

# IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE

—  
GRADSKA OPŠTINA

# Zvezdara

# IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE GRADSKA OPŠTINA ZVEZDARA

---

Publikacija:  
Izveštaj o stanju lokalne uprave gradska opština Zvezdara

Izdavač:  
Centar za evropske politike – CEP

Autor:  
Vanesa Belkić, Centar za ravnomerni regionalni razvoj (CenTriR)

Dizajn:  
Marija Milenković

Lektura:  
Marijana Bajin

Oktobar 2022.



Ovaj izveštaj izrađen je u okviru projekta ***Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalni – Pratim JA***. Projekat sprovode Centar za evropske politike (CEP), zajedno sa partnerima: Centrom za ravnomerni regionalni razvoj (CenTriR), Nacionalnom koalicijom za decentralizaciju (NKD) iz Niša i Ekološkim centrom *Stanište* iz Vršca. Projekat finansira Evropska unija. Sadržaj ove publikacije je u potpunosti odgovornost CEP-a, CenTriR-a, NKD-a i *Staništa* i ne izražava nužno stavove Evropske unije.

---

# SADRŽAJ

<b>1. SAŽETAK.....</b>	<b>4</b>
<b>2. UVOD.....</b>	<b>6</b>
<b>3. REZULTATI PROCENE STANJA LOKALNE UPRAVE.....</b>	<b>9</b>
3.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave.....	11
3.1.1. Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenosť civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju.....	11
3.2. Izrada i koordinacija politika.....	13
3.2.1. Transparentnosť rada Veća i pripreme nacrtu i predloga odluka u lokalnoj upravi.....	14
3.2.2. Inkluzivnosť i otvorenosť u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi.....	15
3.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima.....	17
3.3.1. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi.....	18
3.3.2. Otvorenosť i transparentnosť zapošljavanja u lokalnoj upravi.....	20
3.3.3. Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja.....	22
3.3.4. Efikasnosť mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi.....	24
3.4. Odgovornosť.....	26
3.4.1. Proaktivnosť lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici.....	26
3.5. Pružanje usluga.....	28
3.5.1. Dostupnosť i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima.....	29
3.6. Upravljanje javnim finansijama.....	32
3.6.1. Stepenu poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosťi planiranja prihoda i rashoda.....	32
3.6.2. Transparentnosť i dostupnosť budžeta i pratećih dokumenata.....	35
3.6.3. Zasnovanosť postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosťi i transparentnosťi.....	37
<b>4. ZAKLJUČCI.....</b>	<b>40</b>
<b>5. PREPORUKE.....</b>	<b>43</b>
5.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave.....	44
5.2. Izrada i koordinacija politika.....	44
5.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima.....	45
5.4. Odgovornosť.....	46
5.5. Pružanje usluga.....	46
5.6. Upravljanje javnim finansijama.....	47

# SAŽETAK

1.

---

Monitoring i evaluacija funkcionisanja Uprave Gradske opštine Zvezdara, sprovedeni tokom 2022. godine, pokazali su da je stanje u svih šest analiziranih oblasti javne uprave u ovoj gradskoj opštini Grada Beograda ocenjeno ukupnom ocenom 3, na šestostepenoj skali od 0–5. Analiza je, s jedne strane, pokazala da je u ovoj opštini najbolje stanje u dve oblasti – Odgovornost i Pružanje usluga. U okviru prve oblasti najbolje je ocenjena proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici, dok je u drugoj najbolje ocenjena dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima.

S druge strane, monitoring je pokazao da je u Gradskoj opštini Zvezdara najlošije stanje u onim oblastima javne uprave koje se odnose na strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave, odnosno izradu i koordinaciju lokalnih javnih politika. Konkretno, u okviru prve pomenute oblasti najlošije je ocenjeno postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces njegove izrade i struktura za praćenje istog, dok je u okviru druge oblasti najlošije ocenjena transparentnost rada Veća.

# UVOD

2.

Gradska opština Zvezdara je tokom 2022. godine, zajedno sa još 16 opština i gradova u Srbiji, bila obuhvaćena monitoringom i evaluacijom funkcionisanja lokalne uprave u okviru projekta *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – Prati JA* (u daljem tekstu: *Projekat*). Projekat sprovodi Centar za evropske politike u saradnji sa partnerskim organizacijama – Centrom za ravnomerni regionalni razvoj, Nacionalnom koalicijom za decentralizaciju i Ekološkim centrom Stanište. U sprovođenje projekta, kao deo mreže Nacionalne koalicije za decentralizaciju, uključene su i sledeće organizacije civilnog društva: Ars Nova iz Valjeva, Urban In iz Novog Pazara i Odbor za ljudska prava iz Niša. Finansijsku podršku sprovođenju projekta pružaju Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji – u okviru Programa podrške civilnom društvu i medijima, kao i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – u okviru programa Sufinansiranje projekata udruženja i drugih organizacija civilnog društva kojima su dodeljena sredstva Evropske unije u 2019. i 2020. godini.

Istraživački tim Centra za ravnomerni regionalni razvoj sproveo je monitoring i evaluaciju stanja u Upravi Gradske opštine Zvezdara u periodu **od januara do juna 2022. godine**. Za praćenje i evaluaciju stanja lokalne uprave istraživači<sup>1</sup> su koristili *Metodologiju za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou*<sup>2</sup> koja je razvijena u okviru projekta, sadrži 12 indikatora i u velikoj meri se zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je razvila SIGMA,<sup>3</sup> a koji Evropska komisija uzima u obzir prilikom ocenjivanja stanja u oblasti javne uprave u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji (*u daljem tekstu: EU*). Takođe, metodologija sprovedenog istraživanja se oslanja i na *Metodologiju za praćenje javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana*, koja je razvijena u okviru WeBER projekta<sup>4</sup>. Analiza je zasnovana na podacima koji su se za većinu indikatora odnosili na 2021. godinu, osim u izuzetnim slučajevim gde su, zbog zakonskih ograničenja, u obzir uzeti podaci koji se odnose na 2020. godinu (npr. rok za usvajanje Odluke o završnom računu budžeta JLS).

Principi javne uprave se odnose na šest ključnih oblasti u kojima se meri stanje javne uprave na lokalnom nivou, te su za svaku oblast posebno koncipirani indikatori za merenje stanja u njima. Reč je o sledećim oblastima: 1) Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave, 2) Izrada i koordinacija politika, 3) Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, 4) Odgovornost, 5) Pružanje usluga i 6) Upravljanje javnim finansijama.

Gradska opština Zvezdara je jedna od 17 beogradskih opština, prostire na 32 km<sup>2</sup> i zauzima oko 1% teritorije glavnog grada Beograda. Prema procenama iz 2020. godine imala je 170.228 stanovnika, što čini oko 9% populacije glavnog grada. Beograd prema stepenu razvijenosti spada u prvu grupu koju čine jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka. Prosečna neto zarada u februaru 2022. godine u GO Zvezdara je iznosila 91.326,00 dinara.

<sup>1</sup> Svi pojmovi koji su u ovom izveštaju upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

<sup>2</sup> Metodologija je dostupna na linku: <https://cep.org.rs/publications/metodologija-za-pracenje-reforme-javne-uprave-na-lokalnom-nivou-vlasti/>

<sup>3</sup> Detaljnije o SIGMA/OECD videti na linku: <http://www.sigmaweb.org/>

<sup>4</sup> Detaljnije o WeBER projektu videti na linku: <https://www.par-monitor.org/>

Tabela 1: Pregled oblasti javne uprave i indikatora za praćenje stanja u njima

OBLAST JAVNE UPRAVE		INDIKATOR
1.	<b>Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave</b>	1. Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju
2.	<b>Izrada i koordinacija politika</b>	2. Transparentnost rada veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi
		3. Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi
3.	<b>Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima</b>	4. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi
		5. Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi
		6. Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja
		7. Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi
4.	<b>Odgovornost</b>	8. Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici
5.	<b>Pružanje usluga</b>	9. Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima
6.	<b>Upravljanje javnim finansijama</b>	10. Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnost planiranja prihoda i rashoda
		11. Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata
		12. Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti

Analiza stanja lokalne uprave imala je za cilj da utvrdi trenutno stanje i kapacitete gradova, opština i gradskih opština za dobro upravljanje u oblastima pokrivenim principima javne uprave, te da ukaže na to kakva je trenutna praksa u pomenutim oblastima javne uprave na lokalnom nivou u donošenju odluka, upravljanju ljudskim resursima, pružanju usluga, upravljanju javnim finansijama itd. Pored navedenog, analiza stanja treba da pruži jasan uvid u nedostatke identifikovane u radu lokalnih uprava koje bi trebalo otkloniti i unaprediti u narednom periodu.

U poglavljima koja slede prikazani su detaljni rezultati ocene stanja sa osvojenim brojem bodova za svaki indikator pojedinačno, kao i kvalitativna analiza dobijenih rezultata. Takođe, u završnom delu pored sumiranja nalaza istraživanja, date su i preporuke za unapređenje rada u svakoj od šest oblasti javne uprave na koju se istraživanje odnosilo.



# REZULTATI PROCENE STANJA LOKALNE UPRAVE

3.

Nalazi istraživanja su pokazali da je Gradska opština Zvezdara (u daljem tekstu: GO Zvezdara) osvojila ukupno 144 boda od mogućih 262, odnosno da su **analizirani indikatori u svih šest oblasti javne uprave ispunjeni 55%. Ukupna ocena stanja u svih šest oblasti javne uprave iznosi 3, na šestostepenoj skali od 0–5.** Zahvaljujući ostvarenom broju bodova, GO Zvezdara je u ukupnom plasmanu zauzela **treće mesto** u odnosu na ostale opštine i gradove (ukupno 17) obuhvaćene monitoringom javne uprave na lokalnom nivou vlasti u 2022. godini.

S jedne strane, analiza je pokazala da je u GO Zvezdara **najbolje stanje u četvrtoj oblasti javne uprave – Odgovornost**, sa osvojenih 93,8% bodova, **odnosno u petoj oblasti - Pruženje usluga** sa osvojenih 71,4% bodova. S druge strane, **najlošije stanje je identifikovano u prvoj i drugoj oblasti** koje se odnose na strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave (osvojenih 15,4% bodova), odnosno na izradu i koordinaciju javnih politika (osvojenih 6,7% bodova). Ukoliko analizu postignutih rezultata spustimo na nivo indikatora, zaključuje se da je najbolje ocenjena proaktivna transparentnost i objavljivanje informacija na zvaničnoj internet prezentaciji (*indikator 8*), za koji je GO Zvezdara osvojila 93,8% bodova, odnosno transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata (*indikator 11*), sa ostvarenih 92,3% bodova. Najlošije ocenjeni indikatori se odnose na transparentnost rada Veća GO Zvezdara (*indikator 2*), bez ijednog osvojenog boda (0%), odnosno na inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi (*indikator 3*), sa osvojenih 11,1% bodova.

Tabela 2: Pregled rezultata procene stanja prema oblastima i indikatorima u Gradskoj opštini Zvezdara

R. BR.	OBLAST / INDIKATOR	Maksimalan broj bodova	Osvojeni broj bodova	Postignuta ocena (skala 0–5)
<b>I. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave</b>				
1.	Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju	26	4	1
<b>II. Izrada i koordinacija politika</b>				
2.	Transparentnost rada Veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	0	0
3.	Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi	18	2	0
<b>III. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima</b>				
4.	Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi	12	6	2
5.	Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi	22	13	3
6.	Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja	16	13	4
7.	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	6	1

IV. Odgovornost				
8.	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	30	5
V. Pružanje usluga				
9.	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima	32	30	5
VI. Upravljanje javnim finansijama				
10.	Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda	20	10	2
11.	Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata	26	24	5
12.	Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti	28	16	3
<b>UKUPNO:</b>		<b>262</b>	<b>144</b>	
<b>UKUPNA OCENA MONITORINGA ZA SVE OBLASTI (skala 0–5):</b>		<b>3</b>		

U nastavku dokumenta je dat detaljan prikaz ostvarenih rezultata za svaku od šest oblasti javne uprave, uključujući bodovanje svakog indikatora (sa pojedinačnim elementima koji ga čine) i kvalitativnu analizu stanja u svakoj oblasti.

### 3.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Stanje u okviru prve oblasti javne uprave – *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave* mereno je posredstvom jednog indikatora koji prati postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva kako u proces izrade tog dokumenta, tako i u lokalne mehanizme za praćenje i koordinaciju njegovog sprovođenja. Ovaj indikator sadrži 11 elemenata koncipiranih tako da pokrivaju dva Principa javne uprave:

1. JLS je izradila i donela strateški dokument za unapređenje rada gradske / opštinske uprave,
2. Strateški dokument za unapređenje rada gradske / opštinske uprave se sprovodi svrsishodno, a ciljevi reforme su jasno utvrđeni i redovno se prate.

#### 3.1.1. Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju

Uprava GO Zvezdara je osvojila ukupno 4 od 26 bodova (15,4%) za oblast *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave* i na šestostepenoj skali (od 0–5) stanje u ovoj oblasti **je ocenjeno ocenom 1**. Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 1 dat je u tabeli ispod.

Tabela 3. Indikator 1: Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Unapređenje rada opštinske uprave je prepoznato kao opšti / poseban cilj u planskim dokumentima JLS	4	4
E.2	Konsultacije sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama su sprovedene prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada opštinske uprave	4	0
E.3	Otvorenost/javnost poziva za uključivanje zainteresovanih strana u konsultacije prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada opštinske uprave (kako bi se omogućio što širi obuhvat zainteresovanih strana)	2	0
E.4	Civilnom društvu se pružaju potpune informacije kao priprema za učešće u konsultacijama	2	0
E.5	Komentare i predloge dobijene u procesu konsultacija razmatraju lokalna tela zadužena za izradu ključnih strateških dokumenata	2	0
E.6	Lokalna uprava javno objavljuje povratne informacije o postupanju sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija	1	0
E.7	Lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada opštinske uprave predviđaju učešće organizacija civilnog društva	2	0
E.8	Uključivanje organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme postiže se na osnovu otvorenog konkurentskog postupka	2	0
E.9	Sastanci lokalnih mehanizama za sprovođenje, koordinaciju i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada opštinske uprave održavaju se redovno uz učešće predstavnika organizacija civilnog društva	2	0
E.10	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada opštinske uprave se pripremaju najmanje na godišnjem nivou	4	0
E.11	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada opštinske uprave omogućavaju uvid u vrednovanje učinka	1	0
<b>UKUPNO:</b>		<b>26</b>	<b>4</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>1</b>	

S obzirom na to da GO Zvezdara nije jedinica lokalne samouprave (JLS), već taj status ima Grad Beograd čiji je ona deo, njene nadležnosti u pogledu usvajanja planskih dokumenata i dokumenata javnih politika<sup>5</sup> nisu identične kao nadležnosti JLS, već su utvrđene Statutom Grada Beograda. Tako se u Statutu GO Zvezdara, među poslovima koje vrši gradska opština, navodi i to da ona „donosi strategije od lokalnog značaja u skladu sa aktima Grada“. Istraživanje je pokazalo **da GO Zvezdara ne poseduje poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje rada njene uprave, niti bilo koji drugi planski dokument koji među svojim ciljevima sadrži i onaj koji se odnosi na unapređenje njenog rada.** Podaci dobijeni iz gradske opštine ukazuju da je, zbog nejasnog razgraničenja nadležnosti u pogledu usvajanja planskih dokumenata između grada i gradskih opština, ona do sada donosila samo ona planska dokumenta koja se neposredno odnose na unapređenje kvaliteta života njenih građana u različitim oblastima (socijalna zaštita, kultura, socijalna inkluzija, zaštita životne sredine itd.), ali ne i planska dokumenta usmerena

<sup>5</sup> U skladu sa odredbama Zakona o planskom sistemu („Sl. glasnik RS“ br. 30/2018)

na unapređenje rada lokalne uprave. Međutim, ovakav dokument ne postoji ni na nivou Grada Beograda. To je uzrokovalo da skoro svi elementi indikatora 1 dobiju po 0 bodova (od E.2 do E.11), jer sam dokument ne postoji, te nije moguće procenjivati da li su, u kojoj meri i na koji način, predstavnici civilnog sektora učestvovali u njegovoj izradi, odnosno u praćenju njegovog sprovođenja.

