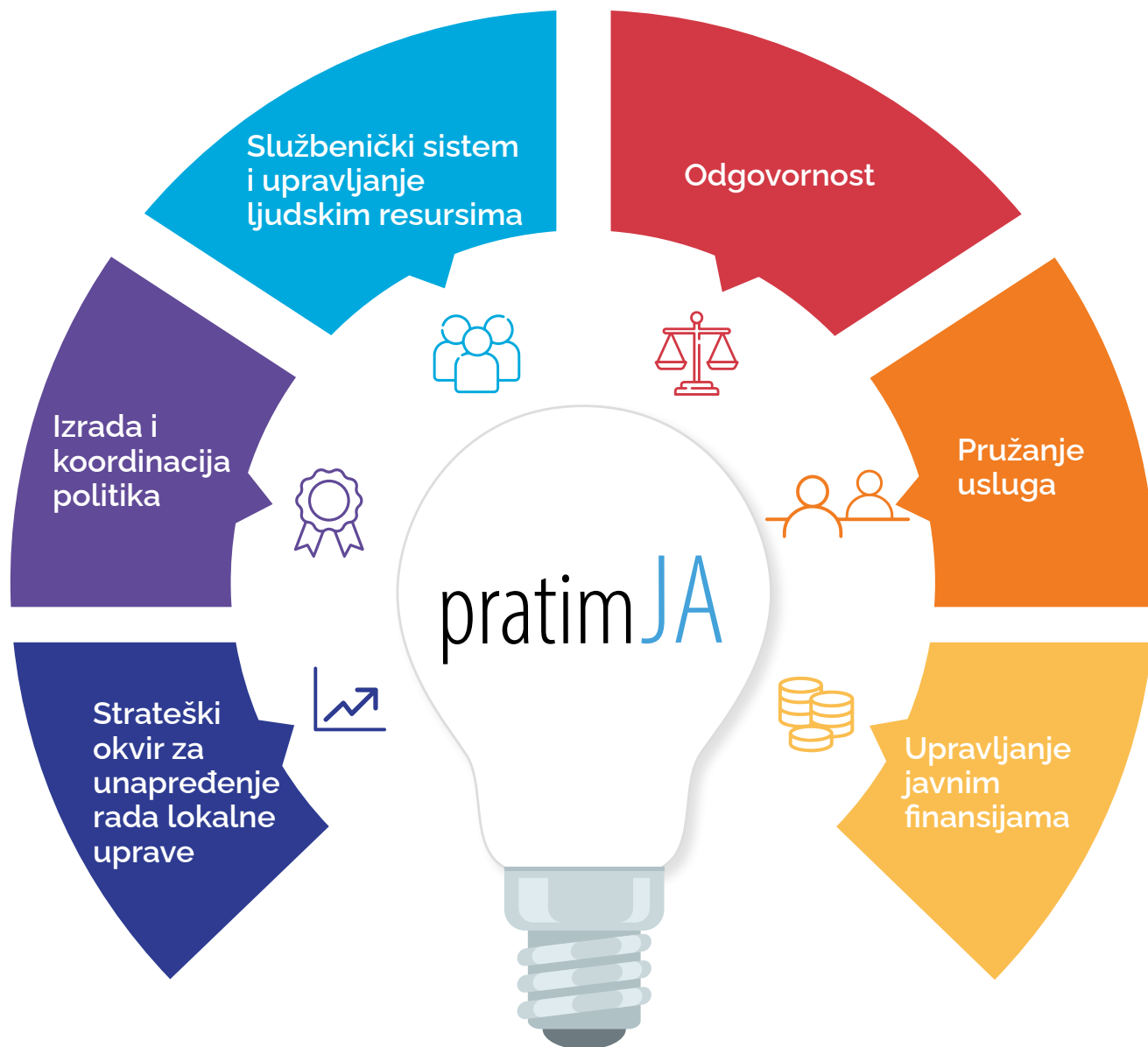




LOKALNI PAR MONITOR

IZVEŠTAJ O MONITORINGU REFORME JAVNE UPRAVE NA LOKALNOM NIVOU VLASTI

Vladimir Mihajlović

LOKALNI PAR MONITOR

IZVEŠTAJ O MONITORINGU REFORME JAVNE UPRAVE NA LOKALNOM NIVOU VLASTI

Publikacija:

Izveštaj o monitoringu reforme javne uprave na lokalnom nivou
vlasti – Lokalni PAR monitor

Izdavač:

Centar za evropske politike – CEP

Autor:

Vladimir Mihajlović

Lektura:

Marijana Bajin

Grafička dizajnerka:

Marija Milenković

Štamparija: Prototype, Beograd

Tiraž: 500

ISBN: 978-86-89217-35-3

Beograd, Novembar 2022.



Ovaj izveštaj izrađen je u okviru projekta „Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – PratiJA“. 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, uz sufinansiranje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Sadržaj ovog izveštaja je u potpunosti odgovornost CEP-a, CenTriR-a, NKD-a i *Staništa* i ne izražava nužno stavove Evropske unije ili Ministarstva.

