

INFORMACIJA

o uvođenju evaluacije za mjerenje performansi jedinica lokalne samouprave

I UVODNA RAZMATRANJA

Strategijom reforme javne uprave 2022–2026. godine prepoznata je potreba za unapređenjem sistema lokalne samouprave, kao jednim od ključnih stubova efikasne, odgovorne i građanima dostupne uprave. U cilju podrške tom strateškom cilju, sprovedena je Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave, koja je na sveobuhvatan i objektivan način identifikovala ključne izazove u normativnom, institucionalnom i operativnom funkcionisanju opština.

Nalazi ove analize u značajnoj mjeri se poklapaju sa ocjenama iz izvještaja Evropske komisije i SIGMA procjene primjene principa dobre javne uprave, između ostalog, u domenu horizontalne i vertikalne koordinacije, nedostatka mehanizama za praćenje učinka, kao i ograničene upotrebe analitičkih podataka pri donošenju politika.

Akcionim planom za sprovođenje Strategije za period 2025–2026. godine, konkretizovana je obaveza uspostavljanja mehanizama evaluacije ostvarivanja zakonom utvrđenih nadležnosti jedinica lokalne samouprave, uz naglašenu potrebu da se ovaj proces odvija u duhu saradnje, uzajamnog povjerenja i konsenzusa između centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

Prvi korak u realizaciji navedene obaveze je razvoj metodologije za evaluaciju, jer se time stvaraju uslovi za razvoj sistematskog, transparentnog i na dokazima zasnovanog okvira za ocjenu rada lokalnih samouprava, koji će služiti kao instrument i za praćenje rada opština, ali i za unapređenje javnih politika.

II ŠTA ŽELIMO DA RIJEŠIMO EVALUACIJOM?

U Crnoj Gori trenutno ne postoji sistemsko i na dokazima zasnovano praćenje izvršavanja zakonskih obaveza i performansi jedinica lokalne samouprave. Nedostatak jasno definisanih indikatora i podindikatora za ključne upravne oblasti – kao što su dobro upravljanje, lokalne javne finansije, ekonomski razvoj, obrazovanje, socijalna zaštita, saobraćaj, komunalna infrastruktura, prostorno planiranje i druge – onemogućava sveobuhvatno i uporedivo ocjenjivanje učinka opština.

Ova praznina u nadzorno-evaluativnom okviru rezultira heterogenim praksama, značajnim razlikama u kvalitetu usluga između opština, kao i nemogućnošću horizontalnog poređenja rezultata. Ujedno otežava formulisanje efikasnih javnih politika koje bi bile utemeljene na pouzdanim podacima i usmjerene na unapređenje lokalnog upravljanja.

Dodatni izazov predstavlja nedovoljno razvijena saradnja između lokalnog i centralnog nivoa vlasti, što je potvrđeno kroz nalaze Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave, kao i Procjene principa dobre javne uprave koju je sprovela SIGMA. Odsustvo kontinuirane razmjene informacija, povratnih mehanizama i zajedničkog planiranja dodatno slabi koherentnost sistema javne uprave.

Kako bi se obezbijedilo efektivno praćenje sprovođenja propisa na lokalnom nivou, ali i omogućilo donošenje kvalitetnijih javnih politika, neophodno je uspostaviti transparentan, funkcionalan i konsenzusom zasnovan sistem evaluacije lokalnih samouprava. To podrazumijeva zajednički rad nadležnih ministarstava, opština i stručne zajednice u procesu definisanja metodologije, indikatora i mehanizama izvještavanja – **na način koji unaprijed informiše sve aktere, štiti autonomiju lokalne samouprave i jača međusobno povjerenje i partnerstvo.**

Cilj je uspostaviti transparentan, na dokazima zasnovan i saradnički sistem periodične evaluacije učinka lokalnih samouprava u Crnoj Gori, koji omogućava poređenje rezultata, pravovremeno otklanjanje nedostataka i oblikovanje javnih politika utemeljenih na podacima. Uz to, omogućava zdravu kompetitivnost među jedinicama lokalne samouprave, te jasan uvid u oblasti u kojima opštine imaju dobru praksu, kao i oblasti u kojima treba unaprijeđenje. Evaluacioni sistem biće razvijen u informacionom sistemu, radi jednostavnijeg i efikasnijeg prikupljanja i analize podataka, a rezultati evaluacije biće javno dostupni.

III DOSADAŠNJE I NAREDNE AKTIVNOSTI MINISTARSTVA JAVNE UPRAVE

Ministarstvo javne uprave obezbijedilo je finansijska sredstva za pripremu metodologije za evualuaciju i ostvarilo partnerstvo sa međunarodnim partnerima u realizaciji ove obaveze, i to sa SIGMA ekspertima i Kancelarijom Ujedinjenih nacija za projektne usluge u Crnoj Gori (UNOPS).

U tom smislu, pokrenuta je procedura za angažovanjem lokalnih eksperata koji će pružati stručnu podršku u procesu pripreme metodologije, nakon čega će biti formirana Radna grupa za izradu evalucije, kao i podgrupe za pojedine oblasti.