Međutim, izuzetno je značajno istaći da je GO Zvezdara među prvim opštinama u Srbiji prepoznala značaj primene međunarodnih standarda sistema menadžmenta u radu lokalne uprave i da u svom radu primenjuje ISO 9001 od 2009. godine, koji se odnosi na zahteve korisnika u pogledu kvaliteta usluga, a od 2013. godine i standard ISO 14001 koji uređuje sistem upravljanja životnom sredinom. Ovi sertifikati predstavljaju međunarodno priznat dokaz kvaliteta usluga, kao i brige o građanima i drugim korisnicima usluga, odnosno brige o zaposlenima i okruženju, te su dokaz društveno odgovornog poslovanja. Oni potvrđuju da Uprava GO Zvezdara vodi računa o kvalitetu usluga koje pruža korisnicima i o očuvanju životne sredine, kao i da svojim poslovnim aktivnostima doprinosi boljim uslovima za život i rad njenih građana. Sertifikaciju i proveru kvaliteta upravljanja integrisanim sistemima menadžmenta svake godine vrši sertifikaciono telo. Takođe, GO Zvezdara na godišnjem nivou prati postizanje postavljenih ciljeva i indikatora, te meri postignuti učinak o čemu sastavlja redovne godišnje izveštaje. U poslednjem takvom izveštaju – *Analiza ciljeva GO Zvezdara za 2020. godinu* istaknuto je da je u 2020. godini ostvareno 86,44% postavljenih ciljeva, tačnije da je Gradska opština ostvarila 51 od ukupno 59 ciljeva razvrstanih u nekoliko oblasti: ciljevi prema korisnicima, ciljevi prema nivou usluga, ciljevi prema procesima, resursima i sistemu, ciljevi prema zaposlenima, ciljevi prema životnoj sredini, ciljevi prema isporučiocima-saradnicima i ciljevi prema društvu. **Istraživački tim je izuzetno pozitivno ocenio primenu ISO 9001 i ISO 14001 standarda u radu Uprave GO Zvezdara, te su za prvi element indikatora (E.1) dodeljeni maksimalni bodovi**, iako posedovanje pomenutih sertifikata nije isto što i posedovanje planskog dokumenta koji se odnosi na unapređenje rada lokalne uprave.

## 3.2. Izrada i koordinacija politika

Stanje u okviru druge oblasti javne uprave – *Izrada i koordinacija politika* mereno je posredstvom dva indikatora, od kojih se prvi odnosi na transparentnost rada Opštinskog veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi, a drugi na inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi. Oba indikatora sadrže više elemenata (prvi 4, a drugi 6) koncipiranih tako da pokrivaju dva Principa javne uprave:

1. Odluke lokalnih vlasti se pripremaju na transparentan način,
2. Politike i akti JLS izrađuju se na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće građana i naročito organizacija civilnog društva.

Kako je već navedeno, **analiza je pokazala da je u GO Zvezdara najlošije stanje upravo u ovoj oblasti za koju je osvojila svega 2 od 30 mogućih bodova (6,7%)**, i to za prvi indikator nijedan bod, a za drugi svega 2 boda.

### 3.2.1 Transparentnost rada Veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi

GO Zvezdara nije osvojila nijedan bod za prvi indikator u oblasti *Izrade i koordinacije politika*, te je stanje u ovom domenu **ocenjeno ocenom 0, na šestostepenoj skali (0–5)**. Na osnovu utvrđenog zaključuje se da rad Veća GO Zvezdara nije transparentan, te da javnost nije informisana o sednicama Veća niti o aktima koje usvaja ovaj organ. Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 2 dat je u tabeli ispod.

Tabela 4. Indikator 2: Transparentnost rada Veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o održavanju sednica Veća, uključujući i dnevni red, se unapred objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupne	4	0
E.2	Zapisnici sa sednica Veća se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	0
E.3	Nacrti i predlozi odluka sa sednica Veća se objavljuju na internet stranici JLS	2	0
E.4	Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica Veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti	2	0
<b>UKUPNO:</b>		<b>12</b>	<b>0</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>0</b>	

Istraživanje je obuhvatilo analizu javno dostupne dokumentacije sa svih održanih sednica Veća GO Zvezdara u periodu od 6 meseci, počev od momenta sprovođenja monitoringa. Na osnovu podataka dobijenih od gradske opštine, zaključeno je da su u periodu od avgusta 2021. do januara 2022. održane 23 sednice Veća na kojima je usvojeno 28 tačaka iz nadležnosti ovog organa i utvrđena 33 predloga odluka za Skupštinu GO Zvezdara. **Međutim, ništa od navedenih dokumenata nije objavljeno na zvaničnoj internet prezentaciji Gradske opštine.**

Analiza je pokazala da se građani unapred ne informišu o održavanju sednica Veća niti su informacije o dnevnom redu sednica dostupne javnosti na zvaničnoj internet prezentaciji Gradske opštine (E.1). Takođe, javnost nema uvid u zapisnike sa održanih sednica (E.2) niti u usvojene odluke i druga akata iz nadležnosti Veća (E.3), pošto se ni ovi dokumenti javno ne objavljuju. To je razlog zašto za prvi, drugi i treći element indikatora nisu dodeljeni bodovi (E.1, E.2, E.3). Na zvaničnom veb-sajtu Gradske opštine je objavljen samo jedan zbirni izveštaj – *Izveštaj o radu Veća GO Zvezdara u periodu od 04.09.2020. do 21.06.2021. godine*<sup>6</sup>, ali on kao takav nije bio predmet analize. Metodologija istraživanja zagovara blagovremeno i potpuno informisanje javnosti o sednicama Veća na zvaničnoj internet prezentaciji JLS, što podrazumeva najavu održavanja sednica zajedno sa dnevnim redom, kao i objavljivanje zapisnika sa sednica zajedno sa usvojenim predlozima odluka i drugih akata iz nadležnosti ovog organa.

Dodatno, za građane je od posebne važnosti da razumeju suštinu, značaj i korisnost predloga odluka koje usvaja Veće i šalje dalje na usvajanje u Skupštinu, jer mnoge od njih direktno utiču na kvalitet života građana u lokalnoj zajednici (npr. utvrđivanje cena komunalnih usluga, utvrđivanje visine poreza na imovinu građana itd.). Da bi se lokalno javno mnjenje blagovremeno

<sup>6</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/wp-content/uploads/2021/07/Izvestaj-Veca.pdf>



i na jednostavan način (bez korišćenja birokratskog jezika) informisalo o usvojenim predlozima odluka, neophodno je da lokalna uprava umesto njihovog pukog objavljivanja, pokuša da približi građanima njihovu suštinu i koristi tako što će kroz sažetke odluke predstaviti jednostavnim i razumljivim jezikom. To je potrebno uraditi bar u vidu objava na stranici *Vesti* na zvaničnoj internet prezentaciji Gradske opštine. Međutim, analiza je pokazala **da GO Zvezdara ne sprovodi ovu praksu**, te joj nisu dodeljeni bodovi ni za četvrti element indikatora (E.4).

### 3.2.2. Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi

Jedan od najlošije ocenjenih indikatora tokom sprovedenog monitoringa jeste i drugi indikator u oblasti *Izrade i koordinacije politika*, koji se odnosi na inkluzivnost i otvorenost lokalne uprave u kreiranju dokumenata javnih politika. Za ovaj indikator GO Zvezdara je osvojila svega 2 boda od mogućih 18 (11,1%), te je stanje u ovom domenu **ocenjeno ocenom 0**. Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 3 dat je u tabeli ispod.

Tabela 5. Indikator 3: Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Javne konsultacije se sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa	4	2
E.2	Proaktivnost opštinske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama	4	0
E.3	Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija	2	0
E.4	Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika	2	0
E.5	Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika	4	0
E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	0
<b>UKUPNO:</b>		<b>18</b>	<b>2</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>0</b>	

U okviru ovog indikatora analizirana je praksa sprovođenja javnih konsultacija prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa, koje je lokalna uprava usvojila u poslednje 2 kalendarske godine, odnosno tokom 2020. i 2021. godine. Konkretnije, analizirano je sprovođenje konsultacija sa zainteresovanim stranama prilikom usvajanja sledećih dokumenata: Odluke o budžetu, Odluke o rebalansu budžeta, planski dokumenti i dokumenti javnih politika, prostorni i urbanistički planovi<sup>7</sup>. U posmatranom periodu GO Zvezdara je usvojila 15 ovakvih dokumenata, i to: 3 odluke o budžetu, 4 odluke o rebalansu budžeta, 8 planova i dokumenta javnih politika<sup>8</sup>. **Istraživanje je pokazalo da su javne konsultacije sprovedene prilikom izrade 9 od 15 usvojenih dokumenata (60%), tj.**

<sup>7</sup> Usvajanje prostornih i urbanističkih dokumenata je nadležnost Grada Beograda, a ne gradskih opština

<sup>8</sup> Reč je o sledećim dokumentima: 1) Akcioni plan razvoja zaštite životne sredine GO Zvezdara za period od 2021 do 2024. godine, 2) Plan javnog zdravlja za teritoriju GO Zvezdara za period 2021–2026, 3) Plan razvoja kulture GO Zvezdara za period od 2021–2024. godine, 4) Strateški plan razvoja GO Zvezdara 2021–2024. godine, 5) Program za unapređenje položaja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika na teritoriji GO Zvezdara za period 2021–2024, 6) Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja romske populacijena teritoriji GO Zvezdara za period od 2021–2023, 7) Lokalni akcioni plan zapošljavanja GO Zvezdara za period 2021–2023, 8) Program unapređenja socijalne zaštite na teritoriji GO Zvezdara za period 2021–2023.

da ih nije bilo prilikom usvajanja Odluka o rebalansu budžeta, kao ni prilikom izrade Lokalnog akcionog plana zapošljavanja GO Zvezdara za period 2021–2023. i Programa unapređenja socijalne zaštite na teritoriji GO Zvezdara za period 2021–2023. U svim analiziranim slučajevima javne konsultacije su imale vid javne rasprave o nacrtu dokumenta. Javni pozivi za uključivanje u javnu raspravu su objavljeni na zvaničnoj internet prezentaciji Gradske opštine, zajedno sa nacrtom dokumenta i obrazcem za dostavljanje predloga i komentara. Zainteresovane strane su imale mogućnost da svoje predloge i komentare dostave elektronskim putem na tačno određenu imejl adresu, a javni događaji za prezentovanje nacrtu dokumenata nisu organizovani. Ovakvi nalazi su uticali da za prvi element indikatora (E.1) budu umanjeni bodovi. Zbog važnosti lokalnog budžeta kao instrumenta kojim se alociraju javna sredstva na zadovoljavanje potreba od javnog interesa za lokalnu zajednicu, metodologija istraživanja ističe važnost sprovođenja javne rasprave i u slučaju usvajanja odluka o rebalansu budžeta, iako važeći zakonski okvir to ne postavlja kao obavezu pred JLS.

Kako bi se obezbedio što širi obuhvat zainteresovanih strana javnim konsultacijama, vrlo je važno da lokalna uprava bude proaktivna u njihovom informisanju (E.2), te da kroz različite komunikacijske kanale širi informacije o održavanju različitih vidova konsultacija. Pretpostavlja se da će korišćenje više različitih kanala – zvanična internet prezentacija JLS, slanje obaveštenja elektronskom poštom, zvanični nalozi na društvenim mrežama, mediji i sl. omogućiti informisanje različitih ciljnih grupa i veći odziv. **Prilikom bodovanja drugog elementa indikatora, utvrđeno je da je GO Zvezdara u manje od 50% sprovedenih javnih konsultacija u poslednje 2 godine koristila tri kanala za informisanje građana, zbog čega su joj oduzeti bodovi za drugi element (E.2).** Konkretno, informacije o sprovođenju javne rasprave o nacrtu Odluke o budžetu se objavljuju isključivo na zvaničnoj internet prezentaciji GO. U samo dva slučaja, i to prilikom izrade *Akcionog plana razvoja zaštite životne sredine GO Zvezdara za period 2021–2024.* i *Plana razvoja kulture GO Zvezdara za period 2021–2024.* korišćena su tri kanala za informisanje građana: zvanični veb-sajt GO, portal eUprava i elektronska pošta za diseminaciju informacija ka lokalnim udruženjima. U ostalim slučajevima korišćeni su jedan (veb-sajt) ili dva kanala za informisanje građana (veb-sajt i portal eUprava / elektronska pošta).

Metodologija istraživanja posebno vrednuje objavljivanje informacija o održavanju javnih konsultacija na jedinstvenom mestu na zvaničnoj internet prezentaciji JLS – baner, stranica, portal (E.3), kako bi one bile lako dostupne svim zainteresovanim stranama. Međutim, ovakva praksa ne postoji u GO Zvezdara, već se informacije o održavanju javnih rasprava objavljuju najčešće na stranicama *Aktuelnosti* i *Vesti* gde se vrlo brzo zatrpaju ostalim objavama, te do njih građani ne mogu lako doći. To je razlog zašto su za treći element indikatora (E.3) oduzeti bodovi.

Daljim istraživanjem je proveravno da li je u Gradskoj opštini zaživela praksa sprovođenja konsultacija u ranoj fazi izrade propisa i politika, tj. pre prvog nacrtu dokumenta. Slično kao i u većini drugih opština i gradova u Srbiji, **ova praksa nije zaživela ni u GO Zvezdara, jer su konsultacije u ranoj fazi u poslednje 2 godine održane samo prilikom izrade Lokalnog akcionog plana za unapređenje položaja romske populacije na teritoriji GO Zvezdara za period od 2021–2023.** Ovakav nalaz je uticao na oduzimanje bodova za četvrti element indikatora (E.4).

**GO Zvezdara izrađuje izveštaje o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu dokumenata u procesu usvajanja, ali većina tih izveštaja nije javno dostupna.** Naime, izveštaji o sprovedenoj javnoj raspravi su javno dostupni u samo 2 od 9 analiziranih slučajeva<sup>9</sup> na zvaničnoj internet prezentaciji GO, te je to uslovalo oduzimanje bodova za peti element indikatora (E.5). **Uvidom u ove izveštaje zaključuje se da je prisutna vrlo šarolika praksa njihove izrade, te da kvalitet ovih izveštaja**

<sup>9</sup> Izveštaj o predlozima građana za kreiranje budžeta GO Zvezdara za 2022. godinu i Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu Akcionog plana razvoja zaštite životne sredine GO Zvezdara za period 2021–2024.