SADRŽAJ

O PRATIM JA PROJEKTU.....	6
PRATIM JA TIM.....	7
SAŽETAK.....	8
▪ <i>Stavljanje lokalne uprave u fokus</i>	<i>8</i>
▪ <i>Pregled rezultata monitoring istraživanja 2021/2022.</i>	<i>9</i>
LISTA SKRAĆENICA.....	12
1. UVOD.....	13
1.1. REFORMA JAVNE UPRAVE NA LOKALNOM NIVOU – ZOOMING OUT: ZAŠTO JE VAŽNO PROŠIRITI FOKUS SA DRŽAVNE, NA LOKALNU UPRAVU?	13
1.2. METODOLOŠKI PRISTUP.....	15
▪ <i>SIGMA principi i WeBER metodologija kao polazna tačka.....</i>	<i>15</i>
▪ <i>Ključni kriterijum – značaj za građane.....</i>	<i>15</i>
▪ <i>Participativan i inkluzivan proces.....</i>	<i>16</i>
▪ <i>Pratim JA indikatori za praćenje stanja</i>	<i>17</i>
▪ <i>Uključivanje stručne javnosti – konsultacije sa SKGO.....</i>	<i>17</i>
▪ <i>Pratim JA monitoring paket.....</i>	<i>17</i>
▪ <i>Kriterijumi za odabir jedinca lokalne samouprave</i>	<i>17</i>
▪ <i>Kampanja i ispitivanje stavova građana.....</i>	<i>19</i>
▪ <i>Pratim JA monitor 2021/2022. vremenski okvir.....</i>	<i>19</i>
1.3. STRUKTURA IZVEŠTAJA.....	19
2. REZULTATI PROCENE STANJA LOKALNE UPRAVE U 17 JLS.....	20
3. STRATEŠKI OKVIR ZA UNAPREĐENJE RADA LOKALNE UPRAVE.....	23
3.1. FOKUS MONITORINGA	24
3.2. REZULTATI MONITORINGA – OCENA STANJA.....	25
3.2.1. POSTOJANJE PLANSKOG DOKUMENTA ZA UNAPREĐENJE RADA LOKALNE UPRAVE I UKLJUČENOST CIVILNOG DRUŠTVA U PROCES IZRADA I STRUKTURA ZA PRAĆENJE I KOORDINACIJU	25
4. IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA.....	29
4.1. FOKUS MONITORINGA	30
4.2. REZULTATI MONITORINGA – OCENA STANJA.....	30
4.2.1. TRANSPARENTNOST RADA VEĆA I PRIPREME NACRTA I PREDLOGA ODLUKA U LOKALNOJ UPRAVI.....	30
4.2.2. INKLUZIVNOST I OTVORENOST U KREIRANJU DOKUMENATA JAVNIH POLITIKA U LOKALNOJ UPRAVI	32
5. SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA.....	36
5.1. FOKUS MONITORINGA	37
5.2. REZULTATI MONITORINGA – OCENA STANJA.....	38
5.2.1. INSTITUCIONALIZACIJA POSLOVA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U LOKALNOJ UPRAVI	38
5.2.2. OTVORENOST I TRANSPARENTNOST ZAPOSŁJAVANJA U LOKALNOJ UPRAVI.....	41
5.2.3. EFIKASNA ZAŠTITA SLUŽBENIKA NA POLOŽAJU OD NEŽELJENOG POLITIČKOG MEŠANJA.....	46

5.2.4.	EFIKASNOST MERA ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA I SPREČAVANJE KORUPCIJE U LOKALNOJ UPRAVI.....	49
6.	ODGOVORNOST.....	51
6.1.	FOKUS MONITORINGA.....	52
6.2.	REZULTATI MONITORINGA – OCENA STANJA.....	53
6.2.1.	PROAKTIVNOST LOKALNE UPRAVE U OBJAVLJIVANJU INFORMACIJA NA ZVANIČNOJ INTERNET STRANICI.....	53
7.	PRUŽANJE USLUGA.....	57
7.1.	FOKUS MONITORINGA.....	58
7.2.	REZULTATI MONITORINGA – OCENA STANJA.....	58
7.2.1.	DOSTUPNOST I KVALITET PRUŽANJA ADMINISTRATIVNIH USLUGA GRAĐANIMA	58
8.	UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA.....	64
8.1.	FOKUS MONITORINGA.....	66
8.2.	REZULTATI MONITORINGA – OCENA STANJA.....	67
8.2.1.	STEPEM POŠTOVANJA BUDŽETSKOG KALENDARA I USPEŠNOSTI PLANIRANJA PRIHODA I RASHODA.....	67
8.2.2.	TRANSPARENTNOST I DOSTUPNOST BUDŽETA I PRATEĆIH DOKUMENATA.....	70
8.2.3.	ZASNOVANOST POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI NA PRINCIPIMA JEDNAKOG TRETMANA, ZABRANE DISKRIMINACIJE, SRAZMERNOSTI I TRANSPARENTNOSTI	73
9.	ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	76
9.1.	ZAKLJUČCI.....	76
9.2.	PREPORUKE	79
	▪ <i>Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave</i>	<i>79</i>
	▪ <i>Izrada i koordinacija politika</i>	<i>80</i>
	▪ <i>Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima.....</i>	<i>80</i>
	▪ <i>Odgovornost</i>	<i>82</i>
	▪ <i>Pružanje usluga.....</i>	<i>82</i>
	▪ <i>Upravljanje javnim finansijama</i>	<i>83</i>
10.	PRILOZI.....	84
	▪ <i>Prilog 1. Obrazac indikatora.....</i>	<i>84</i>
	▪ <i>Prilog 2. Indikator 1.....</i>	<i>85</i>
	▪ <i>Prilog 3. Indikator 2.....</i>	<i>86</i>
	▪ <i>Prilog 4. Indikator 3.....</i>	<i>87</i>
	▪ <i>Prilog 5. Indikator 4.....</i>	<i>87</i>
	▪ <i>Prilog 6. Indikator 5.....</i>	<i>88</i>
	▪ <i>Prilog 7. Indikator 6.....</i>	<i>88</i>
	▪ <i>Prilog 8. Indikator 7.....</i>	<i>89</i>
	▪ <i>Prilog 9. Indikator 8</i>	<i>89</i>
	▪ <i>Prilog 10. Indikator 9.....</i>	<i>90</i>
	▪ <i>Prilog 11. Indikator 10.....</i>	<i>90</i>
	▪ <i>Prilog 12. Indikator 11.....</i>	<i>91</i>
	▪ <i>Prilog 13. Indikator 12.....</i>	<i>91</i>
11.	LISTA IZVORA.....	92

O PRATIM JA PROJEKTU

Projekat *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – pratim JA* (u daljem tekstu: Projekat), sprovodi Centar za evropske politike u saradnji sa partnerskim organizacijama Centrom za ravnomerni regionalni razvoj, Nacionalnom koalicijom za decentralizaciju i Ekološkim centrom *Stanište*. Kao deo mreže Nacionalne koalicije za decentralizaciju u sprovođenje projekta su uključene i sledeće organizacije civilnog društva: Klub *Ars Nova* iz Valjeva, *Urban In* iz Novog Pazara i Odbor za ljudska prava iz Niša. Projekat finansiraju Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji – u okviru Programa podrške civilnom društvu i medijima, koji ima za cilj jačanje participativnih demokratija i procesa integracije u EU, kroz osnaživanje civilnog društva da aktivno učestvuje u donošenju odluka, 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*.

Projekat se fokusira na jačanje kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva tako što kroz primenu metodoloških alata unapređuje znanja i veštine za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou.

