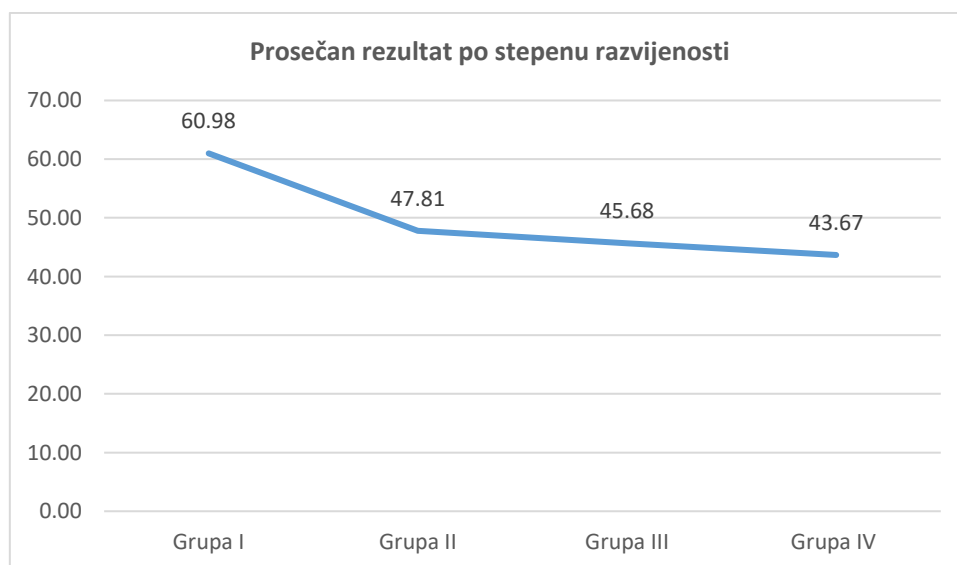
Prosečan rezultat za sve jedinice lokalne samouprave iz uzorka prema Indeksu dobre uprave (IDU) je 47,41%, što u odnosu na ostvaren rezultat od 39,1% iz 2018. godine predstavlja uvećanje skora za oko 21% odnosno za 8,3 procentnih poena. Ono što možemo je da konstatujemo da svakako postoji prostor za dalje unapređenje postupanja JLS, kao i izražene razlike među jedinicama lokalne samouprave. Na donjem kraju skale se nalaze jedinice lokalne samouprave koje su na IDU ostvarile rezultat od samo 24%, na gornjem kraju se nalazi rezultat od 71% ispunjenosti u odnosu na maksimalan mogući broj bodova.

Čemu možemo pripisati ovako značajne razlike u skoru IDU među opštinama iz uzorka? Najpre ćemo predstaviti odnos između statusa jedinice lokalne samouprave i ukupnog skora na IDU. Gradovi su u proseku ostvarili skor od 54,21% (47,58% u 2018. godini), a opštine 45,34% (u odnosu na 36,48% u 2018.). Iako značajna razlika između gradova i opština u usvođenju principa dobrog upravljanja i dalje postoji, pozitivan pomak u odnosu na rezultat iz 2018. godine se odnosi i na smanjenje ove razlike. U 2018. godini ostvareni prosečan skor opština je iznosio 77% od ostvarenog prosečnog skora gradova, da bi u 2021. godini ovaj odnos dostigao 84%.

U narednom koraku smo posmatrali i odnos između stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave i njihovog skora na IDU. Jedinice lokalne samouprave koje spadaju u prvu od četiri grupe razvijenosti, prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave iz 2014. godine, su ostvarile skor od čak 60,98%. 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 47,81% u drugoj grupi, 45,68% u trećoj i 43,67% u četvrtoj grupi.

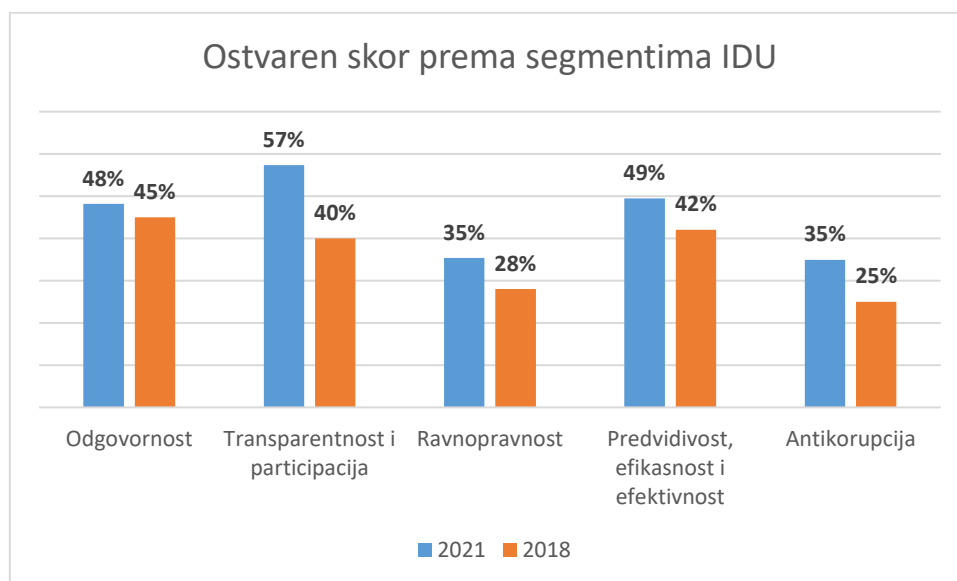
Razlika u prosečnoj vrednosti indeksa prema stepenu razvijenosti JLS