**varira.** Za javnost je od posebnog značaja mogućnost uvida u komentare koji su pristigli na nacrt dokumenta tokom javne rasprave, kao i u argumentaciju zašto neki komentari / predlozi nisu prihvaćeni ili su delimično prihvaćeni. Otvorenost procesa konsultacija i dobra volja da se svi relevantni predlozi na ravnopravnoj osnovi uvrste u nacrt dokumenta se upravo verifikuje ovakvim postupanjem lokalne uprave, čime se, ujedno gradi poverenje sa lokalnom zajednicom za buduće konsultativne procese. Analiza je pokazala da je u *Izveštaju o prikupljenim predlozima građana za kreiranje budžeta GO Zvezdara za 2022.* naveden samo ukupan broj pristiglih predloga i nabrojani su predlozi razvrstani prema sličnosti (npr. nedostajuća kanalizaciona mreža, održavanje javnih površina, nedostajuća saobraćajna signalizacija, rekonstrukcija ulica i trotoara i sl.). Izveštaj ne sadrži pregled svih pojedinačnih predloga pristiglih tokom javne rasprave, kao ni predlagače, niti je za svaki predlog taksativno navedeno da li je prihvaćen, odnosno delimično prihvaćen ili odbijen i zašto. Umesto toga, u izveštaju je samo dat opšti osvrt na pristigle predloge, poput toga da je Gradska opština svesna veličine problema ili da to nije njena nadležnost, ali da je u komunikaciji sa nadležnim gradskim službama u vezi rešavanja tog problema itd. Ovakav način izveštavanja o pristiglim predlozima tokom javne rasprave o budžetu nije zadovoljavajući, jer je nejasan i teško razumljiv za većinu građana. Međutim, **izveštaji o sprovođenju javne rasprave u procesu usvajanja planskih dokumenata su po svom kvalitetu bolji od prethodnog.** U dva slučaja izveštaji sadrže sve elemente (pojedinačne predloge, predlagače i da li je predlog prihvaćen ili odbijen),<sup>10</sup> dok u jednom slučaju<sup>11</sup> u izveštaju je naveden samo broj pristiglih predloga, kao i broj prihvaćenih odnosno odbijenih predloga, bez navođenja samih predloga i njihovih predlagača. Ovakvi nalazi su uticali da za šesti element (E.6) ne budu dodeljeni bodovi.

### 3.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Stanje u okviru treće oblasti javne uprave – *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* mereno je posredstvom četiri indikatora, od kojih se prvi odnosi na institucionalizaciju poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi, a drugi na otvorenost i transparentnost zapošljavanja u njoj. Treći indikator se odnosi na zaštitu službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja, dok četvrti meri efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi. Svi indikatori sadrže više elemenata koncipiranih tako da pokrivaju četiri Principa javne uprave:

1. Uspostavljen strateški i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem na lokalnu koji se primenjuje u praksi,
2. Institucionalno uređenje omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima,
3. Zapošljavanje službenika je zasnovano na principu meritornosti i jednakom tretmanu kandidata u svim fazama zapošljavanja, i sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na rukovodeće pozicije u JLS,
4. Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije.

<sup>10</sup> Reč je o izveštajima o javnoj raspravi o nacrtu Akcionog plana razvoja zaštite životne sredine GO Zvezdara 2021-2024 i nacrtu Strateškog plana razvoja GO Zvezdara 2021-2024

<sup>11</sup> Reč je o izveštaju o javnoj raspravi o nacrtu Program za unapređenje položaja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika na teritoriji GO Zvezdara za period 2021-2024

**GO Zvezdara je u ovoj oblasti ispunila 52,8% postavljenih indikatora**, osvojivši 38 bodova od mogućih 72. U okviru ove oblasti najlošije su ocenjene mere za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi, a najbolje zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja.

### 3.3.1. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi

GO Zvezdara je polovično ispunila (50%) indikator koji se odnosi na institucionalizaciju poslova upravljanja ljudskim resursima, osvojivši 6 od mogućih 12 bodova, te je **stanje u ovom domenu ocenjeno ocenom 2, na šestostepenoj skali od 0–5**. Od četiri elementa koji čine indikator, za dva je dobila maksimalne bodove (E.3 i E.4), a za preostala dva nije dobila niti jedan bod (E.1 i E.2). Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 4 dat je u tabeli ispod.

Tabela 6. Indikator 4: Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	U dokumentima JLS je definisan strateški cilj ili višegodišnji plan upravljanja ljudskim resursima	2	0
E.2	Uspostavljen je odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u lokalnoj upravi	4	0
E.3	Zastupljenost poslova ULJR u funkcionalnom smislu u aktima lokalne uprave i u praksi	2	2
E.4	Uspostavljena je i ažurno se vodi kadrovska evidencija zaposlenih, i određeni podaci se redovno objavljuju	4	4
<b>UKUPNO:</b>		<b>12</b>	<b>6</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>2</b>	

Istraživanje je pokazalo da **GO Zvezdara nema višegodišnji plan ili strategiju upravljanja ljudskim resursima (ULJR), niti su strateški pravci i ciljevi razvoja funkcije upravljanja ljudskim resursima u Upravi GO Zvezdara definisani nekim sveobuhvatnijim strateškim dokumentom**, poput npr. Strateškog plana razvoja GO Zvezdara 2021–2024. godine. Ovakav nalaz je uslovio oduzimanje bodova za prvi element indikatora (E.1).

Zakon o zaposlenima u AP i JLS je postavio institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u JLS. Uvažavajući velike razlike između jedinica lokalne samouprave, pre svega u broju zaposlenih u upravi, zakon je zauzeo fleksibilan pristup o tome na koji način bi trebalo organizovati ove poslove. To zapravo znači da JLS imaju slobodu da ove poslove organizuju prema mogućnostima i potrebama, a u skladu sa zakonom. Metodologija istraživanja se prilikom procene adekvatnosti uspostavljenog institucionalnog okvira za obavljanje poslova u oblasti ULJR, oslonila na modele koji su razvijeni u okviru projekta *Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi*, koji sprovodi Savet Evrope u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave i Stalnom konferencijom gradova i opština. U odnosu na veličinu JLS, razvijeno je pet modela institucionalizacije poslova u oblasti ULJR, i to:

- » **I model** – za opštine koje imaju manje od 30.000 stanovnika pod odgovarajućim institucionalnim okvirom se smatra da je sistematizovano i popunjeno najmanje jedno radno mesto u okviru kog se obavljaju poslovi u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima,
- » **II model** – za opštine koje imaju od 30.000 do 70.000 stanovnika pod odgovarajućim institucionalnim okvirom se smatra da postoji grupa za upravljanje ljudskim resursima (u okviru neke šire organizacione jedinice) u kojoj su sistematizovana i popunjena najmanje tri radna mesta,
- » **III model** – za opštine i gradove koji imaju od 70.000 do 100.000 stanovnika pod odgovarajućim institucionalnim okvirom se smatra da postoji odsek za upravljanje ljudskim resursima (u okviru neke šire organizacione jedinice) u kojem je sistematizovano i popunjeno najmanje pet radnih mesta,
- » **IV model** – za gradove koji imaju između 100.000 i 160.000 stanovnika pod odgovarajućim institucionalnim okvirom se smatra da postoji odeljenje za upravljanje ljudskim resursima (u okviru šireg sektora) u kojem je sistematizovano i popunjeno najmanje osam radnih mesta,
- » **V model** – za gradove koji imaju preko 160.000 stanovnika pod odgovarajućim institucionalnim okvirom se smatra da postoji sektor za upravljanje ljudskim resursima u kojem je sistematizovano i popunjeno najmanje 10 radnih mesta.

Prema proceni Republičkog zavoda za statistiku, GO Zvezdara je u 2020. godini imala 170.228 stanovnika, tako da je za bodovanje ovog elementa primenjiv model V koji predviđa postojanje posebnog sektora za upravljanje ljudskim resursima u kojem je sistematizovano i popunjeno najmanje 10 radnih mesta. Analizom je utvrđeno da u Upravi GO Zvezdara ne postoji poseban sektor za ULJR, već da se ovi poslovi obavljaju u okviru Odeljenja za opštu upravu u kome je sistematizovano 8, a popunjeno 6 radnih mesta na kojima se obavljaju poslovi iz ovog domena. Dakle, **GO Zvezdara nema uspostavljen odgovarajući institucionalni okvir za ULJR u skladu sa svojom veličinom**, te joj za drugi element indikatora (E.2) nisu dodeljeni bodovi.

Dalja analiza je pokazala **da su Pravidnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Upravi GO Zvezdara predviđeni svi poslovi ULJR**, nabrojani u čl. 189 Zakona o zaposlenima u AP i JLS, te su za treći element indikatora (E.3) dodeljeni maksimalni bodovi.

Predmet istraživanja je bilo i utvrđivanje da li se ažurno vodi kadrovska evidencija o zaposlenima, te da li se na osnovu nje pripremaju i javno objavljuju izveštaji o broju i strukturi zaposlenih. Kadrovska evidencija je osnova za upravljanje kadrovima i drugim potrebama u oblasti radnih odnosa, ali je istovremeno i osnovni alat za pripremu analitičkih izveštaja u ovoj oblasti. Na osnovu izvršenog uvida u kadrovsku evidenciju, zaključuje se da GO Zvezdara istu vodi u okviru dva programa – *Hermes* i *SAP* u kojima čuva najveći broj podataka koji su predviđeni čl. 190 zakona. Pored softvera, podaci se vode i u okviru personalnih dosijea, poput dokaza o stručnom usavršavanju, pokrenutim disciplinskim postupcima itd. Istraživanjem je, takođe, utvrđeno da se postojeća kadrovska evidencija koristi za pripremu izveštaja, te da GO Zvezdara javno objavljuje izveštaje o broju i strukturi zaposlenih u skladu sa *Uredbom o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava*. Ovi nalazi su omogućili dodelu maksimalnih bodova za četvrti element indikatora (E.4).

### 3.3.2. Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi

Prilikom ocene otvorenosti i transparentnosti postupaka zapošljavanja u lokalnoj upravi, GO Zvezdara je osvojila 13 od mogućih 22 boda (59,1%), te je stanje u ovoj domenu **ocenjeno ocenom 3**. Od 8 elemenata koji čine ovaj indikator, za četiri elementa (E.3, E.4, E.5 i E.8) Zvezdara je osvojila maksimalne, a za dva elementa (E.1 i E.2) polovične bodove, dok za jedan element (E.7) nije dobila nijedan bod. U tabeli br. 7 predstavljen je detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 5.

Tabela 7. Indikator 5: Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o javnim konkursima su dostupne javnosti	4	2
E.2	Oglasi o javnim konkursima su napisani na jednostavnom, jasnom i razumljivom jeziku	4	2
E.3	Tokom trajanja javnog konkursa, lokalna uprava u praksi pruža svim zainteresovanim licima dodatna objašnjenja i informacije i javno ih objavljuje	2	2
E.4	Ne postoje nerazumne prepreke za eksterne kandidate zbog kojih su radna mesta lakše dostupna kandidatima koji već imaju radno iskustvo u upravi na javnim konkursima	2	2
E.5	Procedura prijave na javni konkurs nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima	2	2
E.6	Konkursna komisija ima jednak tretman svih učesnika u postupku i zapisnici koje vodi konkursna komisija sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku	2	1
E.7	Odluke konkursnih komisija su javno dostupne, uz garantovanje zaštite podataka o ličnosti	4	0
E.8	Informacije o neuspelim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	2
<b>UKUPNO:</b>		<b>22</b>	<b>13</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>3</b>	

Analiza transparentnosti zapošljavanja je sprovedena na uzorku tri poslednja sprovedena i okončana javna konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u Upravi GO Zvezdara u prethodnoj kalendarskoj godini. Konkretno, analiziran je Javni konkurs za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta i prijem pripravnika raspisan 5. 8. 2021. godine za popunjavanje 7 radnih mesta, pri čemu su analizirana tri poslednje popunjena radna mesta, i to:

- 1) poslovi unapređenja i upravljanja ljudskim resursima,
- 2) upravno-pravni poslovi u oblasti ozakonjenja objekata,
- 3) poslovi obrade podataka iz oblasti ozakonjenja objekata.

**Javni konkurs je bio objavljen na zvaničnoj internet prezentaciji GO i u dnevnom listu A/lo koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije**, te su prilikom bodovanja prvog elementa (E.1) umanjani bodovi, pošto metodologija istraživanja dodatno vrednuje oglašavanje javnih konkursa u većem broju medija od onoga što je propisano zakonom. Dalje, utvrđeno je da je **tekst javnog**

**konkursa bio jasan i razumljiv**, odnosno da su kandidati iz njega mogli jasno i nedvosmisleno saznati: opis posla za svako radno mesto (*u skladu sa Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u GO Zvezdara*), neophodne uslove koje kandidati treba da ispune, spisak dokumenta koje kandidati treba da podnesu, kao i zahteve i očekivanja od kandidata u izbornom postupku (npr. način provere stručnih znanja i osposobljenosti, naziv stručne oblasti u kojoj će se vršiti provera znanja i sl.). Pored ovoga, istraživači su proveravali da li je tekst javnog konkursa napisan tako da eksterni kandidati, koji nikada nisu radili u javnoj upravi, mogu lako da razumeju opis posla i sve zahteve za podnošenje prijave. S tim u vezi dodatno je vrednovana praksa koja ima za cilj da javne konkurse učini atraktivnijim i lakšim za razumevanje spoljnim kandidatima, bez korišćenja birokratskog jezika (doslovce prekopiran tekst iz Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta). **Analizirani javni konkurs je sadržao birokratski jezik, tj. opisi poslova su bili doslovce prepisani iz pomenutog Pravilnika**, te su prilikom bodovanja drugog elementa (E.2) umanjani bodovi. Načelnica Odeljenja za opštu upravu je tokom intervjua navela da je „prepričavanje“ opisa poslova iz Pravilnika u tekstu javnog poziva prema njenom mišljenju protivzakonito, te da svi kandidati na usmenom razgovoru budu informisani o poslovima koje podrazumeva radno mesto za koje su se prijavili. Ipak, ova primedba se sa stanovišta metodologije istraživanja ne može smatrati relevantnom, jer ukoliko spoljni kandidati ne razumeju opis posla koji treba da obavljaju iz teksta konkursa, najverovatnije se neće ni prijaviti na upražnjeno radno mesto.

Treći element (E.3) meri da li JLS zainteresovanim licima u praksi pruža dodatne informacije i pojašnjenja na pitanja upućena u vezi sa objavljenim javnim konkursom za popunjavanje radnih mesta, te da li odgovore na pristigla pitanja javno objavljuje na zvaničnoj internet prezentaciji, sa ciljem jednakog tretmana svih potencijalnih kandidata. S obzirom na to da u vezi sa analiziranim javnim konkursom nije bilo pitanja i zahteva da dodatnim informacijama, Zvezdari su dodeljeni maksimalni bodovi.