PRATIM JA TIM

Autor izveštaja

Vladimir Mihajlović, glavni istraživač na Projektu, Centar za evropske politike, Beograd

Istraživački tim

Vanesa Belkić, Centar za ravnomerni regionalni razvoj, Beograd

Dajana Đurić, Klub *Ars nova*, Valjevo

Mladen Milovanović, Klub *Ars nova*, Valjevo

Maja Kamenov, Odbor za ljudska prava, Niš

Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava, Niš

Dejan Maksimović, Ekološki centar *Stanište*, Vršac

Džemil Huseinović, *Urban In*, Novi Pazar

Projektni tim

Branko Birač, menadžer projekta, Centar za evropske politike, Beograd

Milena Lazarević, tim lider, Centar za evropske politike, Beograd

Milena Velojić, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Niš

Jelena Mitrović, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Niš

Vlado Dodović, Klub *Ars nova*, Valjevo

Sead Biberović, *Urban In*, Novi Pazar

Anesa Omeragić, menadžer za komunikacije, Centar za evropske politike, Beograd

Stefan Radojčić, projektni asistent, Centar za evropske politike, Beograd

Tadija Mitić, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Niš

SAŽETAK

▪ Stavljanje lokalne uprave u fokus

Iako je reforma uprave započeta pre skoro 20 godina, a od 2014. godine se smatra i jednim od osnovnih reformskih procesa u državi, kako s aspekta pristupanja Srbije EU, tako i s aspekta kvaliteta života građana, glavni fokus je na državnoj upravi i centralnoj administraciji. Procena stanja javne uprave i kapaciteta administracije, koju redovno sprovodi SIGMA i koje Evropska komisija koristi u svojim ocenama napretka Srbije na putu ka pristupanju EU, ograničava se na državnu upravu. Metodologija za praćenje javne uprave koju sprovode *think tank* organizacije u zemljama Zapadnog Balkana u okviru WeBER projekata se, takođe, fokusira na rad centralnih institucija. S druge strane, činjenica da preko 70% zakonodavstva EU sprovode jedinice lokalne samouprave ukazuje na potrebu da se fokus, ako ne u potpunosti pomeri sa centralnog na lokalni nivo, onda bar proširi i na unapređenje rada i jačanja kapaciteta lokalnih uprava. Stoga je kapacitete organizacija civilnog društva na lokalnu neophodno osnažiti da se, kroz primenu metodoloških alata, bave praćenjem reforme javne uprave na lokalnom nivou, te da kroz odnos saradnje sa lokalnim vlastima utiču na unapređenje lokalnih propisa, politika, procedura i usluga.

Nedovoljno bavljenje lokalnim nivoom vlasti u kontekstu reforme javne uprave je prepoznato, te je 2020. godine iniciran projekat *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu (Pratim JA)*, koji u fokus stavlja upravo ocenu stanja administracije i administrativnih procedura na lokalnom nivou vlasti. Jedan od zadataka ovog projekta je bio da razvije metodologiju za praćenje i ocenu stanja reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti, koja bi bila komplementarna sa ranije razvijenim metodologijama, koje koriste SIGMA i WeBER, što bi omogućilo da se stekne prava slika o stanju i kapacitetima celokupne javne administracije da implementira zakonodavstvo EU. Identifikovanje nedostataka, a zatim i njihovo prevazilaženje bi omogućili da Srbija postane kredibilna i sposobna država članica EU sa profesionalnom i efikasnom administracijom.

Pilot monitoring istraživanje o praćenju i oceni stanja reforme javne uprave u lokalnoj upravi je sprovedeno u okviru projekta *Pratim JA* u 17 jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) u periodu od decembra 2021. do avgusta 2022. godine. Monitoring je obuhvatio šest oblasti i 14

principa javne uprave, a stanje je ocenjeno putem 12 indikatora koji prate te oblasti i principe. Istraživanje je sprovedeno u sedam gradova (Niš, Subotica, Prokuplje, Vršac, Užice, Novi Pazar i Valjevo), devet opština (Aleksinac, Vlasotince, Bečej, Odžaci, Arandelovac, Despotovac, Ivanjica, Tutin i Koceljeva) i jednoj gradskoj opštini (Zvezdara).

▪ Pregled rezultata monitoring istraživanja 2021/2022.

Nalazi monitoring istraživanja su pokazali da gradovi i opštine u Srbiji imaju velikog prostora za unapređenje svog rada i napredak ka lokalnim upravama u kojima se u potpunosti primenjuju principi javne uprave. Na uzorku od 17 lokalnih administracija, prosečan broj ostvarenih bodova je 114,12 od mogućih 262 boda, što čini 43,56%. U skladu s tim, ocena stanja na šestostepenoj skali 0–5 u svih šest analiziranih oblasti javne uprave u 17 gradova i opština iznosi 2. Svega sedam gradova i opština je ostvarilo rezultat preko 50%, a posebno je važan, i ujedno zabrinjavajući podatak, da se čak i najuspešnije uprave, poput Gradske uprave Grada Subotice i Opštinske uprave opštine Bečej, nalaze na nivou oko 60% ispunjenosti svih zahteva dobrog upravljanja, postavljenih metodologijom ovog istraživanja.

Pored pomenute dve lokalne uprave, još samo pet uprava je ostvarilo preko 50% zahteva i to: Uprava Gradske opštine Zvezdara, Gradska uprava Grada Užica¹, Gradska uprava Grada Novog Pazara², Opštinska uprava opštine Vlasotince i Gradska uprava Grada Niša³. S druge strane, kao najlošije ocenjene uprave izdvajaju se gradske uprave dva grada – Vršca i Prokuplja.

Kada je reč o oblastima, najbolje ocenjeni indikatori su stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnost planiranja prihoda i rashoda, proaktivnost lokalnih uprava u objavljivanju informacija na zvaničnim internet stranicama i sprovođenje postupaka javnih nabavki. Ovo su jedina tri indikatora kod kojih je stepen ispunjenosti zahteva preko 60%. S druge strane, najlošije stanje se beleži u oblasti planskih dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i izrade i koordinacije politika, naročito u domenu rada gradskih i opštinskih veća, gde su prosečne vrednosti stepena ispunjenosti zahteva svega oko 15%.

U okviru prve oblasti – *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave*, analiza je sprovedena 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 rad lokalnih mehanizama za praćenje i koordinaciju njegovog sprovođenja. Nalazi ukazuju da nijedna JLS nema usvojen poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje rada njene uprave, dok je u devet JLS, u okviru drugih važećih planskih dokumenata – najčešće u okviru lokalnih antikorupcijskih planova ili u krovnim strategijama razvoja grada ili opštine – prepoznato unapređenje rada gradske ili opštinske uprave kao prioritetna oblast ili specifični cilj. Kada je reč o konsultacijama sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama, one se, po pravilu, ne sprovode u punom kapacitetu, niti se sa komentarima i predlozima adekvatno postupa. Lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalnih uprava su uspostavljeni u malom broju gradova i opština, a čak i tamo gde postoje, po pravilu ne predviđaju učešće organizacija civilnog društva, dok niti u jednoj JLS ne postoji praksa redovnog godišnjeg izveštavanja o sprovođenju ovog planskog dokumenta.

¹ S obzirom na to da u Gradu Užicu uprava nije obrazovana kao jedinstveni organ, monitoring je primarno sproveden u Gradskoj upravi za poslove organa grada, opštu upravu i društvene delatnosti.