Dakle, u narednom period razvićemo jedinstvena metodologija koja obuhvata sve zakonom uspostavljene, prenesene i povjerene oblasti za koje su nadležne jedinice lokalne samouprave, koja sadrži precizno definisan set indikatora i podindikatora, uključujući formule, izvore i frekvenciju prikupljanja podataka. Identifikacija relevantnih indikatora biće usklađena sa analizom dostupnosti podataka u Crnoj Gori, kao i procjenom izvodljivosti da se nedostajući podaci učine dostupnim u budućnosti. Na taj način biće izbjegnuto formiranje indikatorskog okvira koji se oslanja na podatke koje je nemoguće prikupiti u praksi. Ovakav pristup treba da unaprijedi i stanje u pogledu prikupljanja, obrade i upravljanja podacima, što je jedan od izazova sa kojima se suočava crnogorska administracija.

Ove aktivnosti doprinijeće razvoju saradnje između centralnih i lokalnih organa, kroz dodatnu afirmaciju postojećih institucionalnih platformi za saradnju (tematske mreže za pet oblasti koje su uspostavljene kroz projekat Opštine za EU), ali i uspostavljanje drugih platformi odnosno radnih grupa u onim oblastima u kojima nedostaju. Prvi korak u unapređenju saradnje predstavljaće priprema same metodologije, kroz puno učešće svih jedinica lokalne samouprave i organa državne uprave i državnih organa.

Takođe, nakon razvoja metodologije biće uspostavljena digitalna platforma, kao i standardizovane procedure dostave podataka između opština i resornih ministarstava radi pravovremenog i pouzdanog izvještavanja.

Planirana je primijena i testiranje metodologije u pet opština različite veličine i stepena razvijenosti, te analiza kvaliteta prikupljenih podataka i revidiranje okvira prema dobijenim nalazima.

Posebno je važno izgraditi kapacitete za kontinuirano sprovođenje evaluacije, što podrazumijeva organizaciju obuka i izradu priručnika kako bi zaposleni u opštinama i ministarstvima stekli znanja za redovno prikupljanje, verifikaciju i korišćenje podataka.

Uspostavljanje kontinuiranog objavljivanja rezultata evaluacije i komparativnih pregleda performansi radi podsticanja odgovornosti i učešća građana jedan je od efekata koji će doprinijeti dobrom upravljanju.

Najzad, biće potrebno formirati međuresorno tijela koje će nadzirati sprovođenje evaluacija, predlagati poboljšanja i osigurati dugoročnu održivost sistema.

IV MEĐUNARODNI POGLED

Estonija je primjer države koja je tokom sprovođenja administrativne-teritorijalne reforme pojačala kapacitete lokalnih vlasti i implementirala digitalne i participativne modele upravljanja. Reformom iz 2016-2017. smanjen je broj opština sa 213 na 79, čime je znatno povećana minimalna veličina i potencijal efektivne lokalne uprave. Takođe, Estonija je uvela pristupe otvorene uprave (open government) na lokalnom nivou, uključujući širenje participativnog budžetiranja i digitalizaciju usluga i razvila evaluacioni sistem opština, koji je dostupan na linku:

<https://minuomavalitsus.ee/en>

Finska ima razvijene elemente sistema za mjerenje i upravljanje performansama na lokalnom nivou, iako nije identifikovan potpuno standardizovani evaluacioni okvir koji pokriva sve opštine po identičnim indikatorima, kao što je to slučaj u nekim državama.

Škotska, takođe, ima sistem za mjerenje i poređenje performansi lokalnih vlasti kroz okvir Local Government Benchmarking Framework (LGBF), koji omogućava lokalnim vlastima da mjere i porede učinke svojih djelatnosti kroz odgovarajuće indikatore.

Ovi primjeri pokazuju da:

- uspostavljanje sistematskog praćenja učinka nije rezervisano za najrazvijenije države — već je ostvarivo i primjenjivo i u manjim državama (kao što je Estonija) i kroz prilagođene okvire (kao u Škotskoj).
- digitalizacija, participacija građana i pouzdani indikatori su ključni za efikasnu evaluaciju lokalnih vlasti.
- transparentnost i horizontalno poređenje doprinose podizanju odgovornosti i unapređenju javnih usluga.

V ZAKLJUČAK

Uvođenje evaluacije performansi jedinica lokalne samouprave predstavlja strateški korak ka modernizaciji i jačanju lokalne uprave. Kao što pokazuju primjeri Estonije i Škotske, sistematsko provođenje indikatora, digitalna platforma i uporedivost rezultata omogućavaju:

- bolju informisanost donosilaca odluka,
- pravovremeno identifikovanje slabosti,
- oblikovanje politika baziranih na dokazima, te
- jačanje autonomije i odgovornosti lokalnih vlasti.

Za Crnu Goru je ključno da proces evaluacije bude razvijen u partnerstvu između centralnog i lokalnog nivoa, uz poštovanje autonomije opština, uz pristup temeljen na podacima i kulturu stalnog unapređenja. Samo takav evaluacioni sistem može postati motor za kvalitetniju, transparentniju i održivu lokalnu samoupravu.

Ovim procesom ne uvodimo samo novu metodologiju, već mijenjamo logiku funkcionisanja sistema lokalne samouprave. Od statičnog, formalnog i često administrativno zatvorenog modela, prelazimo na dinamičan sistem koji nagrađuje rezultate, mjeri učinak, podstiče transparentnost i motiviše lokalne vlasti da budu proaktivne i orijentisane na građane.

Evaluacija tako postaje instrument koji ne služi kontroli, već razvoju, odgovornosti i zajedničkom napretku. To je suštinski iskorak ka novom konceptu lokalne samouprave – onoj koja uči, mjeri, unapređuje i služi.

Predlog zaključka:

1. Savjet za reformu javne uprave je razmotrio i usvojio Informaciju o uvođenju evaluacije za mjerenje performansi jedinica lokalne samouprave.