Jedna od ključnih karika u obezbeđivanju transparentnog zapošljavanja u organima javne uprave, podrazumeva da javni pozivi za popunjavanje radnih mesta ne bi trebalo da sadrže nerazumne prepreke za eksterne kandidate, zbog kojih su radna mesta lakše dostupna kandidatima koji već imaju radno iskustvo u javnoj upravi. Ovo se, s jedne strane, odnosi na to da javni konkurs ne bi trebalo da sadrži zahteve koji predstavljaju posebno opterećenje za spoljne kandidate (npr. položen državni ispit kao eliminatoran uslov prilikom prijave na konkurs, odnosno zahtev za pružanje dokaza o pohađanju određenih obuka koje su dostupne samo službenicima koji rade u upravi itd.). S druge strane, uslovi za rad na oglašenom radnom mestu ne bi trebalo da budu prethodno upodobljeni za prijem tačno određenog kandidata i to izmenom Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, neposredno pre raspisivanja javnog konkursa. **Analiza je pokazala da ni za jednu od tri analizirane radne pozicije nisu bile postavljene nerazumne prepreke koje bi favorizovale kandidate koje imaju prethodno radno iskustvo u javnoj upravi, niti je bilo izmena uslova za rad na oglašenim radnim mestima u Pravilniku**, i to u periodu od 3 meseca pre raspisivanja konkursa. Ovakav nalaz je uticao da se za četvrti element (E.4) dodele maksimalni bodovi.

Zahvaljujući petom elementu indikatora (E.5) analizirano je da li je i koliko procedura prijave na konkurs bila zahtevna za potencijalne kandidate, jer se pretpostavlja da će manje administrativno opterećenje u smislu prikupljanja dokumentacije, povećati interesovanje eksternih kandidata. Fokus istraživanja u ovom domenu se odnosio na proveru da li je konkursom bila predviđena mogućnost da kandidati ovlaste Upravu da sama pribavi dokumenta iz javnih registara (npr. izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o državljanstvu itd.) koja su im neophodna za podnošenje prijave na konkurs. Reč je zapravo o testiranju primene čl. 103 *Zakona* o opštem upravnom postupku prema kome je organ javne uprave dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena

evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje. **Istraživanje je pokazalo da je analizirani javni konkurs predvideo da Uprava GO Zvezdara po službenoj dužnosti prikuplja podatke iz javnih registara**, te su za E.5 dodeljeni maksimalni bodovi.

Daljim istraživanjem su analizirani zapisnici konkursne komisije kako bi se utvrdilo da li sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku (E.6). Tom prilikom je utvrđeno da se za sve tri radne pozicije prijavio po jedan kandidat, te da su sve prijave bile blagovremene i potpune. Dakle, u izbornom postupku za sva tri radna mesta je učestvovao po jedan kandidat. Provera stručnih osposobljenosti i znanja kandidata vršena je usmenim putem. **Zapisnici komisije su kompletni i sadrže sve informacije o preduzetim radnjama tokom izbornog postupka, kao i o rezultatima koji su kandidati postigli u izbornom postupku.** Iz zapisnika se jasno vide utvrđena merila za izbor kandidata, preduzete radnje u izbornom postupku, spisak pitanja na usmenoj proveri znanja i sposobnosti, evaluacioni upitnici i bodovanje kandidata koji je sproveo svaki član komisije, lista za izbor itd. Iako je utvrđeno da su zapisnici komisije kompletni, za šesti element (E.6) su umanjeni bodovi, jer je provera znanja, veština i osposobljenosti kandidata vršena samo usmenim putem, što je neosporno u skladu sa zakonom. Međutim, metodologija istraživanja dodatno vrednuje kada se provera kompetencija kandidata u izbornom postupku, pored usmenog, vrši i pisanim putem, te je to razlog za smanjivanje bodova za E.6.

Sedmi i osmi element indikatora (E.7 i E.8) mere transparentnost ishoda postupaka izbora kandidata, tj. da li su rešenja o izboru kandidata za prijem u radni odnos, odnosno rešenje o neuspehu javnog konkursa javno dostupna. Prilikom objave ovih dokumenata potrebno je voditi računa o zaštiti podataka o ličnosti kandidata. **Analizom je utvrđeno da GO Zvezdara nije javno objavila odluke o izboru kandidata za analizirane radne pozicije**, te su joj za E.7 oduzeti bodovi. Takođe, istraživanje je pokazalo **da u poslednje dve godine u GO Zvezdara nije bilo neuspelih javnih konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta**, te su joj za E.8 dodeljeni maksimalni bodovi.

### 3.3.3. Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja

Prilikom ocene efikasnosti zaštite službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja, GO Zvezdara je osvojila 13 od maksimalnih 16 bodova (81,3%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno ocenom 4**. Indikator čini 6 elemenata, a za njih 4 (E.2, E.4, E.5 i E.6) Zvezdara je dobila maksimalne bodove.

U tabeli br. 8 predstavljen je detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 6.



Tabela 8. Indikator 6: Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o javnim konkursima za popunjavanje radnih mesta službenika na položaju su dostupne javnosti	4	2
E.2	Članovi konkursne komisije su stručni	2	2
E.3	Konkursna komisija ima jednak tretman svih učesnika u postupku i zapisnici koje vodi konkursna komisija sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku	2	1
E.4	Informacije o neuspelim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	2
E.5	Vršioци dužnosti službenika na položaju se postavljaju na određeno vreme iz reda službenika	4	4
E.6	Razlozi za razrešenje službenika na položajima u JLS se adekvatno primenjuje u praksi	2	2
<b>UKUPNO:</b>		<b>16</b>	<b>13</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>4</b>	

Analiza je zasnovana na uzorku poslednjeg sprovedenog javnog konkursa za popunjavanje položaja u lokalnoj upravi. Konkretno, analiziran je javni konkurs za popunjavanje položaja načelnika Uprave GO Zvezdara, raspisan 28. 4. 2021. godine. Javni konkurs je bio objavljen na zvaničnoj internet prezentaciji GO i u dnevnom listu *Alo* koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije, te su prilikom bodovanja prvog elementa (E.1) umanjeni bodovi, pošto metodologija istraživanja dodatno vrednuje oglašavanje javnih konkursa u većem broju medija od onoga što je propisano zakonom.

Uvidom u konkursnu dokumentaciju zaključeno je da je **konkursna komisija za izbor kandidata formirana u skladu sa važećim odredbama Zakona o zaposlenima u AP i JLS koje se odnose na stručnost komisije**<sup>12</sup>, te su za bodovanje drugog elementa dodeljeni maksimalni bodovi (E.2). **Zapisnici konkursne komisije sadrže sve podatke o rezultatima koje je kandidat postigao u izbornom postupku**, te se zaključuje da je na konkurs stigla samo jedna prijava koja je bila blagovremena i potpuna, odnosno da je smo jedan kandidat učestvovao u izbornom postupku. **Provera stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata je proveravana usmenim putem**. Iz zapisnika se jasno vide utvrđena merila za izbor kandidata, preduzete radnje u izbornom postupku, spisak pitanja na usmenoj proveri znanja i sposobnosti, evaluacioni upitnici i bodovanje kandidata koje je sproveo svaki član komisije, lista za izbor itd. Iako je utvrđeno da su zapisnici komisije kompletni, za treći element (E.3) su umanjeni bodovi, jer je provera znanja, veština i osposobljenosti kandidata vršena samo usmenim putem, a metodologija istraživanja dodatno vrednuje kada se provera kompetencija kandidata, pored usmenog, vrši i pisanim putem.

Četvrti element indikatora meri da li su informacije o neuspelim postupcima za popunjavanje položaja dostupne javnosti zajedno sa obrazloženjem zašto konkurs nije uspeo. Utvrđeno je da **od stupanja na snagu važećeg zakona nije bilo neuspelih konkursa za popunjavanje položaja u GO Zvezdara**, te su za E.4 dodeljeni maksimalni bodovi.

<sup>12</sup> Član 96 zakona

Važeći zakon uređuje uslove, postupak i vremenski rok na koji se može postaviti vršilac dužnosti službenika na položaju. Tako u situacijama kada nije postavljen načelnik uprave, kao ni njegov zamenik, do postavljenja načelnika uprave, odnosno kada načelnik uprave nije u mogućnosti da obavlja dužnost duže od 30 dana, Veće može postaviti vršioca dužnosti koji ispunjava propisane uslove za radno mesto službenika na položaju, i to najduže na tri meseca bez sprovođenja javnog konkursa. Javni konkurs za popunjavanje položaja se oglašava u roku od 15 dana od postavljenja vršioca dužnosti, a u slučaju da se javni konkurs ne okonča postavljenjem na položaj, status vršioca dužnosti se može produžiti najduže još tri meseca (ukupno 6 meseci). **U trenutku sprovođenja monitoringa na pozicijama načelnika i zamenika načelnika Uprave GO Zvezdara su se nalazila lica postavljena na javnom konkursu, a ne vršioci dužnosti**, te su maksimalni bodovi dodeljeni i za peti element indikatora (E.5).

Razlozi za razrešenje službenika na položaju su, takođe, uređeni zakonom (čl. 52). Ovaj član precizira da se službenik razrešava sa položaja ako mu prestane radni odnos zbog:

- 1) pravosnažne presude na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci – danom pravosnažnosti presude,
- 2) konačnog rešenja kojim mu je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa,
- 3) konačnog rešenja kojim mu je određena ocena “ne zadovoljava” na vanrednom ocenjivanju,
- 4) sprovođenja inicijative za razrešenje na osnovu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje koju izrekne Agencija za borbu protiv korupcije,
- 5) drugih razloga predviđenih opštim propisima o radu kojima se uređuje prestanak radnog odnosa nezavisno od volje zaposlenog i volje poslodavca.<sup>13</sup>

Takođe, službenik se razrešava s položaja i ako: 1) organ jedinice lokalne samouprave nadležan za njegovo postavljenje na položaj prihvati javnu preporuku za razrešenje gradskog, odnosno opštinskog zaštitnika prava građana, 2) dva puta, bez obzira na redosled ocena, rešenjem mu bude određena ocena “ne zadovoljava”. **Istraživanje je pokazalo da u GO Zvezdara nije bilo razrešenja službenika na položaju u poslednje 2 godine**, već da je prethodni načelnik Uprave podneo ostavku, te su za šesti element indikatora (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi.

### 3.3.4. Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi

Poslednji indikator u oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* odnosi se na ispitivanje efikasnosti mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi. **U ovom domenu stanje u GO Zvezdara je ocenjeno ocenom 1**, jer je tokom monitoringa Zvezdara sakupila 6 od maksimalnih 22 boda (27,3%). Ipak, kako će analiza u narednim redovima pokazati za ovakvu ocenu stanja je u dobroj meri zaslužan njen status gradske opštine i to što nije nadležna za formiranje i rad Žalbene komisije, odnosno za usvajanje Lokalnog antikorupcijskog plana, jer su to nadležnosti Grada Beograda. Međutim, Grad Beograd nije uspostavio neke od analiziranih mera, a za druge nije pružio informacije i dokaze o njihovom funkcionisanju.

Detaljan pregled bodovanja svih elemenata indikatora 7 dat je u tabeli ispod.

13 Član 52 Zakona o zaposlenima u AP i JLS



Tabela 9. Indikator 7: Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi	2	2
E.2	Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost	4	0
E.3	Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen	4	4
E.4	Članovi Žalbene komisije su kompetentni i postavljeni su u skladu sa propisom	2	0
E.5	Udeo odluka Žalbene komisije koje su poništene na upravom sporu	4	0
E.6	Usvojen lokalni antikorupcijski plan	2	0
E.7	Uspostavljeni mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana	4	0
<b>UKUPNO:</b>		<b>22</b>	<b>6</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>1</b>	

Zakon o zaposlenima u AP i JLS je propisao (čl. 196) obavezu JLS da donesu Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi (E.1). Kodeksom ponašanja se uređuju opšta pravila ponašanja službenika i nameštenika, te konkretizuju ustavne i zakonske norme u ovoj oblasti koje predstavljaju osnov za unapređenje rada organa, službi, organizacija i njihovih zaposlenih, kada oni vrše poslove iz nadležnosti lokalne samouprave i poslove od značaja za ostvarivanje prava i sloboda građana. **GO Zvezdara je 2019. godine usvojila Kodeks ponašanja službenika i nameštenika GO Zvezdara**, ali se o primeni Kodeksa ne pripremaju godišnji izveštaji. Ovo je uslovalo dodelu maksimalnog broja bodova za prvi element (E.1), kao i oduzimanje bodova za drugi element indikatora (E.2).

Dalje, GO Zvezdara nema žalbenu komisiju koja u drugom stepenu odlučuje o pravima i dužnostima službenika, odnosno o žalbama učesnika internog i javnog konkursa, **već o ovim žalbama odlučuje Žalbena komisija Grada Beograda**<sup>14</sup>. **Grad Beograd je formirao ovu komisiju i doneo Poslovnik o njenom radu**, tako da su za treći element indikatora (E.3) dodeljeni maksimalni bodovi. Međutim, nije bilo moguće utvrditi da li su članovi žalbene komisije kompetentni i postavljeni u skladu sa zakonom, pošto Gradska uprava Grada Beograda nije odgovorila na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, koji joj je upućen 25. marta 2022. godine. Naime, Zakon o zaposlenima u AP i JLS propisuje da najmanje dva člana žalbene komisije moraju imati stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci. Na osnovu javno dostupnih podataka može se zaključiti da Žalbenu komisiju Grada Beograda čine četiri člana, svi diplomirani pravnici, ali ne postoje dokazi da su najmanje dva člana u momentu imenovanja imala najmanje pet godina radnog iskustva u struci. To je razlog zašto za četvrti element (E.4) nisu dodeljeni bodovi.

<sup>14</sup> <https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1732231-zalbena-komisija-grada-beograda/>

Predmet monitoringa je bio i kvalitet odluka koje donosi žalbena komisija, te je u vezi sa time ispitivan ishod pokrenutih i okončanih upravnih sporova koji su rezultirali poništenjem odluka Žalbene komisije (E.5). Analizirane su sve odluke Žalbene komisije u periodu poslednje 2 godine od momenta započinjanja monitoringa, odnosno u periodu od marta 2020. do februara 2022. godine. S obzirom na to da Gradska uprava Grada Beograda nije odgovorila na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji se odnosio i na broj poništenih odluka Žalbene komisije u posmatranom periodu, a koji joj je upućen 25. marta 2022. godine, za peti element indikatora (E.5) nisu dodeljeni bodovi.

Akcionim planom za pregovaranje Srbije o članstvu u Evropskoj uniji za Poglavlje 23, predviđeno je jačanje preventivnih antikorupcijskih mehanizama na nivou lokalne samouprave. To podrazumeva da gradovi i opštine treba da usvoje i primene lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije u kojima se identifikuju nadležnosti, oblasti, procesi i procedure kod kojih postoji rizik za nastanak različitih oblika korupcije i kojima se predlažu načini za upravljanje ovim rizicima. Primenom lokalnih akcionih planova i uspostavljanjem adekvatnih mehanizama za praćenje njihovog sprovođenja, jedinice lokalne samouprave jačaju svoju otpornost na nastanak korupcije, na nepravilnosti i zloupotrebe javnih resursa, odnosno jačaju svoje kapacitete za zaštitu, zastupanje i ostvarivanje javnog interesa lokalne zajednice. **Prema tumačenju Agencije za sprečavanje korupcije obavezu donošenja Lokalnog antikorupcijskog plana imaju samo jedinice lokalne samouprave, dakle, to je obaveza Grada Beograda, ali on do sada nije usvojio ovaj akt.** To je razlog zašto za šesti i sedmi element (E.6 i E.7) nisu dodeljeni bodovi.