² S obzirom na to da u Gradu Novom Pazaru uprava nije obrazovana kao jedinstveni organ, monitoring je primarno sproveden u Gradskoj upravi za izvorne i poverene poslove.

³ S obzirom na to da u Gradu Nišu uprava nije obrazovana kao jedinstveni organ, monitoring je primarno sproveden u Gradskoj upravi za finansije, Gradskoj upravi za organe grada i građanska stanja i Gradskoj upravi za društvene delatnosti.

Stanje u okviru druge oblasti javne uprave – *Izrada i koordinacija politika*, mereno je posredstvom dva indikatora, od kojih se prvi odnosi na transparentnost rada gradskih i opštinskih veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi, a drugi na inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika. Kada se posmatra svih 12 indikatora za ocenu stanja lokalnih uprava, prvi indikator u ovoj oblasti je najslabije ocenjen, a cela oblast *Izrada i koordinacija politika* jedna od najlošije ocenjenih oblasti javne uprave. Praksa proaktivnog objavljivanja informacija o održavanju sednica veća i dnevnog reda sednica gotovo da uopšte ne postoji, a još lošiji rezultat u domenu objavljivanja zapisnika sa održanih sednica gradskih i opštinskih veća. Manje od polovine posmatranih JLS ima uspostavljenu praksu objavljivanja nacrti i predloga odluka koje veće predlaže i upućuje dalje u skupštinsku proceduru. Većina lokalnih uprava prilikom izrade planskih dokumenata i akata sprovodi neki vid javnih konsultacija, ali ta praksa nije konstantna. Slaba zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade dokumenata i nepostojanje prakse izveštavanja o javnim konsultacijama su, takođe, identifikovani.

Monitoring treće oblasti – *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* obavljen je putem četiri indikatora koji se odnose na institucionalizaciju poslova upravljanja ljudskim resursima, otvorenost i transparentnost zapošljavanja, zaštitu službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja i unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi. Analizom je utvrđeno da u većini JLS ne postoji strateški okvir za upravljanje ljudskim resursima. Adekvatni institucionalni mehanizmi su uspostavljeni u polovini gradova i opština, dok je u većini njih zastupljenost poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u funkcionalnom smislu adekvatna. U procesu zapošljavanja službenika na izvršilačkim radnim mestima se u velikoj meri poštuju zakonski propisi, ali je ipak veliki broj nedostataka identifikovan u pogledu objavljivanja javnog konkursa, nerazumnih prepreka za eksterne kandidate, provere znanja, veština i osposobljenosti kandidata i objavljivanja rezultata konkursa. Analiza postavljenja službenika na položaju i vršilaca dužnosti na položajima, ukazuje da u manje od polovine uprava nema vršilaca dužnosti, već su lica postavljena na položaj po osnovu konkursa. Monitoringom nije identifikovana negativna praksa političkog mešanja i razrešavanja službenika na položaju bez pravnog osnova. Kada je reč o merama za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije, skoro svi gradovi i opštine imaju usvojene Kodekse ponašanja službenika i nameštenika i formirane žalbene komisije dok, s druge strane, tek nešto manje od polovine ima donete lokalne antikorupcijske planove.

U okviru četvrte oblasti javne uprave – *Odgovornost*, u okviru koje je stanje analizirano putem jednog indikatora koji se odnosi na proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija od javnog značaja na zvaničnoj internet stranici, identifikovan je visok nivo proaktivne transparentnosti gradskih i opštinskih uprava. U skoro svim JLS su lako dostupni, potpuni i ažurni statuti gradskih i opštinskih uprava, kao najviši pravni akti JLS, dok je u većini JLS to slučaj i sa: Pravilnicima o unutrašnjem uređenju i organizaciji uprave, informatorima o radu, koji se izrađuju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kontakt informacijama organizacionih jedinica i planovima javnih nabavki. S druge strane, lokalne uprave su manje ažurne kada je reč o objavljivanju planskih dokumenata i dokumenata koji se odnose na usvajanje i izvršenje budžeta, kao i informacijama prilagođenim građanima o nadležnostima užih organizacionih jedinica. Ipak, iako je nivo proaktivne transparentnosti na visokom nivou, kao veliki problem je identifikovano (ne)objavljivanje istih ovih dokumenata i informacija na jezicima nacionalnih manjina u onim JLS u kojima su manjinski jezici u službenoj upotrebi.

Stanje u okviru pete oblasti javne uprave – *Pružanje usluga* praćeno je posredstvom jednog indikatora, koji se odnosi na dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima. Monitoring je otkrio da u većini gradova i opština ne postoji definisan strateški okvir za

obezbeđivanje i povećanje kvaliteta javnih usluga koje građanima pružaju lokalne uprave. Jedinstveno upravno mesto ili barem odlike Jedinstvenog upravnog mesta, kao koncepta da na jednom mestu u lokalnoj upravi građani mogu pribavljati sve informacije, podneti zahteve i sl. postoji u manje od polovine uprava. Jedan od evidentnih nedostataka u domenu pružanja usluga građanima odnosi se na neujednačenu praksu pružanja usluga na jezicima nacionalnih manjina, kao i korišćenja nacionalnog portala eUprava. S druge strane, u nešto više od 50% analiziranih internet stranica lako su dostupne informacije o javnim uslugama. S obzirom na to da je i dalje dominantan fizički način pružanja usluga, posebno su važni nalazi u domenu pristupa objektima u kojima lokalna uprava pruža administrativne usluge osobama sa invaliditetom. U nešto više od 60% lokalnih uprava zadovoljeni su propisani tehnički standardi, koji omogućavaju nesmetan pristup i dostupnost administrativnih usluga osobama sa invaliditetom, u skladu sa Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama.