## 2.1. Skor prema segmentima Indeksa dobre uprave

Gledano prema pojedinačnim principima IDU, jedinice lokalne samouprave ostvaruju značajno različite rezultate. Na jednoj strani su prakse vezane za ravnopravnost i suzbijanje korupcije, kod kojih uočavamo skor oko 35% od maksimalnog broja bodova; na drugoj strani imamo dve kategorije kod kojih je skor nešto ispod 50%, dok je kod transparentnosti i participacije skor oko 57%.

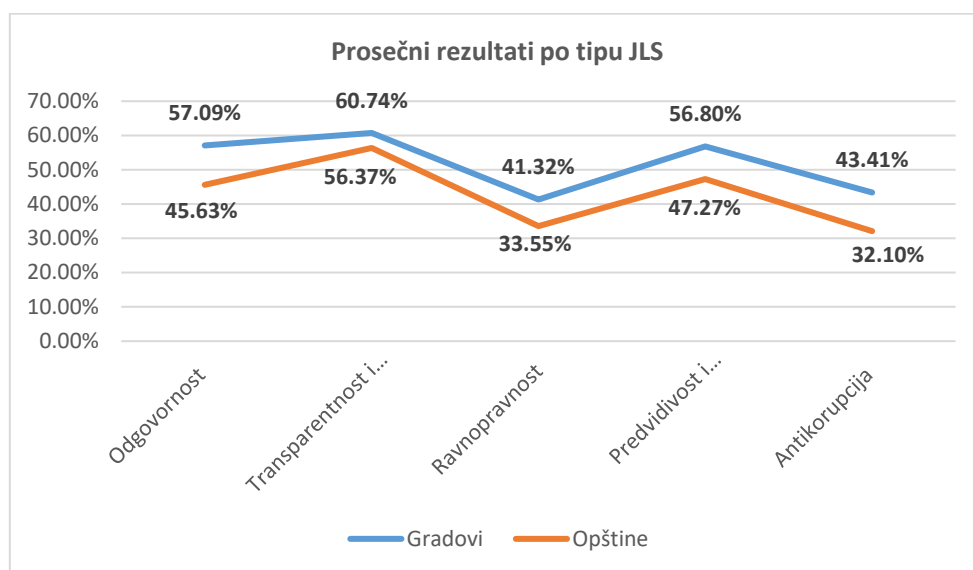
*Prosečan skor za sve jedinice lokalne samouprave iz uzorka prema pet segmenata dobre uprave u 2021. i 2018. godini*



Upoređivanjem rezultata istraživanja iz 2018. i 2021. godine može se uočiti da je kod tri principa ostvaren približno sličan napredak od 7 do 10 procentnih poena, dok se kod dva principa mogu uočiti značajnije razlike u stepenu ostvarenog napretka u pojedinačnim oblastima. Tako je kod principa odgovornosti ostvaren prosečan skor koji je za samo 3 procentna poena veći od skora ostvarenog u 2018. godini, dok je kod principa transparentnosti i participacije skor uvećan za 17 procentnih poena, odnosno za preko 40% u odnosu na skor ostvaren u 2018. godini.

Faktori koji su mogli da utiču na uočena poboljšanja pod svim principima, kao i na raziku u stepenu unapređenja su mnogostruki. Jedan su izmene zakonskog okvira, posebno u oblasti planiranja, i period koji je JLS bio potreban da uvedu nove prakse i prilagode planski i institucionalni okvir rada. Među otežavajućim faktorima je svakako i epidemija sa povezanim merama koje su uvedene u martu 2020. godine i traju i dalje uz neznatne modifikacije, a koje su u pojedinim periodima imale negativan uticaj na interne kapacitete dela JLS, kao i na mogućnost sprovođenja konsultativnih procesa kao sastavnih delova procesa strateškog i finansijskog planiranja. Sa druge strane, SKGO i drugi razvojni partneri su u periodu između dve analize pružili podršku značajnom broju gradova i opština u oblastima koje su od značaja za dobru upravu kroz pakete podrške, obuke, savetovanja (deo podrške je i formulisan na osnovu pokazatelja iz prethodne analize) i ova podrška je svakako doprinela zabeleženom pomaku. Dalje, SKGO je u saradnji sa resornim ministarstvom razvila modele administrativnih postupaka koji su dostupni svim gradovima i opštinama. Na kraju, unapređenje dela lokalnih praksi u kojima su ostvareni slabiji rezultati u prethodnom merenju 2018. godine nije zahtevalo veća ulaganja od strane JLS, poput usvajanja određenih internih akata, dok je u drugim slučajevima zahtevalo značajnije resurse, na primer nova softverska rešenja, što je moglo da ima uticaja na definisanje prioriteta i aktivnosti koje su u međuvremenu sprovedene na lokalnu. Ovo su samo neki od faktora, možda najlakše uočljivijih, koji su u određenoj meri mogli da utiču na pokazatelje u većini gradova i opština koje su pokrivena uzorkom. Detaljnija analiza bi zahtevala dodatno prikupljanje podataka o internim i eksternim faktorima na nivou pojedinačnih JLS, koji nisu deo IDU upitnika.