## 3.4. Odgovornost

Stanje u okviru četvrte oblasti javne uprave – *Odgovornost* mereno je posredstvom jednog indikatora, koji se odnosi na proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici. Ovaj indikator sadrži 8 elemenata koncipiranih tako da pokrivaju jedan Princip javne uprave – pravo na pristup informacijama od javnog značaja se dosledno primenjuje.

### 3.4.1. Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici

Kako je već navedeno u jednom od uvodnih poglavlja, najbolje ocenjena oblast funkcionisanja Uprave GO Zvezdara jeste *Odgovornost*, odnosno proaktivnost Uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet prezentaciji za koju je Zvezdara **dobila najvišu ocenu – ocenu 5**. Detaljan pregled bodovanja svih osam elemenata ovog indikatora je dat u tabeli ispod.

Tabela 10. Indikator 8: Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Organizaciona šema i informacije o propisanim nadležnostima svih organizacionih jedinica u okviru Uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici GO	4	2
E.2	Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici GO	4	4

E.3	Informator o radu Uprave gradske opštine nalazi se na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.4	Statut gradske opštine nalazi se na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.5	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.6	Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.7	Spisak važećih planskih dokumenta (strateških dokumenata, akcionih planova, programa) nalazi se na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.8	Dokumenti u vezi pripreme i realizacije budžeta GO nalaze se na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
<b>UKUPNO:</b>		<b>32</b>	<b>30</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>5</b>	

Početni korak u proaktivnom informisanju građana podrazumeva da lokalna uprava na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji treba da objavi informacije o svom unutrašnjem uređenju i organizaciji, koje obuhvataju organizacionu šemu, informacije o nadležnostima svake organizacione jedinice u njenom sastavu i kontakt informacije. Pretraživanjem zvanične internet prezentacije GO Zvezdara, **utvrđeno je da su lako dostupne informacije o svim organizacionim jedinicama njene Uprave sa opisom nadležnosti (E.1) i kontakt informacijama svake od njih (E.2).** S obzirom na to da su nadležnosti organizacionih jedinica doslovce prepisane iz *Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Upravi GO Zvezdara*, bez suptilnog prilagođavanja određenih formulacija koje su nejasne većini građana (korišćenje birokratskog jezika u zvaničnim aktima lokalne uprave), za prvi element (E.1) su prepolovljeni bodovi. Za drugi element indikatora (E.2) su dodeljeni maksimalni bodovi, jer su kontakt informacije svih organizacionih jedinica lako dostupne i ažurne.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je propisao članom 39 da državni organ najmanje jednom godišnje izrađuje informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji treba da sadrži sve propisane elemente. Pored zakona, ova oblast je detaljnije uređena *Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa*. **Analiza je pokazala da GO Zvezdara objavljuje informator o svom radu<sup>15</sup>, da je sadržina informatora usklađena sa važećim propisima, te da je on ažuran i lako dostupan na zvaničnoj internet prezentaciji gradske opštine.** Takođe, **utvrđeno je da je Statut gradske opštine<sup>16</sup> kao njen najviši pravni akt dostupan na njenom zvaničnom veb-sajtu.** U skladu sa ovim nalazima za treći i četvrti element indikatora (E.3 i E.4) dodeljeni su maksimalni bodovi.

Dalje istraživanje je pokazalo da su lako dostupna još dva značajna akta na internet prezentaciji GO – *Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Upravi GO Zvezdara* i *Plan javnih nabavki za 2022. godinu*<sup>17</sup>. Sledstveno ovom nalazu, za peti i šesti element indikatora (E.5 i E.6) su dodeljeni maksimalni bodovi.

Pored gorenavedenih dokumenata, za građane je bitna i dostupnost svih važećih planskih dokumenata i javnih politika na zvaničnoj internet prezentaciji lokalne uprave. U momentu sprovođenja monitoringa, GO Zvezdara je imala 10 važećih planskih dokumenata i dokumenata javnih politika, i to su:

<sup>15</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/javnost-rada/informator-o-radu/>

<sup>16</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/javnost-rada/dokumenta/>

<sup>17</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/javnost-rada/javne-nabavke/>

- 1) *Politika kvaliteta,*
- 2) *Strateški plan razvoja GO Zvezdara 2021–2024. godine,*
- 3) *Akcionni plan razvoja zaštite životne sredine GO Zvezdara za period od 2021. do 2024. godine,*
- 4) *Plan javnog zdravlja za teritoriju GO Zvezdara za period 2021–2026,*
- 5) *Plan razvoja kulture GO Zvezdara za period od 2021–2024. godine,*
- 6) *Program za unapređenje položaja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika na teritoriji GO Zvezdara za period 2021–2024,*
- 7) *Lokalni akcionni plan za unapređenje položaja romske populacije na teritoriji GO Zvezdara za period od 2021–2023,*
- 8) *Lokalni akcionni plan zapošljavanja GO Zvezdara za period 2021–2023,*
- 9) *Program unapređenja socijalne zaštite na teritoriji GO Zvezdara za period 2021–2023,*
- 10) *Program za mlade GO Zvezdara 2022–2026.*

**Istraživanje je pokazalo da su sva navedena dokumenta lako dostupna na veb-sajtu GO<sup>18</sup>, te su za sedmi element (E.7) dodeljeni maksimalni bodovi.**

Konačno, od posebnog značaja za proaktivno informisanje građana je ažurno objavljivanje dokumenata koji se odnose na pripremu, usvajanje i realizaciju lokalnog budžeta. Zato je tokom monitoringa proveravano da li su opštine i gradovi učinili javno dostupnim tri bitna budžetska dokumenta i to: Odluku o budžetu, Odluku o završnom računu i Građanski budžet, a kao uzorak su uzeti poslednji dostupni dokumenti za istu fiskalnu godinu (2020). **Analiza je pokazala da je GO Zvezdara objavila sve analizirane dokumente: Odluku o budžetu za 2020. godinu i Odluku o konsolidovanom završnom računu budžeta GO Zvezdara za 2020. godinu** na veb stranici *Budžet*<sup>19</sup>, dok je *Građanski vodič kroz odluku o budžetu za 2020. godinu* dostupan na posebnoj veb-stranici *Vodič za građane i građanke kroz budžet i završni račun*.<sup>20</sup> Dobijeni nalazi su uticali da se za osmi element (E.8) dodele maksimalni bodovi.

### 3.5. Pružanje usluga

Stanje u okviru pete oblasti javne uprave – *Pružanje usluga* mereno je posredstvom jednog indikatora, koji se odnosi na dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima. Ovaj indikator sadrži 8 elemenata koncipiranih tako da pokrivaju dva Principa javne uprave:

1. Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga,
2. Obezbeđena je dostupnost javnih usluga u praksi.

<sup>18</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/javnost-rada/dokumenta/>

<sup>19</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/budzet/>

<sup>20</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/vodic-za-gradjane-i-gradjanke-kroz-budzet-i-završni-racun/>

### 3.5.1. Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

GO Zvezdara je u oblasti pružanja administrativnih usluga građanima ispunila 71,4% postavljenih zahteva, odnosno osvojila je 20 od mogućih 28 bodova, te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno ocenom 4**. Ovo je jedna od najbolje ocenjenih oblasti u funkcionisanju Uprave GO Zvezdara. Od ukupno 8 elemenata koji čine ovaj indikator za 5 elemenata (E.1, E.3, E.6, E.7 i E.8) Zvezdara je dobila maksimalne bodove. Manjkavosti u ovoj oblasti se prevashodno odnose na nedostupnost usluga koje se pružaju građanima preko portala eUprava, kao i na to da određeni broj građana ima primedbe na kvalitet rada lokalne uprave.

Tabela 11. Indikator 9: Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	U opštini postoji dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava	4	4
E.2	Dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga građanima je sveobuhvatan	4	2
E.3	Uspostavljeno je jedinstveno upravno mesto u lokalnoj upravi	2	2
E.4	Stepen zadovoljstva građana uslugama koje su ostvarili u okviru jedinstvenog upravnog mesta u lokalnoj upravi	4	2
E.5	Usluge koje pruža lokalna uprava su dostupne na portalu eUprava	4	0
E.6	Lokalna uprava pruža usluge građanima na svim jezicima u službenoj upotrebi i pripadnicima nacionalnih manjina je omogućen pristup uslugama na jezicima nacionalnih manjina (za one JLS u kojima je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine)	2	2
E.7	Osobama sa invaliditetom je omogućen pristup objektima u kojima se pružaju administrativne usluge	4	4
E.8	Internet stranica JLS sadrži sve neophodne i lako dostupne podatke o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane	4	4
<b>UKUPNO:</b>		<b>28</b>	<b>20</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>4</b>	

**GO Zvezdara ne poseduje poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima.** Međutim, kako je već pomenuto ona u svom radu od 2009. godine primenjuje međunarodni ISO 9001 standard koji se odnosi na zahteve korisnika usluga u pogledu njihovog kvaliteta. To znači da se na godišnjem nivou postavljaju ciljevi u vezi sa unapređenjem pružanja usluga fizičkim i pravnim licima, prate procesi u okviru svih organizacionih jedinica Uprave, te vrši evaluacija postavljenih ciljeva za potrebe izrade godišnje analize postignuća. Iz *Analize ciljeva GO Zvezdara za 2020. godinu* zaključuje se da je 80% korisnika usluga zadovoljno ljubaznošću i uslužnošću službenika, te da ocena zadovoljstva korisnika radom Uprave iznosi 3,92 na skali od 1–5. Procenat poništenih rešenja i zaključaka koje su donele organizacione jedinice Uprave od strane viših instanci vlasti se u 2020. godini kretao od 0 do 1%, a najviše naknadno poništenih rešenja i zaključaka je donelo Odeljenje za građevinske poslove. Procenat predmeta koji se rešavaju u zakonskom roku kreće se od 92% do 100% i po ovom pitanju najefikasnije je Odeljenje za društvene delatnosti, dok se procenat

nerешenih predmeta od ukupnog broja aktivnih predmeta u 2020. kretao od 0% do 3,4%. Najviše aktivnih nerешenih predmeta na kraju 2020. godine je imalo Odeljenje za građevinske poslove. Od 24 indikatora koji mere postizanje ciljeva u odnosu na zahteve korisnika i nivo usluga, 22 indikatora su bila ostvarena u 2020. godini, odnosno 91,7%. Ovi nalazi su uslovlili dodelu maksimalnog broja bodova za prvi element indikatora (E.1).

Metodologija istraživanja predviđa da lokalna politika usmerena na unapređenje kvaliteta javnih usluga treba da bude sveobuhvatna, što podrazumeva najmanje sledeće:

1. uvođenje jedinstvenog upravnog mesta, odnosno njegovo dalje razvijanje ako ono već postoji,
2. poboljšanje dostupnosti javnih usluga za sve korisnike sa posebnim aspektom za osobe sa invaliditetom,
3. postizanje jednakog teritorijalnog pristupa javnim uslugama na teritoriji velikih gradova i opština koje su teritorijalno razuđene (tj. čija je površina veća od 500 km<sup>2</sup>),
4. omogućavanje pristupa uslugama na jezicima nacionalnih manjina (samo za JLS u kojima je u službenoj upotrebi više jezika).

Politika kvaliteta zasnovana na primeni ISO 9001 i ISO 14001 standarda u radu GO Zvezdara podrazumeva, između ostalog, integrisanost rada službi Uprave, tj. težnju da se zahtevi za ostvarivanje prava i usluga korisnika predaju na jednom mestu tj. Šalter sali GO Zvezdara. U 2020. godini ovaj indikator je bio ispunjen 100%,<sup>21</sup> a to je, upravo, zahtev koji se odnosi na postojanje jedinstvenog upravnog mesta unutar lokalne uprave. Međutim, Politika kvaliteta među svojim ciljevima ne targetira osobe sa invaliditetom kao posebno osetljivu kategoriju korisnika kojoj je potrebno obezbediti poboljšani pristup lokalnim uslugama, te je to aspekt na kome je potrebno raditi u narednom periodu. Ovakav nalaz je uslovio da za drugi element indikatora (E.2) budu umanjeni bodovi. S obzirom na to da površina GO Zvezdara iznosi 31,65 km<sup>2</sup>, prema metodologiji istraživanja ona ne spada u krug lokalnih samouprava koje bi trebalo da obezbede ravnomerniji pristup javnim uslugama na svojoj teritoriji, ali je pohvalno to što građani imaju priliku da određeni broj zahteva predaju u mesnim zajednicama gradske opštine.

Osnov za uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta nalazi se u Zakonu o opštem upravnom postupku, a njegov cilj je da se građanima olakša postupak i da se upravni poslovi koje obavlja jedan ili više različitih organa objedine, na način koji bi stranci omogućio lakše i efikasnije ostvarivanje njenog prava. Ipak, kako pojam jedinstvenog upravnog mesta nije suštinski definisan potrebno je određene elemente razraditi podzakonskim aktom, što do sprovođenja ovog monitoringa nije urađeno. Stoga je metodologijom istraživanja predviđeno da će se pod jedinstvenim upravnim mestom smatrati da je građanima omogućeno podnošenje više (srodnih) zahteva na jednom mestu, pri čemu bi se više prava moglo ostvariti samo kroz jedan dolazak na šalter ili kroz jedan zahtev prilikom korišćenja veb servisa. **Monitoringom je utvrđeno da odlike jedinstvenog upravnog mesta ima Šalter sala GO Zvezdara, koja se nalazi u prizemlju zgrade Uprave**, gde građani Zvezdare mogu na jednom mestu da predaju sve zahteve i podneske iz nadležnosti GO Zvezdara, ali i nadležnosti Sekretarijata za javne prihode Grada Beograda i Republičke uprave javnih prihoda. Ovakav nalaz je uticao da za treći element (E.3) budu dodeljeni maksimalni bodovi.

<sup>21</sup> Analize ciljeva GO Zvezdara za 2020. godinu, GO Zvezdara, str. 8



Jedan od načina za proveru zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava jeste uvid u „Knjigu utisaka“ koja treba da bude dostupna građanima u jedinstvenom upravnom mestu. S tom namerom je ispitivano da li ova knjiga postoji i kakve su komentare u njoj ostavili građani u periodu od 6 meseci pre početka monitoringa. **Utvrđeno je da u Šalter sali GO Zvezdara postoji Knjiga utisaka i da je u periodu od novembra 2021. do aprila 2022. ukupno 7 korisnika ostavilo svoje komentare, pri čemu su 4 komentara bila pozitivna (57,1%).** Ovakav nalaz je uticao da za četvrti element (E.4) budu umanjeni bodovi. Kao dobru praksu treba istaći to da GO Zvezdara putem ankete na godišnjem nivou meri zadovoljstvo korisnika usluga po pitanju ljubaznosti i uslužnosti službenika, te je u 2020. godini 80% ispitanika izjavilo da su zadovoljni ponašanjem službenika.

Daljim istraživanjem u ovoj oblasti je proveravana dostupnost usluga koje pruža lokalna uprava na portalu eUprava<sup>22</sup>, koji vodi Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade Republike Srbije. Analiza je vršena na uzorku od tri javne usluge i to:

- » prijava deteta u predškolsku ustanovu,
- » podnošenje zahteva za izdavanje Izvoda iz matične knjige rođenih,
- » podnošenje zahteva za informacije o lokaciji (čl. 53 Zakona o planiranju i izgradnji).