U okviru šeste oblasti – *Upravljanje javnim finansijama*, analizirano je stanje posredstvom tri indikatora koji se odnose na poštovanje budžetskog kalendara i planiranje budžetskih prihoda i rashoda, transparentnost budžeta i zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti. Prilikom usvajanja budžeta, samo se delimično poštuje budžetski kalendar. Budžeti su po svojoj strukturi programski – što znači da su rashodi i izdaci iskazani po programskoj klasifikaciji, a po pravilu budžeti sadrže i rodno odgovorne ciljeve. Kada je reč o planiranju, analiza ukazuje da su lokalne uprave bolje u planiranju prihoda, nego rashoda. U najvećem broju gradova i opština je odstupanje između inicijalno planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda u 2020. godini iznosilo manje od 15%, dok je odstupanje u pogledu planiranih i ostvarenih rashoda u većini lokalnih uprava iznosilo između 15 i 40%. Analiza je dalje ukazala na visok nivo transparentnosti budžeta gradova i opština, pre svega, u smislu lake dostupnosti odluka o budžetu za poslednje dve fiskalne godine. S druge strane, loš rezultat se beleži kod pripreme izveštaja o izvršenju budžeta i njegovog objavljivanja. Dok su godišnji izveštaji kroz objavljivanje odluka o završnom računu budžeta u polovini lokalnih uprava dostupni, izveštaji koji se pripremaju tokom godine se objavljuju samo u nekoliko JLS. Većina gradova i opština priprema i objavljuje građanske vodiče kroz budžet, a samo dve opštine imaju građanske vodiče kroz odluku o završnom računu. Procedure javnih nabavki se sprovode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, kao i internim aktima kojima se bliže uređuju način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, koji su usvojeni u skoro svim JLS. Postupci javnih nabavki se sprovode putem portala javnih nabavki, koji je razvila Kancelarija za javne nabavke, a u velikoj meri ih sprovode stručne komisije na principima transparentnosti, jednakog tretmana ponuđača i zabrane diskriminacije. Ipak, u većini lokalnih uprava identifikovan je nizak nivo kompetitivnosti sprovedenih postupaka javnih nabavki, pre svega, imajući u vidu mali broj ponuđača po postupku. U nešto više od 50% postupaka prosečan broj ponuđača je manji od dva, dok je u dve trećine JLS više od polovine postupaka okončano tako što je ugovor dodeljen jedinom ponuđaču koji je učestovao u postupku.

LISTA SKRAĆENICA

AP – Akcioni plan

EK – Evropska komisija

EU – Evropska unija

GU – Gradska uprava

JLS – Jedinca lokalne samouprave

MDULS – Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

OCD – Organizacije civilnog društva

OU – Opštinska uprava

POU – Partnerstvo za otvorenu upravu (Open Government Partnership)

RG – Radna grupa

RJU – Reforma javne uprave

SKGO – Stalna konferencija gradova i opština

SIGMA/OECD – Podrška unapređenju vladavine i upravljanja (Support for Improvement in Government and Management)

ULJR – Upravljanje ljudskim resursima

WeBER – Projekti Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave i Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu

ZUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZZAPJLS – Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave

UVOD

1

1.1. Reforma javne uprave na lokalnom nivou – *Zooming out*: zašto je važno proširiti fokus sa državne, na lokalnu upravu?

Nakon demokratskih promena 2000. godine Srbija je započela niz reformskih procesa u oblasti unapređenja rada institucija. Prvi strateški dokument kojim se definišu osnovni ciljevi i pravci reforme državne uprave u Srbiji bila je Strategija reforme državne uprave koju je Vlada usvojila 2004. godine. Strategija se zasnivala na principima decentralizacije, depolitizacije, profesionalizacije, racionalizacije i modernizacije i njen krajnji cilj bio je da se obezbedi visok nivo kvaliteta usluga građanima. Ipak, ključni nedostatak ove reforme bio je njen obuhvat, odnosno činjenica da se ograničava na centralnu administraciju.

Nova faza u reformi javne administracije počinje u januaru 2014. godine kada je Vlada usvojila Strategiju reforme javne uprave, kojom su se reformske aktivnosti, prvenstveno namenjene državnoj, proširile na javnu upravu, uključujući i lokalnu samoupravu. Višegodišnji strateški pravac u ovoj oblasti je dovršen u martu 2015. godine usvajanjem Akcionog plana za sprovođenje Strategije, u kojem su precizno definisane mere i aktivnosti za reformu na svim nivoima vlasti. Ciljevi reforme su obuhvatili: bolju organizaciju javne uprave, jačanje procesa upravljanja javnim politikama, razvoj modernog i profesionalnog službeničkog sistema, unapređenje sistema lokalne samouprave, digitalizaciju i razvoj elektronske uprave, unapređenje upravljanja javnim finansijama, jačanje interne i eksterne kontrole javne uprave, unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada uprave.

Istovremeno sa pomenutim procesima, Evropska komisija, kroz Strategije proširenja, poseban naglasak stavlja na reformu javne uprave, jer je postavlja za jedan od tri stuba proširenja Evropske unije, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem. Kako bi se omogućilo praćenje stanja javne uprave, Evropska komisija je definisala šest oblasti javne uprave i uspostavila institucionalne mehanizme, kroz posebne grupe za reformu javne uprave sa svim državama

kandidatima. Konačno, s obzirom na to da u oblasti javne uprave ne postoje pravne tekovine Evropske unije, 2014. godine je SIGMA inicijativa razvila *Principe javne uprave* kao ključni dokument i okvir za praćenje i ocenu stanja javne uprave u državama kandidatima za pristupanje EU.

Šest oblasti koje prate SIGMA i Evropska komisija su:

- Strateški okvir za reformu javne uprave,
- Izrada i koordinacija politika,
- Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima,
- Odgovornost,
- Pružanje usluga,
- Upravljanje javnim finansijama.

U periodu od 2014. do 2020. godine, kada je otpočeo projekat *Pratim JA*, sproveden je čitav niz aktivnosti u oblasti reforme javne uprave. Uprkos činjenici da je u tom periodu bilo promena na ključnim pozicijama u Vladi, uključujući i čak četiri ministara državne uprave i lokalne samouprave, zadržan je strateški kurs definisan 2014. godine. Čitav niz aktivnosti je realizovan, i u određenim oblastima je ostvaren veći, a u nekim manji napredak, što je i evidentirano kako u izveštajima o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave, koje sačinjava Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, tako i u tri monitoring izveštaja o stanju javne uprave u Srbiji, koje je objavila SIGMA za 2017, 2019. i 2021. godinu, odnosno u dva WeBER nacionalna monitoring izveštaja za Srbiju za 2017/2018. i 2019/2020. godine.

Međutim, uprkos proširivanju obuhvata reforme u planskim dokumentima, suštinski fokus je u pomenutom periodu ostao na državnoj upravi i centralnoj administraciji. Procena stanja javne uprave i kapaciteta administracije, koju je sprovodila SIGMA u skladu sa svojom metodologijom, a koju je koristila Evropska komisija u svojim ocenama napretka Srbije na putu ka pristupanju EU, ograničavala se na državnu upravu. Metodologija za praćenje javne uprave u okviru dva WeBER projekta, takođe, fokusira se na rad centralnih institucija, kao i percepcije građana o radu državnih organa. S druge strane, činjenica da čak preko 70% zakonodavstva EU sprovode jedinice lokalne samouprave ukazuje na potrebu da se fokus pomeri sa centralnog na lokalni nivo, ako ne u potpunosti, onda barem proširi na lokalne administracije.