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



Gradovi konzistentno pokazuju bolje rezultate u odnosu na opštine, iako razlika po pojedinačnim segmentima IDU varira. Najveća razlika između gradova i opština je u segmentu antikorupcije u kojem opštine u proseku ostvaruju samo 74% skora gradova dok je najmanja razlika u oblasti transparentnosti i participacije gde opštine u proseku ostvaruju 93% prosečnog skora gradova.

## 2.2. Ključni nalazi prema pojedinačnim principima Indeksa dobre uprave

U ovom delu analize prikazani su, po mišljenju autora, neki od ključnih nalaza po pojedinačnim principima definisanim 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

U okviru prvog principa dobrog upravljanja koji Indeks dobre uprave posmatra, *Odgovornost*, postignuti rezultat jedinica lokalne samouprave iznosi 48,30% u odnosu na maksimalni mogući rezultat.

Princip je podeljen na četiri podoblasti:

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

U istraživanju sprovedenom 2018. godine jedinice lokalne samouprave su najveći skor od 45% ostvarile upravo u ovoj oblasti. Međutim u protekle 3 godine, između dva istraživanja, upravo u ovoj oblasti je postignut najmanji napredak. Razlozi su višestruki ali je jedan od ključnih donošenje Zakona o planskom sistemu koji je pred JLS postavio nove zahteve koje su na odgovarajući način reflektovane korekcijom indikatora u okviru Indeksa dobre uprave.

Iako možemo smatrati da jedinice lokalne samouprave relativno odgovorno pristupaju planiranju razvoja svoje zajednice mora se ukazati da je u odnosu na istraživanje koje se sprovedeno 2018. godine došlo do pada broja JLS koje imaju usvojene krovne strategije razvoja. Krovnu strategiju je imalo iznad 85% gradova i iznad 95% opština, dok sada govorimo o procentu od 57% gradova i 59% opština. Prevashodno je reč o tome da su rokovi važenja prethodnih krovni strategija protekli, a da u međuvremenu nove nisu izrađene odnosno usvojene, što treba posmatrati u kontekstu značajno zahtevnijeg postupka za izradu i donošenje Planova razvoja JLS predviđenih Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i pratećim podzakonskim aktima. Takođe, deo JLS je prijavio da u ovom trenutku radi na pripremi strategija razvoja koje bi trebalo da budu usvojene do kraja 2021. ili početkom 2022. godine.

S druge strane, od velikog je značaja što svi analizirani gradovi imaju prostorne, odnosno urbanističke planove, dok je procenat u opštinama 96% odnosno 98% po ovim segmentima.

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 – na primer, nijedna JLS nema interni akt kojim se detaljno reguliše procedura planiranja, revizije, praćenja, vrednovanja i izveštavanja o realizaciji Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta. Potrebno je jačati ulogu tela koja se staraju o sprovođenju planova (samo 18% analiziranih JLS ima ovakvo telo koje se redovno ili povremeno sastaje) kao i kapacitete za praćenje i izveštavanje o sprovođenju razvojnih planova. Bez toga, pretili da korist koju jedinice lokalne samouprave imaju od planova ne bude veća od troškova koje su imali na njihovoj pripremi i usvajanju. Planovi imaju svoju pravu svrhu samo ako se tretiraju kao živi dokumenti na koje se neprestano referiše, koji se dopunjuju, menjaju, ažuriraju i kritički sagledavaju tokom čitavog perioda važenja.

Potvrdu ovog nalaza vidimo i u rezultatu koji je postignut u pogledu indikatora Planiranje kapitalnih projekata. Za razliku od istraživanja sprovedenog 2018 godine, JLS su načinile iskorak u pogledu toga da odluke o budžetu sadrže pregled kapitalnih izdataka (svi gradovi i 78% opština), ali nedostaje izveštavanje i generalno praćenje njihovog sprovođenja (37% na nivou svih JLS).

Što se tiče segmenta javnih nabavki, moglo se očekivati da rezultati neće biti na visokom nivou usled nove zakonske regulative i prilagođavanja JLS novim odredbama. Posebno bi trebalo imati u vidu da samo 3,3% JLS imaju elektronsku bazu podataka o ponuđačima, koja omogućava pretragu po različitim kriterijumima.