Istraživanje je pokazalo da građani Zvezdare preko portala eUprava mogu samo da upišu dete u predškolsku ustanovu, ali ne i da podnesu zahtev za izdavanje izvoda iz matične knjige rođenih, kao ni zahtev za izdavanje informacije o lokaciji. Dakle, **od tri analizirane javne usluge samo jedna usluga se pruža preko portala eUprava**, što je uticalo da se za peti element (E.5) ne dodele bodovi.

Posebna pažnja u okviru monitoringa je bila posvećena proveru da li je osobama sa invaliditetom omogućen nesmetan pristup objektima u kojima lokalna uprava pruža administrativne usluge. Reč je zapravo o testiranju standarda koji su postavljeni *Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata*<sup>23</sup>, kojim se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. **Analizom je utvrđeno da GO Zvezdara ispunjava standarde definisane ovim Pravilnikom u pogledu dostupnosti administrativnih usluga osobama sa invaliditetom.** Konkretno, na levom spoljašnjem ulazu u objekat Upravne zgrade postavljena je rampa koja omogućava nesmetan ulazak u objekat osobama u invalidskim kolicima, a unutar zgrade postoji električni putnički lift koji omogućava nesmetano kretanje i boravak u zgradi Uprave. Takođe, u prizemlju objekta je izveden zaseban toalet za osobe sa invaliditetom, a omogućena je i pristupačnost javnog saobraćaja. Naime, u neposrednom javnom okruženju zgrade Uprave izvedeni su odgovarajući trotoari, pešačke staze, pešački prelazi i pešačka ostrva, stajališta javnog prevoza, te je izvršena rezervacija i obeležavanje parking mesta za osobe sa invaliditetom. Ovakvi nalazi su usloveli da za sedmi element (E.7) budu dodeljeni maksimalni bodovi.

Bitan preduslov lake dostupnosti administrativnih usluga jeste blagovremeno informisanje javnosti o uslugama koje lokalna uprava pruža građanima i načinu na koje se one ostvaruju. To znači da na zvaničnoj internet prezentaciji JLS treba da bude dostupan spisak svih javnih usluga koje pruža lokalna uprava, opis svake usluge, kontakt informacije službenika / organizacione

<sup>22</sup> <https://euprava.gov.rs/>

<sup>23</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik\\_o\\_tehnickim\\_standardima\\_planiranja\\_projektovanja\\_i\\_izgradnje\\_objekata\\_kojima\\_se\\_osigurava\\_nesmetano\\_kretanje\\_i\\_pristup\\_osobama\\_sa\\_invaliditetom\\_deci\\_i\\_starim\\_osobama.html](https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_tehnickim_standardima_planiranja_projektovanja_i_izgradnje_objekata_kojima_se_osigurava_nesmetano_kretanje_i_pristup_osobama_sa_invaliditetom_deci_i_starim_osobama.html)

jedinice koji pruža određenu uslugu, odnosno ukoliko se radi o onlajn uslugama opis neophodnih koraka koji se moraju preduzeti kako bi ona bila pružena (kreiranje naloga, instaliranje aplikacije i sl.). Monitoring je vršen na uzorku tri javne usluge, i to:

- » izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata,
- » postupak upisa dece u predškolsku ustanovu,
- » izdavanje Izvoda iz matične knjige venčanih.

**Istraživanjem je utvrđeno da su sve informacije o analiziranim javnim uslugama lako dostupne na internet prezentaciji GO** (izdavanje Izvoda iz matične knjige venčanih i izdavanje građevinskih dozvola) **i veb-sajtu Predškolske ustanove Zvezdara** (postupak upisa dece u vrtić), te su prilikom ocene osmog elementa (E.8) dodeljeni maksimalni bodovi.

## 3.6. Upravljanje javnim finansijama

Stanje u okviru šeste oblasti javne uprave – *Upravljanje javnim finansijama* mereno je posredstvom tri indikatora, od kojih se prvi odnosi na poštovanje budžetskog kalendara i planiranje budžetskih prihoda i rashoda, drugi na transparentnost budžeta, a treći indikator meri zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti. Sva tri indikatora sadrže više elemenata koncipiranih tako da pokrivaju tri Principa javne uprave, i to:

1. Budžet JLS se utvrđuje u skladu sa pravnim okvirom, uz sveobuhvatno navođenje rashoda koji su u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koji se poštuju,
2. Obezbeđena je transparentnost budžeta JLS i nadzor nad njim,
3. Javne nabavke počivaju na osnovnim principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti.

**GO Zvezdara je u ovoj oblasti zadovoljila 67,6% postavljenih indikatora**, osvojivši 50 od 74 mogućih bodova. U okviru ove oblasti najbolje je ocenjena transparentnost budžeta i dostupnost budžetskih dokumenata, a najlošije poštovanje budžetskog kalendara i uspešnost planiranja prihoda i rashoda.

### 3.6.1. Step en poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda

Prilikom ocene da li se, i u kojoj meri, poštuje budžetski kalendar, kao i da li je postojeći način planiranja budžetskih prihoda i rashoda uspešan, GO Zvezdara je osvojila 10 od maksimalnih 20 bodova (50%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno ocenom 2**. Indikator čini šest elemenata, za dva elementa (E.2 i E.3) Zvezdara nije osvojila nijedan bod, a za isto toliko elemenata (E.4 i E.5) dobila je maksimalne bodove. Za preostala dva elementa (E.1 i E.6) dodeljeni su polovični bodovi.

U tabeli br. 12 predstavljen je detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 10.



Tabela 12. Indikator 10: Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Priprema budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	4	2
E.2	Utvrđivanje predloga budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	2	0
E.3	Usvajanje budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	4	0
E.4	Stepen sveobuhvatnosti budžeta prema programskoj strukturi budžeta	2	2
E.5	Stepen uspešnosti planiranja prihoda u budžetu JLS	4	4
E.6	Stepen uspešnosti planiranja rashoda u budžetu JLS	4	2
<b>UKUPNO:</b>		<b>20</b>	<b>10</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>2</b>	

Prva tri elementa indikatora (E.1, E.2 i E.3) procenjuju da li se, i u kojoj meri, poštuje budžetski kalendar prilikom pripreme lokalnog budžeta, tj. rokovi utvrđeni Zakonom o budžetskom sistemu. U skladu sa članom 31 ovog Zakona, krajnji rokovi za pripremu budžeta su:

- » **1. avgust** – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacrt budžeta lokalne vlasti,
- » **1. septembar** – direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti dostavljaju predlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije, za budžetsku i naredne dve fiskalne godine, koji sadrži izveštaj o učinku programa za prvih šest meseci tekuće godine,
- » **15. oktobar** – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti,
- » **1. novembar** – nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti,
- » **20. decembar** – skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlasti,
- » **25. decembar** – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja ministru odluku o budžetu lokalne vlasti.

Kao uzorak je uzeto usvajanje poslednjeg lokalnog budžeta, tj. analiza poštovanja budžetskog kalendara prilikom pripreme Odluke o budžetu GO Zvezdara za 2022. godinu. Nalazi istraživanja ukazuju da su ispoštovana samo prva dva roka iz budžetskog kalendara. Naime, Odeljenje za finansije i privredu je 1. avgusta 2021. dostavilo budžetskim korisnicima *Uputstvo za pripremu odluke o budžetu GO Zvezdara za 2022. godinu sa projekcijama za 2023. i 2024. godinu*, a oni su imali rok da predloge svojih finansijskih planova dostave do 31. avgusta 2021. U daljem postupku je ovo Odeljenje dostavilo nacrt budžeta Veću GO Zvezdara 16. decembra 2021. Dakle, od prva tri roka iz budžetskog kalendara koji se odnose na pripremu nacrt budžeta ispoštovana su prva dva roka, te su za prvi element (E.1) prepolovljeni bodovi. Veće je razmatralo i utvrdilo nacrt budžeta tek u drugoj polovini decembra, kada ga je i uputilo u skupštinsku proceduru

na usvajanje, te ni četvrti rok nije ispoštovan. Skupština GO Zvezdara je na sednici održanoj 27. decembra 2021. godine usvojila budžet, a 31. decembra 2021. ga dostavila Ministarstvu finansija. Dakle, **analiza je pokazala da je GO Zvezdara ispoštovala samo prva dva od šest rokova predviđenih budžetskim kalendarom**, te joj za drugi i treći element (E.2 i E.3) nisu dodeljeni bodovi.

Dalja analiza je obuhvatala proveru da li usvojeni budžet prati propisanu uniformisanu programsku strukturu budžeta JLS, kao i postojanje prakse rodno odgovornog budžetiranja (E.4). Programska struktura budžeta je uređena *Zakonom o budžetskom sistemu i Uputstvom za pripremu budžeta JLS*, koje svake godine priprema Ministarstvo finansija. Struktura budžeta obuhvata 17 uniformisanih programa u okviru kojih je potrebno definisati ciljeve programa, programske aktivnosti i indikatore. Uvidom u Odluku o budžetu GO Zvezdara za 2022. **zaključuje se da su rashodi i izdaci u budžetu iskazani po programskoj klasifikaciji, te da budžet sadrži nekoliko rodno odgovornih ciljeva**, i to u sledećim programima:

- » Program 11 – Socijalna i dečja zaštita (indikatori: 50% žena među svim korisnicima mera materijalne podrške, 12 žena zaposleno kroz mere Lokalnog akcionog plana zapošljavanja),
- » Program 14 – Razvoj sporta i omladine (indikatori: 1.000 devojčica uključeno u sportske aktivnosti u odnosu na ukupan broj školske dece, 100 devojaka korisnika omladinske politike).

Prethodni nalazi su omogućili dodelu maksimalnih bodova za četvrti element indikatora (E.4).

Poslednja dva elementa indikatora mere uspešnost JLS u planiranju budžetskih prihoda i rashoda. Peti element (E.5) prati koliko je lokalna uprava uspešna u planiranju prihoda u budžetu JLS kroz procentualni odnos između planiranih prihoda u godišnjem budžetu i stvarnih prihoda prikupljenih tokom poslednje kalendarske godine. Analiza je vršena na osnovu podataka iz prvobitno usvojene Odluke o budžetu za posmatranu godinu (a ne poslednje Odluke o rebalansu budžeta) i Odluke o završnom računu za istu godinu. Predmet istraživanja je bila fiskalna 2020. godina. Metodologija istraživanja je predvidela da se analiziraju samo tekući prihodi koji izvorno pripadaju JLS (ekonomska klasifikacija 7 i 8), bez samodoprinosu (711180), kapitalnih namenskih transfera od RS i APV (733252), kredita (911) i donacija. Takođe, najbolje su bodovana odstupanja do 15% između planiranih i izvršenih prihoda budžeta, a za odstupanja veća od 40% se nisu dodeljivali bodovi.

Analiza je pokazala da su inicijalno planirani izvorni prihodi budžeta (bez gorenavedenih ekonomskih klasifikacija), prema prvobitno usvojenoj Odluci o budžetu GO Zvezdara za 2020. godinu, iznosili 654.819.696,00 RSD, dok su ostvareni prihodi iznosili 571.175.451,00 RSD, odnosno 87,2% planiranih. Dakle, **odstupanje između planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda u fiskalnoj 2020. godini u GO Zvezdara je iznosilo 12,8%**, te su za peti element (E.5) dodeljeni maksimalni bodovi.

Šesti element indikatora (E.6) meri koliko je lokalna uprava uspešna u planiranju rashoda u budžetu JLS kroz procentualni odnos između planiranih rashoda u godišnjem budžetu i ostvarenih rashoda tokom poslednje pune kalendarske godine. Prilikom analize budžetskih rashoda, metodologija istraživanja je predvidela da u obzir treba uzeti samo planirane i izvršene tekuće rashode (ekonomska klasifikacija 4, bez kapitalnih transfera 4632, jer se oni dobijaju od RS i APV) i kapitalne rashode (ekonomska klasifikacija 5). I u ovom slučaju, najbolje su bodovana odstupanja do 15% između planiranih i izvršenih rashoda budžeta, dok se za odstupanja veća od 40% nisu dodeljivali bodovi.

Nalazi monitoringa pokazuju da su inicijalno planirani rashodi, prema prvobitno usvojenoj Odluci o budžetu GO Zvezdara za 2020. godinu, iznosili 642.051.683,00 RSD bez gorenavedenih ekonomskih klasifikacija, dok su izvršeni rashodi iznosili 494.108.469,00 RSD, odnosno 77% planiranih rashoda. Dakle, **odstupanje između planiranih i ostvarenih budžetskih rashoda u budžetskoj 2020. godini u GO Zvezdara je iznosilo 23%**, te su za šesti element indikatora (E.6) umanjani bodovi. Treba uzeti u obzir da je fiskalna 2020. godina po svim parametrima bila vanredna, zbog izbijanja pandemije koronavirusa, te u tom svetlu treba i tumačiti postojeća odstupanja u pogledu planiranja i izvršenja budžetskih prihoda i rashoda.

### 3.6.2. Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

Među najbolje ocenjenim indikatorima je i ovaj koji se odnosi na transparentnost i dostupnost budžeta za koji je GO Zvezdara osvojila 24 od maksimalnih 26 poena (92,3%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno ocenom 5**. Od osam elementa koji čine indikator, Zvezdara je osvojila maksimalne bodove za njih sedam. Jedini segment transparentnosti budžeta koji nedostaje GO Zvezdara odnosi se na objavljivanje podataka o budžetu u otvorenom formatu na nacionalnom Portalu otvorenih podataka.

U tabeli ispod predstavljen je detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 11.

Tabela 13. Indikator 11: Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Usvojeni godišnji budžet je lako dostupan na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.2	Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine su lako dostupni na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.3	Odluke o završnom računu budžeta su lako dostupne na zvaničnoj internet stranici GO	4	4
E.4	Izveštaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o budžetskoj potrošnji u smislu programske, funkcionalne, organizacione i ekonomske klasifikacije	4	4
E.5	Informacije o korišćenju budžetskih rezervi lako su dostupne na zvaničnoj internet stranici GO	2	2
E.6	Građanski vodiči kroz Odluku o budžetu redovno se objavljuju na internet stranici GO i lako su dostupni	4	4
E.7	Građanski vodič kroz odluku o završnom računu budžeta je lako dostupan građanima	2	2
E.8	Podaci o budžetu se objavljuju u otvorenom formatu (otvoreni podaci)	2	0
<b>UKUPNO:</b>		<b>26</b>	<b>24</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>5</b>	

Prvi zahtev u pogledu transparentnosti lokalnog budžeta se svakako odnosi na laku dostupnost usvojenog budžeta na zvaničnoj internet prezentaciji JLS (E.1). Kao uzorak je uzeta **dostupnost Odluke o budžetu za tekuću (2022) i prethodnu fiskalnu godinu (2021)<sup>24</sup>**, a utvrđeno je da su **obe odluke lako dostupne na internet prezentaciji GO Zvezdara, na stranici *Budžet***.