Nedovoljno bavljenje lokalnim nivoom vlasti u kontekstu reforme javne uprave je prepoznato, te je 2020. godine iniciran projekat *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu (Pratim JA)*, koji u fokus stavlja upravo ocenu stanja administracije i administrativnih procedura na lokalnom nivou vlasti. Jedan od zadataka ovog projekta je bio da razvije metodologiju za praćenje i ocenu stanja reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti, koja bi bila komplementarna ranije razvijenim metodologijama, koje koriste SIGMA i WeBER, što bi omogućilo da se stekne prava slika o stanju i kapacitetima celokupne javne administracije da implementira zakonodavstvo EU. Identifikovanje nedostataka, a zatim i njihovo prevazilaženje bi omogućili da Srbija postane kredibilna i sposobna država članica EU sa profesionalnom i efikasnom administracijom.

Paralelno sa trajanjem projekta i razvojem metodologije za praćenje reforme na lokalnu, Vlada Srbije je usvojila dva važna planska dokumenta u cilju unapređenja sistema lokalne samouprave u Srbiji. To su nova *Strategija reforme javne uprave za period 2021–2030. godine*⁴ i prateći plan

⁴ Strategija reforme javne uprave za period 2021–2030. godine, "Službeni glasnik RS", br. 42/2021 i 9/2022

za njenu implementaciju u periodu 2021–2025. godine, i *Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine*. Strategija usvojena 2021. godine je po prvi put strukturirana prema oblastima koje prate SIGMA i Evropska komisija, dok je kao posebna, sedma oblast, istaknuta lokalna samouprava. S obzirom na to da je Strategija planski dokument višeg nivoa, u okviru kojeg je sistem lokalne samouprave izdvojen kao posebni cilj, Vlada je usvojila i *Program za reformu sistema lokalne samouprave sa Akcionom planom*, koji zajedno predstavljaju integralni deo Strategije i u okviru kojih su detaljno definisani ciljevi, mere i aktivnosti.

Činjenica da je u Srbiji lokalna samouprava prvi put dobila planski dokument kojim je strateški planirana reforma sistema lokalne samouprave, ukazuje da Vlada i resorno ministarstvo prepoznaju značaj jačanja kapaciteta na lokalnom nivou vlasti. Takođe, kad je reč o proceni kapaciteta lokalnih administracija, SIGMA i Evropska komisija su pokrenule određene inicijative za promenu pristupa i obuhvata analiza u budućnosti. Pomenuta dešavanja u protekle dve godine ukazuju da je upozoravanje organizacija civilnog društva na nedovoljno bavljenje lokalnim nivoom vlasti, u kontekstu reforme javne uprave u procesu pristupanja EU, a koje se nalazi u osnovi iniciranja projekta *Pratim JA*, bilo opravdano.

Stoga je, u narednom periodu neophodno, s jedne strane, pratiti sprovođenje *Akcionog plana za implementaciju Programa za reformu sistema lokalne samouprave* kao strateškog dokumenta Vlade, a s druge, u lokalnim upravama pratiti stanje.

1.2. Metodološki pristup

▪ SIGMA principi i WeBER metodologija kao polazna tačka

Osnovni metodološki pristup na kom se zasniva istraživanje su podaci i činjenice. Indikatori koji se koriste za procenu stanja lokalne uprave se, po pravilu, zasnivaju na zvaničnim dokumentima koji čine lokalni pravni i strateški okvir i izveštajima o realnom stanju u praksi, a u manjoj meri i na intervjuima i fokus grupama, koji su, pre svega, značajni s aspekta kvalitativne analize. Metodologija se u velikoj meri zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je razvila SIGMA,⁵ 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 projekta⁶. Stoga je i prvi korak u razvijanju metodologije za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti podrazumevao selekciju i adaptaciju SIGMA principa relevantnih za lokalnu upravu.

▪ Ključni kriterijum – značaj za građane

Istraživački tim je detaljnom analizom SIGMA Principa javne uprave, od ukupno 48 principa, identifikovao 27 koji su relevantni za lokalni nivo vlasti i koji su na radionici predstavljeni predstavnicima organizacija civilnog društva. Ključni kriterijumi pri odabiru relevantnih SIGMA principa su: 1) relevantnost za reformu javne uprave na lokalnom nivou i 2) relevantnost za građane i civilno društvo, posebno sa stanovišta transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i integriteta lokalne samouprave.

⁵ Detaljnije o SIGMA/OECD videti na linku: <http://www.sigmaweb.org/>

⁶ Detaljnije o WeBER projektu videti na linku: <https://www.par-monitor.org/>

▪ Participativan i inkluzivan proces

Osnovna načela u pristupu razvoja metodologije su inkluzivnost, participativnost i transparentnost. To je podrazumevalo da se što veći broj aktera uključuje u sve faze izrade metodologije, od identifikacije relevantnih oblasti i tema, do izrade samih indikatora. Ključnu ulogu u razvoju metodologije imao je istraživački tim. Pored organizacija civilnog društva koje sprovede projekat, u razvoju metodologije su učestvovali i drugi predstavnici civilnog sektora koji su okupljeni oko platforme *Nacionalna radna grupa za reformu javne uprave* u okviru WeBER projekta. Konačno, značajan stručni doprinos su dali predstavnici Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), dok je aktivnu ulogu na radionici povodom prvog javnog predstavljanja nacrtu indikatora imao i predstavnik Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS).

U cilju finalnog odabira relevantnih SIGMA principa, održana je dvodnevna radionica na kojoj je predstavnicima civilnog društva predstavljeno 27 predselektovanih principa sa relevantnim potprincipima i indikatorima za njihove praćenje. Nakon predstavljanja principa, učesnici su imali prilike da se izjasne o predloženim principima, kao i da učestvuju u glasaju preko platforme *Loomio*.

Nakon izjašnjavanja svih učesnika radionice, odabrano je 14 principa javne uprave koji su relevantni za lokalni nivo vlasti.

U tabeli 1. predstavljeni su ključni principi prema oblastima javne uprave u kojima se nalaze.