Indeks ukazuje na velike napore, ali i dalje nedovoljne rezultate koje JLS postižu u pogledu vođenja evidencije i upravljanja javnom svojinom. I ako se za dve trećine JLS može reći da su na zadovoljavajući način ispunile zahteve u ovoj oblasti, što svakako predstavlja napredak u odnosu na samo jednu četvrtinu JLS iz istraživanja sprovedenog u 2018. godini, i dalje postoji značajan prostor za unapređenje u trećini anketiranih JLS.

U pogledu mehanizama za utvrđivanja odgovornosti predstavnika jedinica lokalne samouprave, indeks pokazuje da su prvi koraci (usvajanje etičkog kodeksa i kodeks ponašanja za funkcionere, odnosno službenike i nameštenike) napravljeni u velikoj većini JLS (86%, odnosno 95%), ali se u mnogima tu i stalo. Sudeći prema rezultatima po pojedinim indikatorima, jedinice lokalne samouprave bi u narednom periodu trebalo da posvete pažnju postojanju i funkcionisanju radnog tela za praćenje primene etičkog kodeksa (u 68% JLS nije uspostavljeno radno telo za praćenje primene etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, odnosno 51% JLS kada se radi o kodeksu za službenike i nameštenike). Dakle, i ovde je potrebno napraviti iskorak od usvajanja određenih dokumenata ka njihovoj primeni i praćenju rezultata te primene.

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

Mera koja zasigurno ne 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

predstavki i pritužbi građana - 27 % JLS nije obrazovalo skupštinsko radno telo za predstavke i pritužbe građana ili se to telo ne sastaje, dok se u 48% slučajeva ovo telo sastaje po potrebi a izveštaje ne razmatra Skupština.

## **2. Principi dobrog upravljanja: Transparentnost i participacija**

U pogledu transparentnosti i participacije, jedinice lokalne samouprave su postigle maksimalni učinak na nivou svih načela od 57,39%.

Principi su podeljeni na osam podoblasti:

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

U odnosu na analizu sprovedenu u 2018. godini u ovoj oblasti je ostvaren najveći napredak budući da je ostvaren skor uvećan za oko 17 procentnih poena, sa 40% nad 57%. Poseban napredak je načinjen u uspostavljanju lokalnih propisa za sprovođenje javnih rasprava, zatim uključivanju građana u proces donošenja budžeta JLS (budući da je Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđena obaveznost uključivanja građana), transparentnosti i kvalitetu dostupnih informacija o administrativnim procedurama/uslugama JLS i dr.

Primer radi sve analizom obuhvaćene JLS su statutom i/ili opštim aktom uredile sprovođenje javne rasprave o budžetu dok u 2018. godini u 28% JLS sprovođenje javne rasprave o budžetu nije bilo propisano ni jednim aktom. Istraživanje je pokazalo da je značajan napredak ostvaren i u broju JLS koje su organizovale javnu raspravu o budžetu prilikom donošenja aktuelnog budžeta, kao i da se Građanski vodiči kroz budžet objavljuju u 45% JLS, u odnosu na 22% JLS u 2018. godini.

Iako napredak u ovoj oblasti daje generalnoj jednu optimističniju sliku o uključivanju građana u proces usvajanja javnih politika, i dalje postoji prostor za unapređenje institucionalnog okvira i praksi. Na primer, 61% JLS, od čega samo 50% gradova iz uzorka uključuje OCD u proces izrade strateških dokumenata kroz direktne konsultacije, putem radnih grupa ili na neki drugi način. Dalje, postoji prostor za unapređenje organizacije javnih rasprava u pogledu trajanja, blagovremenom objavljivanju nacрта dokumenata, kombinovanja više formi javnih rasprava, davanju odgovora na postavljena pitanja i predloge.

Takođe, u pogledu indikatora koji meri aktivnosti JLS na podsticanju neposrednog učešća građana u radu JLS (zbor građana, građanska inicijativa, referendum), zabeleženi rezultati pokazuju značajan prostor za unapređenje: 15% JLS je u poslednjih 5 godina aktivno pozivalo građane da dostave predloge kroz inicijative, 10% da organizuju zborove građana, 37% ima uspostavljen delotvoran i efikasan mehanizam da razmatra predloge građana koji stignu u formi građanske inicijative ili predloga sa zborova građana. Očekivanje je da će novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi podstaći lokalne samouprave da unaprede svoje postupanje u ovoj oblasti.

U svemu ovome vidimo još jedan značajan prostor za unapređivanje lokalne demokratije. Da bi do toga i došlo, potrebno je da predstavnici lokalnih samouprava postanu više usmereni na stvarne efekte koje lokalne politike treba da donesu, da prepoznaju da vreme i drugi resursi opredeljeni za konsultacije sa građanima i civilnim društvom 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.