<sup>24</sup> <https://zvezdara.rs/budzet/>

Međutim, za građane je od većeg značaja transparentnost trošenja lokalnog budžeta, koju mogu da prate zahvaljujući izveštajima o izvršenju budžeta (E.2). Zakon o budžetskom sistemu je propisao obavezno šestomesečno, devetomesečno i godišnje izveštavanje o izvršenju budžeta (završni račun). Metodologija istraživanja je dodatno predvidela da će postojanje mesečnih i kvartalnih izveštaja o izvršenju budžeta biti posebno vrednovano kao dobra praksa, upravo zbog značaja budžeta kao instrumenta kojim se alociraju javna sredstva na zadovoljenje potreba od javnog interesa. Predmet istraživanja su bili izveštaji o izvršenju budžeta za prethodnu kalendarsku godinu (2021). **Utvrđeno je da GO Zvezdara izrađuje šestomesečne i devetomesečne izveštaje o izvršenju budžeta, kao i završne račune, te da su ovi izveštaji lako dostupni na njenoj internet prezentaciji.** Takođe, Odeljenje za finansije i privredu izrađuje različite mesečne izveštaje o izvršenju budžeta za potrebe različitih organa, ali je od svih mesečnih izveštaja javno dostupan samo onaj koji predstavlja integralni deo Informatora o radu GO Zvezdara<sup>25</sup>. Ovakvi nalazi su uticali da za drugi i treći element indikatora (E.2 i E.3) budu dodeljeni maksimalni bodovi.

Analiza nije samo obuhvatala transparentnost izveštaja o izvršenju budžeta, već i vrednovanje njihove strukture u pogledu toga da li su izvršeni rashodi i izdaci predstavljeni prema sledećim klasifikacijama:

- » organizaciona, prema budžetskim korisnicima (npr. gradska / opštinska uprava, gradsko / opštinsko veće, itd.),
- » ekonomska, prema vrsti izdataka (npr. socijalna zaštita, plate, kapitalne investicije, donacije, subvencije itd.),
- » funkcionalna, prema svrsi / sektoru izdataka (npr. obrazovanje, stanovanje, zdravstvena zaštita itd.),
- » programska, prema programskim aktivnostima i projektima.

Kao uzorak su uzeta tri dokumenta: poslednji dostupni šestomesečni i devetomesečni izveštaj o izvršenju budžeta (2021), kao i poslednja dostupna Odluka o završnom računu (2020). **Analiza je pokazala da su analizirani izveštaji o izvršenju budžeta<sup>26</sup> sadržali rashode razvrstane prema sve četiri klasifikacije – organizaciona, ekonomska, funkcionalna i programska, te su za četvrti element indikatora (E.4) dodeljeni maksimalni bodovi.**

Transparentnost korišćenja budžetske rezerve, kako stalne, tako i tekuće je veoma važan aspekt transparentnosti budžeta (E.5), te su istraživači analizirali da li su ovi podaci sadržani u poslednjoj dostupnoj Odluci o završnom računu budžeta JLS (2020). Tako je utvrđeno da se **u okviru Odluke o konsolidovanom završnom računu budžeta GO Zvezdara za 2020. godinu nalazi i Izveštaj o korišćenju tekuće i stalne budžetske rezerve**, te da je ovaj izveštaj, kao i sama odluka, lako dostupan na veb-sajtu GO. Iz izveštaja se zaključuje da je predsednik GO u 2020. godini doneo 12 rešenja za korišćenje tekuće budžetske rezerve u ukupnom iznosu većem od 6,6 miliona dinara i jedno rešenje za korišćenje stalne budžetske rezerve u iznosu od 300 hiljada dinara. Ovakav nalaz je uslovio da za peti element indikatora (E.5) budu dodeljeni maksimalni bodovi.

<sup>25</sup> Dostupno na: <https://zvezdara.rs/wp-content/uploads/2022/08/INFORMATORautojulauto2022.auto1.pdf>

<sup>26</sup> Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu GO Zvezdara za period januar – jun 2021. godine, Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu GO Zvezdara za period januar – septembar 2021. godine, Odluka o konsolidovanom završnom računu budžeta GO Zvezdara za 2020. godinu

Da bi građani mogli da prate usvajanje i trošenje budžeta JLS, potrebno je da znaju da „čitaju“ i tumače kompleksne budžetske dokumente, kako bi ih razumeli. Upravo ovo se nametnulo kao dodatni zahtev pred lokalne uprave, da u procesu pripreme i izvršenja budžeta izađu u susret građanima i na pojednostavljen način im predstave Odluku o budžetu i Odluku o završnom računu, u vidu tzv. Građanskih vodiča. Praksa izrade građanskih vodiča se poslednjih godina razvijala na nivou lokalnih samouprava, pre svega, zahvaljujući naporima Stalne konferencije gradova i opština, te je metodologija istraživanja kroz šesti i sedmi element (E.6 i E.7) predvidela proveru postojanja ove prakse. Istraživanje je pokazalo da **na naslovnoj stranici zvanične internet prezentacije Gradske opštine postoji poseban baner Budžet za građane i građanke u okviru koga se od 2018. godine objavljuju građanski vodiči kroz Odluku o budžetu i Odluku o završnom računu.**<sup>27</sup> Analizirani građanski vodiči za prethodne dve fiskalne godine su lako dostupni, te su za šesti i sedmi element (E.6 i E.7) dati maksimalni bodovi.

Poslednji segment istraživanja se odnosio na to da li se podaci o budžetu JLS objavljuju u otvorenom formatu na nacionalnom Portalu otvorenih podataka (E.8). Naime, javne institucije sakupljaju i proizvode veliku količinu različitih podataka, a obezbeđivanjem njihove dostupnosti u otvorenom formatu, oni ih čine lako dostupnim širokom krugu korisnika. Institucije time obezbeđuju ne samo viši nivo javnosti rada, već pružaju građanima i privredi mogućnost da od tih podataka stvore neku novu vrednost (aplikaciju, poslovni model, vizuelizaciju, mapu, istraživački projekat i sl.). Objavljivanje budžetskih podataka u otvorenom formatu podrazumeva da su dostupni skupovi podataka koji ispunjavaju sledeće kriterijume:

- » mašinski su čitljivi (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT itd.),
- » dostupni su za preuzimanje od strane različitih korisnika i više puta,
- » besplatni su.

Uzorak su činili objavljeni podaci o godišnjem budžetu (Odluka o budžetu ili Izveštaji o izvršenju budžeta) za poslednje dve fiskalne godine (2020. i 2021.) na Portalu otvorenih podataka. **Monitoringom je utvrđeno da GO Zvezdara ne objavljuje podatke o budžetu u otvorenom formatu na pomenutom portalu,** te joj za osmi element (E.8) nisu dodeljeni bodovi.

### 3.6.3. Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti

Treći indikator u oblasti upravljanja javnim finansijama meri da li su javne nabavke zasnovane na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti. U ovom domenu GO Zvezdara je **ocenjena ocenom 3**, a s obzirom na to da je sakupila 16 od mogućih 28 bodova (57,1%). Indikator sadrži osam elemenata, od kojih je najlošije ocenjen prosečan broj ponuđača u postupcima javnih nabavki (E.4) i dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki na zvaničnom veb-sajtu Gradske opštine (E.8). Detaljan prikaz bodovanja indikatora 12 dat je u tabeli ispod.

<sup>27</sup> <https://zvezdara.rs/vodic-za-gradjane-i-gradjanke-kroz-budzet-i-zavrzni-racun/>



Tabela 14. Indikator 12: Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Uprava je donela interni akt kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	2	2
E.2	U lokalnoj upravi je uspostavljena organizaciona jedinica u čijem delokrugu rada je sprovođenje javnih nabavki i postoje kadrovski kapaciteti za sprovođenje javnih nabavki u skladu sa propisima	4	0
E.3	Lokalna uprava za sprovođenje postupaka javnih nabavki koristi portal javnih nabavki	4	4
E.4	Prosečan broj ponuđača u postupcima javnih nabavki	4	0
E.5	Udeo postupaka javnih nabavki koje su dodeljene jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku	4	2
E.6	Udeo postupaka javnih nabavki u kojima je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci	4	4
E.7	Postupak javnih nabavki sprovodi kompetentna komisija u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	4	4
E.8	Dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki na internet stranici GO	2	0
<b>UKUPNO:</b>		<b>28</b>	<b>16</b>
<b>OCENA (skala 0–5):</b>		<b>3</b>	

**GO Zvezdara je usvojila interni akt<sup>28</sup> kojim je bliže uredila planiranje i sprovođenje postupaka javnih nabavki**, onako kako je to predviđeno *Zakonom o javnim nabavkama*, te je za prvi element indikatora (E.1) osvojila maksimalne bodove. Pored normativnog okvira, za efikasno obavljanje poslova javnih nabavki važno je da postoje organizacioni i kadrovski kapaciteti unutar lokalne uprave za njihovo sprovođenje u skladu sa propisima (E.2). Analiza je pokazala da **unutar Uprave GO Zvezdara nije formirana posebna organizaciona jedinica u čijem delokrugu rada je sprovođenje postupaka javnih nabavki, već se ovi poslovi obavljaju u okviru odseka za finansije**, koji je sastavni deo Odeljenja za finansije i privredu. U okviru odseka za finansije su sistematizovana četiri, a popunjena dva radna mesta na kojima se obavljaju poslovi javnih nabavki. Ovakvi nalazi su uticali da se za drugi element indikatora (E.2) ne dodele bodovi.

Daljim istraživanjem je analizirano da li lokalna uprava koristi Portal javnih nabavki za sprovođenje postupaka javnih nabavki u onim slučajevima kada je zakon na to obavezuje (E.3). **Tokom 2021. godine GO Zvezdara je pokrenula i okončala 32 takva postupka i svi oni su bili objavljeni na Portalu javnih nabavki.** Iako nije zakonska obaveza, metodologija istraživanja je predvidela da lokalne uprave treba dodatno da povećaju transparentnost sprovođenja javnih nabavki, tako što će informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objavljivati na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji (E.8). Međutim, **tokom 2021. godine na veb-sajtu GO Zvezdara nisu objavljivane informacije o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki**, ali je primetno da je Uprava ovu praksu promenila tokom 2022. godine, tako da sada objavljuje informacije o tome. Ovakvi nalazi su usloveli dodelu maksimalnog broja bodova za treći element (E.3), kao i oduzimanje bodova za osmi element indikatora (E.8).

<sup>28</sup> Pravilnik o bližem uređenju postupka nabavke, dostupan na: <https://zvezdara.rs/wp-content/uploads/2020/10/Правилник-о-ближем-уређењу-поступка-набавке.pdf>

Pored transparentnosti, predmet analize je bila i kompetitivnost postupaka javnih nabavki i to, najpre, u smislu utvrđivanja prosečnog broja ponuđača u postupcima javnih nabavki u poslednjih 12 meseci od momenta sprovođenja monitoringa (E.4). Analiza je pokazala da je u periodu od juna 2021. do maja 2022. godine GO Zvezdara okončala 48 postupaka javnih nabavki na kojima je učestvovao 61 ponuđač. Dakle, **prosečan broj ponuđača po postupku je iznosio 1,27 što je nedovoljno da bi se oni mogli smatrati kompetitivnim**. Kao minimalni prag kompetitivnosti se uzima da u svakom postupku javne nabavke učestvuje najmanje 2 ponuđača. To je razlog zašto za četvrti element (E.4) nisu dodeljeni bodovi. Dodatno, provera kompetitivnosti javnih nabavki je proveravana i kroz broj postupaka javnih nabavki u poslednjih 12 meseci na kojima je učestvovao samo jedan ponuđač, a koji su okončani tako što je tom ponuđaču dodeljen ugovor (E.5). **U posmatranom periodu je bilo 26 postupaka javnih nabavki (od 48) koji su okončani tako što je ugovor dodeljen jedinom ponuđaču, te udeo ovakvih postupaka iznosi 54,2%**. Ovakav nalaz je bio dovoljan za polovičan broj bodova koji su se mogli osvojiti za peti element indikatora.

Daljim istraživanjem je proveravano da li su postupci javnih nabavki zasnovani na principu jednakog tretmana ponuđača i zabrane diskriminacije, i to utvrđivanjem udela postupaka javnih nabavki u kojima je *Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki* donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci (E.6). U obzir su uzeti svi postupci javnih nabavki okončani u prethodnoj kalendarskoj godini. **Analiza je pokazala da ni za jedan od 32 postupka javnih nabavki okončanih tokom 2021. godine Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci**. Tako da su za šesti element (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi.

Konačno, indikator 12 je testirao da li postupke javnih nabavki sprovodi stručna komisija u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama (E.7). S obzirom na to da lokalna uprava nije u obavezi da imenuje komisiju za javnu nabavku ukoliko procenjena vrednost nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000,00 dinara, za uzorak su uzeta tri poslednja sprovedena postupka javnih nabavki u prethodnoj kalendarskoj godini (2021) čija je procenjena vrednost bila iznad ove, zakonom utvrđene, granice. Zakon je propisao brojnost i kompetencije članova komisije onda kada se ona formira. Uvidom u dokumentaciju, **zaključeno je da su tri poslednja postupka javnih nabavki, procenjene vrednosti iznad 3 miliona dinara, sprovele komisije koje su bile formirane u skladu sa zakonom**, te su za sedmi element dodeljeni maksimalni bodovi. Reč je o sledećim postupcima sprovedenim tokom 2021. godine: 1) nabavka usluge čišćenja zgrade GO Zvezdara, 2) nabavka usluge štampe i korićenja, 3) nabavka radova na sanaciji i održavanju nekategorisanih puteva II reda na teritoriji GO Zvezdara.

# ZAKLJUČCI

4.



Nalazi istraživanja su pokazali da je GO Zvezdara ukupno osvojila 144 boda od mogućih 262, odnosno da su **analizirani indikatori u svih šest oblasti javne uprave ispunjeni 55%**. To je uticalo da **stanje u svih šest analiziranih oblasti javne uprave bude ocenjeno ukupnom ocenom 3, na šestostepenoj skali od 0–5**. Dodatno, analiza je pokazala da je u GO Zvezdara najbolje stanje u oblasti proaktivne transparentnosti i objavljivanja informacija na zvaničnoj internet prezentaciji, sa osvojenih 93,8% bodova, a najlošije u oblasti izrade i koordinacije javnih politika, sa osvojenih 6,7% bodova.

U okviru prve oblasti – *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave* utvrđeno je da GO Zvezdara ne poseduje poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje rada njene uprave, niti bilo koji drugi planski dokument koji među svojim ciljevima sadrži i onaj koji se odnosi na unapređenje njenog rada. Ovakva situacija je u dobroj meri uslovljena nejasnom podelom nadležnosti između Grada Beograda i njegovih gradskih opština u pogledu izrade planskih dokumenata. Međutim, ovaj nedostatak GO Zvezdara je, više nego uspešno, nadomestila primenom međunarodnih standarda kvaliteta ISO 9001 i ISO 14001 u radu uprave, koji potvrđuju da ona, iz godine u godinu, brine o kvalitetu usluga koje pruža korisnicima, kao i o zaštiti životne sredine.

U okviru druge oblasti – *Izrada i koordinacija politika*, nalazi istraživanja su pokazali da rad Veća GO Zvezdara nije uopšte transparentan, da se građani ne informišu o održavanju sednica ovog organa, da se ne objavljuju dnevni red i zapisnici, kao i da usvojeni predlozi odluka i drugi akti u nadležnosti Veća nisu javno dostupni. Takođe, javne konsultacije u procesu izrade propisa i javnih politika se ne sprovode u svim slučajevima predviđenim zakonom, a kada se sprovode, u manje od polovine slučajeva, koristi se više komunikacijskih kanala (najmanje tri) za diseminaciju informacija o sprovođenju javnih rasprava. Konsultacije u ranoj fazi izrade propisa i javnih politika nisu zaživele kao vid konsultacija sa zainteresovanim stranama i retko se sprovode. U ostale nedostatke spada to što na zvaničnoj internet prezentaciji Gradske opštine ne postoji jedinstveno mesto (stranica, baner i sl.) na kome se objavljuju informacije o održavanju svih javnih konsultacija, kao i to što izveštaji o održavanju javnih konsultacija nisu javno dostupni u svim slučajevima.