Tabela 1. Principi javne uprave relevantni za lokalni nivo vlasti

Oblast javne uprave	Principi javne uprave
Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave	JLS je izradila i donela strateški dokument za unapređenje rada gradske / opštinske uprave
	Strateški dokument za unapređenje rada uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate
Izrada i koordinacija politika	Odluke lokalnih vlasti se pripremaju na transparentan način
	Politike i akti JLS se izrađuju na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva
Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima	Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem na lokalnu i primenjuje se u praksi; institucionalno uređenje omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi
	Zapošljavanje službenika u JLS zasnovano je na principu meritornosti i jednakom tretmanu kandidata u svim fazama zapošljavanja
	Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na rukovodeće pozicije u JLS
	Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije i za obezbeđivanje discipline u lokalnoj upravi
Odgovornost	Pravo na pristup informacijama od javnog značaja dosledno se primenjuje
Pružanje usluga	Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga
	Obezbeđena je dostupnost javnih usluga u praksi
Upravljanje javnim finansijama	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
	Obezbeđeni su transparentnost budžeta JLS i nadzor nad njim
	Javne nabavke su u skladu sa osnovnim principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti, i njihovim sprovođenjem obezbeđuje se najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koriste moderne tehnike i metode javnih nabavki

▪ **Pratim JA indikatori za praćenje stanja**

Nakon selekcije relevantnih principa, istraživački tim je pripremio nacрте indikatora za praćenje i merenje napretka reforme javne uprave na lokalnu. Razvijeno je 14 indikatora koji prate odabranih 14 principa javne uprave. Prilikom razvijanja indikatora, kao modeli su prevashodno uzeti indikatori koji su razvijeni u okviru WeBER projekta i Metodologije za praćenje javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana, a u manjoj meri i indikatori koje koristi SIGMA za praćenje napretka u reformi javne uprave, prema Principima javne uprave (u Prilogu 1 se nalazi obrazac indikatora).

▪ **Uključivanje stručne javnosti – konsultacije sa SKGO**

Nakon što je istraživački tim pripremio prvi nacrt 14 indikatora, održane su konsultacije sa predstavnicima SKGO. U skladu sa komentarima koje je dostavio stručni tim SKGO, izmenjeni su i dopunjeni svi indikatori. Takođe, nakon detaljne analize komentara SKGO i internih konsultacija istraživačkog tima, doneta je odluka da se dva indikatora u oblasti Strateški okvir, kao i dva indikatora u oblasti Pružanje usluga spoje, tako da se za obe oblasti razvije po jedan indikator koji će pratiti po dva principa. Na taj način se istraživački tim opredelio da se stanje javne uprave na lokalnom nivou vlasti prati preko 14 principa javne uprave, koristeći 12 indikatora za njihovo praćenje i merenje.

Istraživački tim je u skladu sa svim komentarima pripremio novu verziju indikatora koja je javno predstavljena na radionici sa predstavnicima organizacija civilnog društva okupljenih u Radnoj grupi za reformu javne uprave u okviru WeBER projekta, uz učešće predstavnika MDULS. Nakon predstavljanja predloga indikatora, učesnici su dali dodatne sugestije za izmene i dopune.

▪ **Pratim JA monitoring paket**

Pratim JA monitoring paket se sastoji od 17 pojedinačnih izveštaja o stanju lokalne administracije u sedam gradova, devet opština i jednoj gradskoj opštini, kao i jednog komparativnog izveštaja u kojem je napravljena sinteza svih pojedinačnih izveštaja. Iako gradska opština po svom statusu nije jedinica lokalne samouprave, istraživački tim se opredelio da uključi jednu gradsku opštinu u monitoring kako bi se identifikovale i ispitale određene sličnosti i razlike u načinu njihovog funkcionisanja. Stoga se, za potrebe ovog istraživanja, gradska opština posmatra kao jedinica lokalne samouprave. Svi izveštaji sadrže detaljan pregled i ocenu stanja u odnosu na 12 indikatora, kojima se prati šest oblasti javne uprave, kao i preporuke za unapređenje i otklanjanje identifikovanih nedostataka. U komparativnom izveštaju su predstavljeni objedinjeni nalazi, zaključci, pozitivni i negativni primeri iz svih 17 jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih istraživanjem. Takođe, u komparativnom izveštaju su predstavljene i ključne preporuke na nivou svih lokalnih uprava, dok se detaljne preporuke za svaku pojedinačnu jedinicu lokalne samouprave nalaze u individualnim izveštajima.

▪ **Kriterijumi za odabir jedinica lokalne samouprave**

Jedan od ključnih koraka u početnoj fazi projekta podrazumevao je selekciju jedinica lokalne samouprave koje će biti predmet monitoringa. Kako bi selekcija jedinica lokalne samouprave bila sprovedena na sistematičan način, projektni tim je u konsultativnom procesu definisano osnovne i dodatne kriterijume za selekciju.

U nastavku su predstavljeni kriterijumi za selekciju sa opisima:

Osnovni kriterijumi

- 1) **BROJ STANOVNIKA**: Prvi kriterijum prilikom selekcije JLS odnosi se na broj stanovnika. Za potrebe projekta, JLS su prema broju stanovnika razvrstane u tri grupe i to:

I grupa – opštine do 30.000 stanovnika;

II grupa – opštine i gradovi od 30.001–80.000 stanovnika;

III grupa – gradovi preko 80.000 stanovnika.

Istraživanjem su obuhvaćene sve tri grupe JLS.

- 2) **STEPEN RAZVIJENOSTI**: Drugi kriterijum za selekciju JLS odnosio se na stepen razvijenosti JLS, prema poslednje usvojenoj Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu. Prema ovoj Uredbi, JLS se razvrstavaju u četiri, odnosno pet grupa i to:

I grupa – Prvu grupu čini 20 JLS čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka;

II grupa – Drugu grupu čini 34 JLS čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80 do 100% republičkog proseka;

III grupa – Treću grupu čini 47 nedovoljno razvijenih JLS, čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60 do 80% republičkog proseka;

IV grupa – Četvrtu grupu čini 44 izrazito nedovoljno razvijenih JLS, čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka;

IV.1 grupa – U ovoj grupi su devastirana područja, među kojima je 19 JLS iz četvrte grupe, čiji je stepen razvijenosti ispod 50% republičkog proseka.

Istraživanjem su obuhvaćene JLS iz svih grupa prema stepenu razvijenosti.

- 3) **UPRAVNI OKRUZI**: Treći kriterijum za selekciju JLS odnosi se na pripadnost JLS određenom upravnom okrugu. Prema Uredbi o upravnim okruzima u Srbiji postoji 29 upravnih okruga, odnosno 24 bez upravnih okruga na Kosovu i Metohiji.

Dodatni kriterijumi

- 4) **MULTIETNIČKI SASTAV STANOVNIŠTVA**: Pored osnovna tri kriterijuma, nakon predselekcije JLS izvršena je provera da li među JLS postoje one koje spadaju u multietničke opštine i gradove, odnosno one JLS koje, prema poslednjem popisu stanovništva, imaju preko 5% nacionalnih manjina, a kojih je u 2021. godini u Srbiji bilo ukupno 68.
- 5) **RAZVIJENOST CIVILNOG SEKTORA**: Poslednji kriterijum se odnosio na stepen razvijenosti civilnog sektora u JLS i on je bio važan sa logističkog aspekta, a ne toliko metodološkog.