Iz sprovedene analize može da se zaključi da skupštine JLS objavljuju podatke o svom radu, ali da se ne omogućava dvosmernost, odnosno da građani nisu dovoljno upoznati sa mogućnostima učešća u radu skupštine, kao i o načinima na koje mogu da podnesu predstavke i predloge. Jačanje uloge skupštine JLS u

komunikaciji sa građanima bi omogućilo da ovaj organ na višem nivou obavlja svoju predstavničku ulogu, koja je od suštinskog značaja za sprovođenje principa lokalne demokratije.

Analizom je utvrđen vidljiv napredak u dostupnosti i transparentnosti informacija koje se tiču administrativnih procedura i usluga koje sprovode lokalne samouprave a svakako da i dalje postoji značajan prostor za napredak imajući u vidu kontinuirani razvoj e-uprave.

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*. S druge strane, značajan iskorak je načinjen, odnosno usklađenost sa propisima postoji kada je reč o transparentnosti konkursa u pogledu zasnivanja radnog odnosa (interni i javni konkurs), kao i kada je reč o konkursima koji se odnose na finansiranje medija.

Odsustvo kulture praćenje efekata javnih politika je primetno i na primeru javnih nabavki u lokalnoj samoupravi. I ako su rezultati koji se odnose na transparentost postupka javnih nabavki značajno bolji u odnosu na druge podoblasti, u odnosu na indikatore koji su usmereni na postojanje planova, ažurnost podataka i objavljivanje relevantnih dokumenata, najslabiji učinak jedinice lokalne samouprave pokazuju u oblasti objavljenih dokumenata o praćenju izvršenja ugovora. Smatramo da baš u ovom lošijem rezultatu leži veliki potencijal da se zahvaljujući mehanizmu izveštavanja o sprovođenju javnih nabavki unapredi njihovo sprovođenje, a da se u isto vreme poboljšaju komunikacija i poverenje između lokalne samouprave i građana.

### **3. Princip dobrog upravljanja: Ravnopravnost**

Prosečni rezultati koje jedinice lokalne samouprave postižu u oblasti Ravnopravnosti - 35,36% u odnosu na maksimalni mogući rezultat su ispod prosečnih rezultata za ostale principe obuhvaćene indeksom dobre uprave. U odnosu na prosečan opstvaren skor iz 2018. godine u ovoj oblasti je ostvaren napredak od 7 procentnih poena, sa 28% na 35%.

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, u daleko najvećem broju slučajeva, 80%, JLS prikuplja, obrađuje i razvrstava statističke podatke po različitim osetljivim grupama stanovništva samo kada neka druga institucija zatraži podatke ili ad hoc, po potrebi. Opšti akti JLS sadrže smernice na osnovu kojih opštinska/gradska uprava i javne službe čiji je osnivač JLS sprovode analize jednake dostupnosti usluga svim građanima u samo 8% JLS, a nema ih nijedan grad. Izveštaj o radu uprave u 11% slučajeva sadrže analizu dostupnosti usluga koje pruža uprava. Dakle, i ovde je potrebno fokus staviti na ono što treba da budu efekti lokalnih javnih politika, a to će dovesti do toga da se podaci prikupljaju i obrađuju na način koji treba da podrži i verifikuje postizanje tih efekata.

S druge strane, treba ukazati na odlične rezultate kada je reč o organizovanju besplatne pravne pomoći (svi gradovi i oko 85% opština), čemu je, izvesno, doprinela i realtivno nova zakonska regulativa.

U pogledu oblasti *Definisane lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva* (32% ostvarenja maksimalnog broja bodova), primećujemo najbolje rezultate u pogledu indikatora Upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina (po više pitanja je ostvaren maksimalni rezultat), čemu sigurno pomaže zakonska regulativa i duga tradicija poštovanja prava manjina. S druge strane, indeks beleži značajno lošije rezultate u pogledu postojanja lokalnih programa unapređenja socijalne zaštite (samo 30% JLS iz uzorka je redovono usvajalo programe) i, naročito, unapređenja položaja Roma i Romkinja (40% JLS ima usvojen LAP, 43% Koordinatora i 27% Mobilni tim). I ovi nalazi ukazuju na zajedničku obavezu države, lokalne samouprave i društva u celini da obezbede da se čuje glas onih koji su marginalizovani i da se njihove potrebe analiziraju i tretiraju sa posebnom pažnjom u procesima utvrđivanja i sprovođenja javnih politika.

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

I ako je ostvaren napredak u odnosu na rezultate iz 2018. godine u pogledu rodno odgovornog budžetiranja odnosno definisanja rodno odgovornih ciljeva i indikatora u budžetu, koji su u većem ili manjem obimu prisutni u budžetima 60% JLS, primetno je da oko 40% JLS još uvek svoje budžete izrađuje ne uzimajući u obzir rodnu perspektivu na odgovarajući način.