Monitoringom treće oblasti – *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* utvrđeno je da ne postoji poseban višegodišnji plan kojim su predviđeni osnovni pravci i ciljevi u oblasti upravljanja ljudskim resursima u Upravi GO Zvezdara, kao i da postojeći institucionalni okvir za obavljanje tih poslova nije odgovarajući s obzirom na veličinu gradske opštine. Internim aktima gradske opštine je predviđeno obavljanje svih poslova u oblasti ULJR, a kao dobra praksa se ističe i ažurno vođenje kadrovske evidencije o zaposlenima, kao i priprema i javno objavljivanje izveštaja o broju i strukturi zaposlenih. Dalje, analiza je pokazala da se u procesu zapošljavanja službenika na izvršilačkim radnim mestima poštuju zakonski propisi, ali da bi sprovođenje javnih konkursa moglo biti transparentnije, pre svega, u pogledu objavljivanja javnog konkursa u većem broju medija od zakonskog minimuma i objavljivanja odluke o izboru kandidata, ali i da bi proveru znanja, veština i osposobljenosti kandidata u izbornom postupku trebalo organizovati kako usmenim, tako i pisanim putem. Takođe, zaključeno je da u poslednje dve godine nije bilo neuspelih konkursa za popunjavanje radnih mesta službenika na položaju, kao ni njihovog razrešenja mimo zakonskog osnova, niti je bilo postavljanja vršioca dužnosti na ove pozicije. Kada govorimo o efikasnosti mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije, zaključeno je da je uvođenje ovih mera u pretežnoj nadležnosti Grada Beograda, ali da on do sada nije usvojio Lokalni antikorupcijski plan, niti je pružio dokaze o radu Žalbene komisije. GO Zvezdara je usvojila Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, ali se izveštaji o njegovom sprovođenju ne izrađuju.

U okviru četvrte oblasti – Odgovornost identifikovan je izuzetno visok nivo proaktivnosti GO Zvezdara u objavljivanju informacija od javnog značaja na zvaničnoj internet prezentaciji. Tako se na zvaničnom veb-sajtu mogu naći informacije o unutrašnjem uređenju i organizaciji Uprave, nadležnostima svih organizacionih jedinica, kao i detaljne kontakt informacije svake od njih. Takođe, lako su dostupni Informator o radu, Statut gradske opštine, Plan javnih nabavki, svi važeći planski dokumenti, kao i svi dokumenti koji se odnose na usvajanje i izvršenje budžeta.

U okviru pete oblasti – Pružanje usluga utvrđeno je da ne postoji poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, ali da GO Zvezdara u svom radu primenjuje međunarodni standard ISO 9001 koji se odnosi na zahteve korisnika u pogledu kvaliteta usluga. U prizemlju zgrade Uprave postoji Šalter sala koja ima odlike jedinstvenog upravnog mesta, gde građani na jednom mestu samo jednim dolaskom mogu da podnesu više zahteva i ostvare više svojih prava. Na osnovu komentara upisanih u „Knjigu utisaka“ zaključuje se da je nešto više od polovine građana zadovoljno kvalitetom usluga koje se pružaju u jedinstvenom upravnom mestu. Na internet prezentaciji Gradske opštine se mogu naći sve informacije o uslugama koje pruža njena Uprava i načinu njihovog ostvarenja. Kada je reč o pružanju onlajn usluga, korišćenjem elektronskih servisa poput nacionalnog portala eUprava, analiza je pokazala da GO Zvezdara ne koristi ovaj portal u značajnijoj meri za pružanje svojih usluga. Konačno, istraživanje je potvrdilo da su u GO Zvezdara zadovoljeni zakonom propisani tehnički standardi koji omogućavaju nesmetan pristup i dostupnost administrativnih usluga osobama sa invaliditetom.

U okviru šeste oblasti – Upravljanje javnim finansijama nalazi monitoringa su pokazali da se prilikom usvajanja budžeta Gradske opštine ne poštuje budžetski kalendar. Budžet sadrži više rodno odgovornih ciljeva, a rashodi i izdaci su iskazani po programskoj klasifikaciji tj. budžet je po svojoj prirodi programski. Odstupanje između inicijalno planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda u 2020. godini iznosilo je manje od 15%, što se može smatrati dobrim rezultatom, dok je odstupanje u pogledu planiranih i ostvarenih rashoda iznosilo 23%, što je prihvatljivo s obzirom da je posmatrana godina bila vanredna zbog proglašenja pandemije koronavirusa. Analiza je dalje ukazala na visok nivo transparentnosti budžeta Gradske opštine, pre svega, u smislu lake dostupnosti dokumenata koji se odnose na njegovo usvajanje i izvršenje. U oblasti sprovođenja javnih nabavki, zaključeno je da se ovi postupci sprovode na principima transparentnosti, jednakog tretmana ponuđača, zabrane diskriminacije, te da se za njihovo sprovođenje formira komisija u skladu za odredbama zakona. Međutim, primetan je nizak nivo kompetitivnosti sprovedenih postupaka javnih nabavki, pre svega, imajući na umu mali broj ponuđača po postupku, odnosno činjenicu da se u više od polovine okončanih javnih nabavki ugovor dodeljuje jedinom ponuđaču.

# PREPORUKE

5.

## 5.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Imajući na umu nalaze monitoringa, formulisane su sledeće preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti:

1. Potrebno je kao cilj predvideti unapređenje rada Uprave GO bilo u posebnom planskom dokumentu (npr. strategija, program) ili u nekom sveobuhvatnijem dokumentu, poput Strateškog plana razvoja GO Zvezdara, ukoliko je to saglasno sa odredbama Statuta Grada Beograda.
2. Obezbediti učešće predstavnika civilnog sektora u izradi strateškog dokumenta usmerenog na unapređenje rada Uprave GO Zvezdara i to na osnovu javnog, inkluzivnog i otvorenog postupka.
3. Obezbediti učešće predstavnika civilnog sektora u telu za sprovođenje i praćenje strateškog dokumenta usmerenog na unapređenje rada Uprave GO Zvezdara na osnovu javnog i konkurentskog postupka.
4. Potrebno je redovno održavati sastanke tela za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta usmerenog na unapređenje rada Uprave GO Zvezdara (najmanje jednom u 6 meseci).
5. Potrebno je izrađivati godišnje izveštaje o sprovođenju planskog dokumenta koji se odnosi na unapređenje rada Uprave GO Zvezdara i učiniti ih javno i lako dostupnim (na 3 klika od početne stranice internet prezentacije).
6. Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada Uprave GO Zvezdara treba da omoguće uvid u vrednovanje postignutog učinka u ovoj oblasti, tj. da sadrže indikatore / pokazatelje učinka u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.

## 5.2. Izrada i koordinacija politika

Oslanjajući se na nalaze monitoringa u ovoj oblasti, formulisane su sledeće preporuke za unapređenje trenutnog stanja:

1. Potrebno je učiniti javno dostupnim informacije o radu Veća GO Zvezdara, što uključuje najavu održavanja sednica ovog organa zajedno sa dnevnim redom, kao i objavljivanje zapisnika sa sednica Veća zajedno sa usvojenim predlozima odluka i drugih akata.
2. Potrebno je jednostavnim i razumljivim jezikom približiti građanima sadržinu odluka koje su usvojili Veća i Skupština GO Zvezdara, umesto isključivog objavljivanja ovih odluka u izvornom tekstu koji sadrži birokratski jezik. Ovo je moguće kroz parafraziranje usvojenih odluka u vidu objava na zvaničnoj internet prezentaciji ili u vidu održavanja pres konferencije na kojoj bi se prezentovala suština i uticaj usvojenih odluka, a potom snimak objavio na zvaničnom veb-sajtu GO.
3. Obezbediti održavanje javnih konsultacija prilikom izrade lokalnih propisa i javnih politika u svim slučajevima predviđenim zakonom.

4. Uvesti praksu održavanja javnih rasprava prilikom rebalansa budžeta GO, zbog važnosti donošenja ovih odluka, bez obzira na to što to nije zakonska obaveza.
5. Potrebno je informisati javnost o održavanju javnih konsultacija / rasprava u procesu izrade lokalnih propisa i javnih politika kroz što više dostupnih komunikacijskih kanala, kako bi se doprlo do što šire ciljne grupe (zvanična internet prezentacija GO, zvanični nalozi GO na društvenim mrežama, mediji, elektronska pošta, portal eUprava i sl.).
6. Uvesti praksu konsultacija u ranoj fazi pripreme propisa i javnih politika (pre prvog nacрта dokumenta) gde god je to moguće.
7. Omogućiti objavljivanje informacija o održavanju svih vrsta javnih konsultacija / rasprava na jedinstvenom mestu (stranica, baner, poseban portal) na zvaničnoj internet prezentaciji GO, kako bi se olakšalo njihovo pretraživanje od strane zainteresovanih aktera.
8. Redovno izrađivati izveštaje o sprovedenim javnim konsultacijama i učiniti ih lako dostupnim na zvaničnoj internet prezentaciji GO. Izveštaji treba da pruže uvid u sve pristigle komentare i predloge na nacrt dokumenta, njihove predlagače, status komentara (prihvaćen, odbijen i delimično prihvaćen) i razloge za takvu odluku.

### 5.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Imajući na umu nalaze monitoringa, formulisane su sledeće preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti:

1. Potrebno je definisati višegodišnji strateški okvir za upravljanje ljudskim resursima unutar Uprave GO i to posebnim dokumentom ili nekim sveobuhvatnijim planskim dokumentom, poput Strateškog plana razvoja GO Zvezdara.
2. Uložiti napore na planu uspostavljanja adekvatnog institucionalnog okvira za obavljanje poslova upravljanja ljudskim resursima koji bi odgovarao veličini gradske opštine i broju zaposlenih u njenoj Upravi.
3. Potrebno je uvesti praksu oglašavanja javnog konkursa za zapošljavanje u Upravi GO kroz više različitih komunikacijskih kanala – zvanična internet prezentacija GO, dnevne novine, zvanični nalozi GO na društvenim mrežama, Nacionalna služba za zapošljavanje itd.
4. Potrebno je osigurati da tekst javnog poziva za popunjavanje radnih mesta u Upravi GO bude jasan i razumljiv za eksterne kandidate, koji ranije nisu radili u javnoj upravi, što se pre svega odnosi na nekorišćenje birokratskog jezika u tekstu javnog konkursa.
5. Javno objavljivati odgovore na tražena pojašnjenja u vezi sa raspisanim javnim konkursom za popunjavanje radnih mesta, po mogućstvu na istoj veb stranici na zvaničnoj internet prezentaciji gde je objavljen i tekst javnog konkursa, a sa ciljem jednakog tretmana svih potencijalnih kandidata.
6. Trebalo bi organizovati ne samo usmenu već i pismenu proveru stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata za popunjavanje radnih mesta u Upravi.

7. Potrebno je obezbediti objavljivanje odluka o izboru kandidata na javnim konkursima za popunjavanje radnih mesta u Upravi GO na zvaničnoj internet prezentaciji.
8. Potrebno je obezbediti redovno praćenje primene Kodeksa ponašanja zaposlenih i nameštenika GO Zvezdara, te izrađivati i javno objavljivati godišnje izveštaje o sprovođenju ovog dokumenta.

## 5.4. Odgovornost

Sledeće preporuke su formulisane kako bi se unapredilo stanje u oblasti proaktivne transparentnosti rada opštinske uprave:

1. Učiniti dodatni napor kako bi zvanična internet prezentacija GO u svim segmentima bila usklađena sa Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacije organa.
2. Potrebno je na zvaničnoj internet prezentaciji GO, u delu koji sadrži spisak i nadležnosti organizacionih jedinica Uprave, pojednostaviti određene formulacije prilikom navođenja njihovog opisa poslova, kako bi bile jasnije i razumljivije prosečnom građaninu (bez upotrebe birokratskog jezika).

## 5.5. Pružanje usluga

Uzimajući u obzir nalaze monitoringa u oblasti pružanja usluga, formulisane su sledeće preporuke:

1. Potrebno je definisati strateški okvir za unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, bilo u okviru posebnog dokumenta ili nekog sveobuhvatnijeg planskog dokumenta, poput Strateškog plana razvoja GO Zvezdara.
2. Unapređenje kvaliteta lokalnih javnih usluga treba da uzme u obzir dalji razvoj jedinstvenog upravnog mesta u skladu sa zakonom i potrebama širokog kruga korisnika, sa posebnim fokusom na unapređenje dostupnosti administrativnih usluga osobama sa invaliditetom (uključujući i prilagođenost zvaničnog veb-sajta Gradske opštine ovim licima).
3. Potrebno je da GO Zvezdara bude registrovana kao pružalac usluga na portalu eUprava, te povećati broj usluga koje se građanima pružaju preko ovog portala.
4. Prilikom ispitivanja zadovoljstva građana uslugama koje pruža Uprava GO Zvezdara, potrebno je, pored rezultata godišnje ankete, uključiti i komentare građana ostavljene u „Knjizi utisaka“ u Šalter sali zgrade Uprave, te dobijene nalaze koristiti kao ulazne parametre za dalje unapređenje njenog rada.

## 5.6. Upravljanje javnim finansijama

Oslanjajući se na nalaze istraživanja, formulirano je nekoliko preporuka za unapređenje stanja u ovoj oblasti:

1. Obezbediti poštovanje budžetskog kalendara u procesu pripreme i usvajanja budžeta.
2. Unaprediti proces planiranja budžetskih prihoda i rashoda, tako što odstupanja tokom iste fiskalne godine ne bi trebalo da prelaze 15%.
3. Uvesti praksu objavljivanja podatka o budžetu u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka.
4. Formirati posebnu organizacionu jedinicu Uprave za obavljanje poslova javnih nabavki, te ojačati njene kadrovske kapacitete, pre svega, u smislu popunjavanja svih sistematizovanih radnih mesta.
5. Povećati transparentnost sprovođenja javnih nabavki, tako što će se informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objavljivati na zvaničnoj internet prezentaciji Gradske opštine, bez obzira na njihovu objavu na Portalu javnih nabavki.
6. Uložiti dodatni napor u pogledu obezbeđivanja veće kompetitivnosti postupaka javnih nabavki, pre svega, u pogledu povećanja prosečnog broja ponuđača po postupku, odnosno smanjenja broja postupaka u kojima se ugovor o nabavci dodeljuje jedinom ponuđaču. Ovo se, pre svega, odnosi na to da uslovi za učešće na tenderima treba da budu definisani tako da omoguće učešće što većeg broja ponuđača, te da ne smeju biti diskriminatorni po bilo kom osnovu. Takođe, potrebno je obratiti posebnu pažnju na izradu tehničkih specifikacija i opisa posla u tenderskoj dokumentaciji, kako ne bi bili „skrojeni“ za tačno određene ponuđače i njihove usluge i robu na tržištu.