#### **4. Principi dobrog upravljanja: Predvidivost, efikasnost i delotvornost lokalne samouprave**

Četvrta grupa principa dobrog upravljanja je među onima kod kojih su JLS, postigle prosečan rezultat – 49,49% u odnosu na maksimalni mogući rezultat, što predstavlja napredak od 7 procentnih poena u odnosu na skor od 42% ostvaren u 2018. godini.

Principi su podeljeni na četiri podoblasti:

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

Značajan napredak u odnosu na rezultate iz 2018. godine ostvaren je u ujednačavanju upravne prakse unutar JLS. Istraživanje iz 2021. godine ukazuje da 15% JLS nema mehanizme za ujednačavanje upravne prakse dok je to bio slučaj sa 45% JLS u 2018. godini. Sa druge strane postoji prostor za ujednačavanje upravne prakse među različitim JLS a posebno kontroli ovog procesa. U pogledu oblasti *Predvidivost* ukazujemo i na rezultat u pogledu indikatora Dostavljanje odgovora prvostepenih organa na žalbu od preko 98%, čijem poštovanju su, svakako doprinele postojeće kaznene odredbe. Kod nekih od novih instituta ZUP-a u ovoj oblasti, ima prostora za napredak, kao što je slučaj sa obaveštavanjem stranke o izmeni propisa. *Praćenje toka predmeta* je jedan od indikatora koji bi u narednom periodu takođe mogao da pokaže veliki napredak, pre svega zahvaljujući uvođenju informacionih tehnologija u sprovođenje upravnih postupaka.

Oblast *Predvidivosti, efikasnosti i efektivnosti* je jedna od onih kod kojih su postignuti rezultati koji su značajno iznad proseka (63% 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. Nedavne izmene Zakona o lokalnoj samoupravi su dodatno uredile pitanje međuopštinske saradnje pa se u narednom periodu očekuje značajniji napredak. Indeks dobre uprave ukazuje da je postojanje jedinstvenog upravnog mesta pojedinačno jedan od indikatora u kojem je moguće ostvariti najveći napredak u sklopu oblasti *Predvidivost, efikasnost i efektivnost*. Imajući u vidu razvoj tehnologije, tendencija je da jedinstvena upravna mesta postanu i virtuelna, odnosno da se nalaze i na Internetu, pored obezbeđivanja nekog posebnog poslovnog prostora.

I u oblasti *Delotvornosti* (48% ostvarenja maksimalnog broja bodova) nalazimo dokaze o nedovoljnom fokusu JLS na efekte mera koje sprovode. Naime, jedan od najslabijih rezultata u ovoj oblasti je u pogledu rezultata indikatora *Analiza efekata propisa koje sprovode JLS* (83% 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 ispod proseka za Indeks dobre uprave. Dodatni prostor za dalje unapređenje u ovoj oblasti se odnosi na nastavak standardizacije administrativnog postupanja u JLS u čemu značajno mogu doprineti modeli administrativnih postupaka razvijeni od strane SKGO u saradnji sa resornim ministarstvima kao i intenziviranje procesa uvođenja e-ZUPa.



Relativno pozitivni rezultati u oblasti delotvornosti se prevashodno odnose na *Prikupljanje podataka, praćenje i analiza stanja u oblasti inspekcijskog 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 – 34,74% u odnosu na maksimalni mogući rezultat što predstavlja napredak od 9 procentnih poena u odnosu na skor od 25% ostvaren u 2018. godini.

Princip je podeljen na četiri podoblasti:

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

Stanje u pogledu internih mehanizama u vezi sa uzbunjivanjem je dobar primer toga da aktivnosti JLS često stanu na pola puta do postizanja željenog cilja. Tako su najbolji rezultati u vezi sa uzbunjivanjem postignuti u pogledu Obezbeđivanje neophodnih uslova za postupanje po prijavama uzbunjivača (70 % 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 slabiji rezultati u pogledu Obaveštavanje zaposlenih i javnosti o pravima i postupku uzbunjivanja (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, što se rezultata IDU tiče, takođe ostavlja prostora za značajno unapređenje. Jedinice lokalne samouprave bi naročito trebalo da obrate pažnju na činjenicu da su rezultati u pogledu upravljanja sukobom interesa kod funkcionera još slabiji nego u slučaju zaposlenih. Promena ovakvog pristupa, koji obezbeđuje lagodniji tretman funkcionerima u odnosu na zaposlene, bi značajno doprinela kredibilitetu jedinica lokalne samouprave u upravljanju sukobom interesa. U odnosu na istraživanje iz 2018. godine značajan napredak je učinjen u usvajanju Loklanih antikorupcijskih planova, 68,3% JLS je usvojilo LAP u skladu sa modelom Agencije za sprečavanje korupcije, dok je to bio slučaj samo sa 28,3 % JLS u 2018. godini. Još bi se više učinilo za kredibilitet antikorupcijskog delovanja JLS kada rezultati u pogledu uzbunjivanja, upravljanja sukobom interesa i poklonima ne bi bili slabiji u odnosu na rezultate u pogledu posedovanja planskih dokumenata u ovoj oblasti: planova integriteta i lokalnih anti-korupcijskih planova. Dok se to ne promeni, i ovaj nalaz će nastaviti da ukazuje na značajno veću spremnost da se donesu odgovarajući planove i drugi akti, nego da se ono što je u njima predviđeno primenjuje.

## IV OPŠTI 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.

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

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

Preporuke koje ovi zaključci sugerišu idu u tri pravca:

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

Na kraju, sistemsko praćenje performansi jedinica lokalne samouprave, zasnovano na prikupljanju i analizi objektivno proverljivih podataka, čemu je ovaj Indeks dobre uprave važan doprinos, ima veliki značaj za

promociju i uvođenje principa dobre uprave. 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.

## Aneks

### Tabelarni pregled indikatora Indeksa dobre uprave

#### 1. Princip dobrog upravljanja: ODGOVORNOST

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

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

##### 1.2. Oblast: Odgovorno upravljanje javnim resursima

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

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

- 1.3.1. Indikator: Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave
- 1.3.2. Indikator: Radno telo za praćenje primene Etičkog kodeks funkcionera lokalne samouprave
- 1.3.3. Indikator: Izrečene mere funkcionerima u slučaju kršenja etičkog kodeksa 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 službenika i nameštenika
- 1.3.7. Indikator: Sistem finansijskog upravljanja i kontrole

1.3.8. Indikator: Interna revizija

1.3.9. Indikator: Formiranje stalnih ili povremenih radnih tela u JLS

#### **1.4. Oblast: Zaštita interesa i prava građana**

1.4.1. Indikator: Uređenje pitanja zaštite podataka o ličnosti

1.4.2. Indikator: Organizacija poslova zaštite podataka o ličnosti u JLS

1.4.3. Indikator: 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

1.4.7. Indikator: Radno telo skupštine za razmatranje predstavki i pritužbi građana

## **2. Principi dobrog upravljanja: TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I PARTICIPACIJA**

Ova celina se sastoji iz osam oblasti i to:

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

*2.2. Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana*

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

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

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

*2.6. Transparentnost postupaka javnih nabavki*

*2.7. Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS*

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

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

2.1.1 Indikator: Učešće organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou

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

### **2.2. Oblast: Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana**

2.2.1 Indikator: Objavljivanje informacija o Skupštini opštine/Grada i ostvarivanju saradnje sa njom

2.2.2 Indikator: Objavljivanje informacija o aktivnostima Skupštine opštine/Grada

2.2.3. Indikator: Dostupnost podataka o formiranim stalnim ili povremenim radnim telima JLS i rezultatima njihovog rada

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

2.3.1. Indikator: Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – regulativa

2.3.2. Indikator: Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – praksa

2.3.3. Indikator: Omogućavanje praćenja budžeta tokom godine

2.3.4. Indikator: Omogućavanje praćenja podataka o razmatranju budžetskih rashoda.

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

2.4.1. Indikator: Pristup informacijama od javnog značaja

2.4.2. Indikator: Informator o radu JLS

2.4.3. Indikator: Internet prezentacija JLS

2.4.4. Indikator: Odnosi sa javnošću

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

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

## **2.6. Oblast: Transparentnost postupaka javnih nabavki**

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

## **2.7. Oblast: Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS**

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

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

- 2.8.1. Indikator: Neposredno učešće građana u radu JLS

## **3. Princip dobrog upravljanja: RAVNOPRAVNOST**

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**

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

### **3.2. Oblast: Definisanje lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva**

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

### **3.3. Oblast: Mehanizmi za sprečavanje diskriminacije**

3.3.1 Indikator: Lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost

3.3.2 Indikator: Besplatna pravna pomoć

3.3.3 Indikator: Partnerstvo sa organizacijama civilnog društva (OCD) koje podržavaju osetljive društvene grupe

### **3.4. Oblast: Posebne mere**

3.4.1 Indikator: Sprovođenje posebnih mera

### **3.5. Oblast: Lokalne finansije motivisane načelom rodne ravnopravnosti**

3.5.1. Planiranje postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u budžetski proces na lokalnom nivou

3.5.2. Definisane rodno odgovornih ciljeva u budžetu

3.5.3. Uvođenje rodno odgovornih indikatora u budžetu

## **4. Principi dobrog upravljanja: PREDVIDIVOST, EFIKASNOST I DELOTVORNOST LOKALNE SAMOUPRAVE**

Ova celina se sastoji iz tri oblasti i to:

*4.1. Predvidivost*

*4.2. Efikasnost*

*4.3. Delotvornost*

*4.4. Ocena rezultata rada JLS*

### **4.1. Oblast: Predvidivost**

4.1.1. Indikator: Ujednačavanje upravne prakse u okviru JLS

4.1.2. Indikator: Ujednačavanje upravne prakse između različitih JLS

4.1.3. Indikator: Kontrola procesa ujednačavanja upravne prakse

4.1.4. Indikator: Dostupnost ujednačene upravne prakse

4.1.5. Indikator: Dostavljanje odgovora prvostepenih organa na žalbu

4.1.6. Indikator: Obaveštavanje stranke o izmeni propisa u toku postupka

4.1.7. Indikator: Praćenje toka predmeta

### **4.2. Oblast: Efikasnost**

4.2.1. Indikator: Praćenje 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

4.2.2. Indikator: Načini za praćenje poštovanje rokova predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku i rokova propisanih drugim zakonima /izveštavanja o preduzimanju mera u slučajevima u kojima dolazi do prekoračenja rokova

4.2.3. Indikator: Rokovi u kojima se izdaje rešenje u postupku pokrenutom po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti na osnovu ZUP-a

4.2.4. Indikator: Rokovi za izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija

4.2.5. Indikator: Rokovi u slučaju prosleđivanja žalbe prvostepenog organa drugostepenom organu

4.2.6. Indikator: Postojanje jedinstvenog mesta za pružanje informacija i prijem zahteva stranaka

4.2.7. Indikator: Postojanje jedinstvenog upravnog mesta

- 4.2.8. Indikator: Vođenje disciplinskog postupka, odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti i izricanje disciplinskih mera zbog teže povrede družnosti iz radnog odnosa nesavesno, neblagovremeno ili nepotpuno izvršavanje poslova ili naloga pretpostavljenog
- 4.2.9. Indikator: Ostvarivanje saradnje i udruživanje sa drugim JLS i njenim organima, službama
- 4.2.10. Indikator: Nadležnosti JLS koje se obavljaju kroz međuopštinsku saradnju
- 4.2.11. Indikator: Sprovedene faze za korišćenje Sistema za razmenu podataka na osnovu Informacionog sistema na Portalu e Uprava Republike Srbije
- 4.2.12. Indikator: Informatička bezbednost

#### **4.3. Oblast: Delotvornost**

- 4.3.1. Indikator: Standardi za postupanje pri pružanju usluga gradske/opštinske uprave
- 4.3.2. Indikator: Postupanje gradske/opštinske uprave je usklađeno sa modelima administrativnih procedura/usluga
- 4.3.3. Indikator: Mehanizam za praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS
- 4.3.4. Indikator: Analiza i preduzete mere na osnovu uspostavljenog mehanizama za praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS i prilagođavanje organizacije gradske/opštinske uprave utvrđenom stanju
- 4.3.5. Indikator: Mehanizmi za organizovano praćenje promene propisa koji su u nadležnosti lokalne samouprave
- 4.3.6. Indikator: Analiza efekata propisa koje sprovode JLS
- 4.3.7. Indikator: Sprečavanje višestrukog odlučivanja o istoj upravnoj stvari
- 4.3.8. Indikator: Evidencija o podnetim prigovorima na rad organa, ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS
- 4.3.9. Indikator: Evidencija o postupanju po žalbama na rešenja o prigovorima organa, ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS
- 4.3.10. Indikator: Prikupljanje podataka, praćenje i analiza stanja u oblasti inspeksijskog nadzora
- 4.3.11. Indikator: Planovi inspeksijskog nadzora
- 4.3.12. Indikator: Preventivno delovanje inspekcije
- 4.3.13. Indikator: Koordinacija inspeksijskog nadzora nad poslovima iz izvorne nadležnosti JLS

#### **4.4. Oblast: Ocena rezultata rada JLS**

- 4.4.1. Indikator: Načini na koje JLS omogućava građanima da daju ocenu rada organa JLS
- 4.4.2. Indikator: Sprovođenje analize ocena rada organa JLS i predloga građana za unapređenje rada
- 4.4.3. Indikator: Postupanje nadležnih organa po izvršenoj analizi izrečenih ocena rada organa JLS i predloga građana za unapređenje rada
- 4.4.4. Indikator: Sprovođenje istraživanja i analiza o oceni rada organa i službi JLS
- 4.4.5. Indikator: Obaveštavanje građana o rezultatima sprovedenih internih ili eksternih ocena rezultata rada JLS i predloga za unapređenje rada.
- 4.4.6. Indikator: Sistem za brze odgovore

### **5. Princip dobrog upravljanja: Antikorupcija**

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**

- 5.1.1. Indikator: Obezbeđivanje neophodnih uslova za postupanje po prijavama uzbunjivača
- 5.1.2. Indikator: Obaveštavanje zaposlenih i javnosti o pravima i postupku uzbunjivanja



5.1.3. Indikator: Ishodi postupaka uzbunjivanja

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

5.2.1. Indikator: Upravljanje sukobom interesa javnih funkcionera

5.2.2. Indikator: Upravljanje sukobom interesa zaposlenih

## **5.3. Oblast: Upravljanje poklonima funkcionera i službenika lokalne samouprave**

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

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

5.4.1. Indikator: Usvajanje i sprovođenje plana integriteta

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