Na osnovu definisanih kriterijuma, istraživački tim je izabrao 17 JLS iz 14 upravnih okruga i to: sedam gradova (Niš, Subotica, Prokuplje, Vršac, Užice, Novi Pazar i Valjevo), devet opština (Aleksinac, Vlasotince, Bečej, Odžaci, Arandelovac, Despotovac, Ivanjica, Tutin i Koceljeva) i jednu gradsku opštinu (Zvezdara).

▪ Kampanja i ispitivanje stavova građana

U okviru projekta je tokom 2021. godine sprovedena kampanja za građane koja je bila usmerena na pitanja reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti. Kampanja je obuhvatila 85 uličnih akcija u odabranih 17 gradova i opština, dok je svim građanima Srbije omogućeno da onlajn, preko portala *Pratim JA*⁷, podele svoja iskustva o radu lokalnih uprava. Ukupno je 5204 građana podelilo svoje utiske o radu lokalnih uprava, čime su dali doprinos kampanji, a ključni nalazi su predstavljeni u nastavku dokumenta u relevantnim poglavljima.

▪ Pratim JA monitor 2021/2022. vremenski okvir

Istraživanje o praćenju i oceni stanja reforme javne uprave u lokalnoj upravi je sprovedeno u periodu od devet meseci. Istraživački timovi formirani u okviru projekta *Pratim JA* sproveli su monitoring i evaluaciju stanja u 17 JLS u periodu od decembra 2021. do avgusta 2022. godine.

1.3. Struktura izveštaja

Komparativni izveštaj o stanju lokalne uprave u Srbiji je koncipiran u šest celina: nakon uvodnog dela, u drugom poglavlju je dat prikaz rezultata procene stanja lokalne uprave u Srbiji na osnovu analize 12 indikatora u 17 JLS. Pored toga, u ovom delu su istaknute najbolje i najlošije ocenjene oblasti. Narednih šest poglavlja predstavljaju centralni deo izveštaja i u okviru njih su predstavljeni ključni nalazi prema oblastima javne uprave: 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. Na početku svakog poglavlja je izložen kontekst, kratak osvrt na pravni i strateški okvir, nakon čega su predstavljeni nalazi i zaključci monitoringa. Određena poglavlja, u okviru kojih su obrađene teme koje su ispitivane i putem anketiranja građana, završavaju se prikazom rezultata ispitivanja stavova građana. Ispitivanje stavova građana je sprovedeno u okviru Projekta, ali nije deo monitoring istraživanja, te se, stoga, ti nalazi ne koriste za ocenu stanja. U poslednjem poglavlju su izložena zaključna razmatranja i predstavljeni su predlozi za unapređenje stanja lokalne uprave.

⁷ Portal je dostupan na: www.pratimja.rs

REZULTATI PROCENE STANJA LOKALNE UPRAVE U 17 JLS



Istraživački timovi su u periodu od decembra 2021. do avgusta 2022. godine sprovedi detaljan monitoring rada lokalnih uprava u 17 JLS. Kao što je u uvodnom delu dokumenta navedeno, za praćenje i evaluaciju stanja lokalnih uprave istraživači⁸ su koristili *Metodologiju za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou*⁹, razvijenu u okviru projekta, a koja sadrži 12 indikatora. Analiza je zasnovana na podacima koji su se za većinu indikatora odnosili na 2021. godinu, osim u izuzetnim slučajevima 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).

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, poput donošenja odluka, upravljanja ljudskim resursima, pružanja usluga, upravljanja 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.

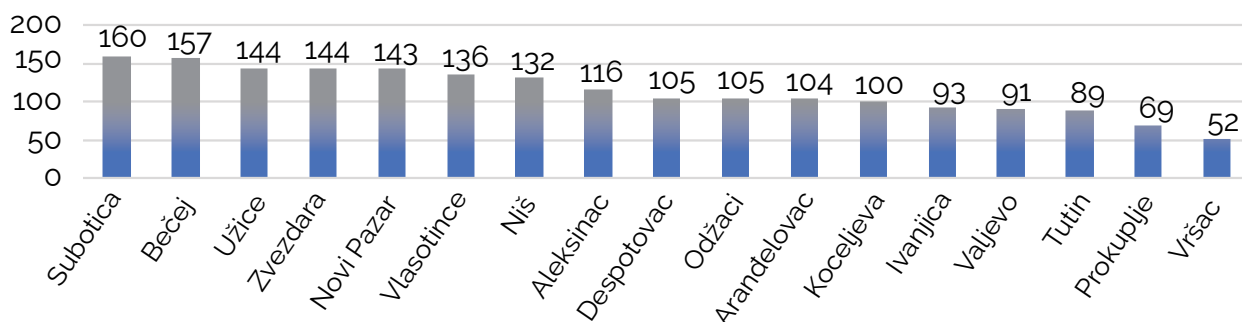
Nalazi istraživanja su pokazali da je **prosečan broj osvojenih bodova u 17 posmatranih lokalnih uprava 114,12 od mogućih 262, odnosno da su analizirani indikatori u svih šest oblasti javne uprave ispunjeni 43,56%. Na šestostepenoj skali 0–5 ocena stanja u 17 lokalnih uprava je 2.** Najbolje je ocenjeno stanje u Gradskoj upravi Grada Subotice sa 160 bodova (61,07%, ocena 3) i Opštinskoj upravi Opštine Bečej sa 157 bodova (59,92%). Za njima slede Uprava gradske Opštine Zvezdara i Gradska uprava Grada Užica sa osvojenih 144 bodova (54,96%), dok prvih pet najbolje rangiranih lokalnih uprava zaokružuje Gradska uprava Grada Novog Pazara sa 143 bodova (54,58%). To su ujedno i jednih sedam lokalnih uprava koje su ocenjene ocenom 3 na skali od 0 do 5, dok je osam gradskih i opštinskih uprava dobilo ocenu 2, a dve gradske uprave su ocenjene ocenom 1.

⁸ Svi pojmovi koji su u ovom izveštaju upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose

⁹ Metodologija je dostupna na linku: <https://cep.org.rs/publications/metodologija-za-pracenje-reforme-javne-uprave-na-lokalnom-nivou-vlasti/>

Grafikon 1. Ostvareni rezultati prema JLS

Gradovi i opštine (0-262 poena)



Analiza je pokazala da je u lokalnim upravama najbolje stanje u oblastima *Odgovornost i Upravljanje javnim finansijama*, dok su najlošije ocenjene oblasti *Izrada i koordinacija politika i Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave*. Ukoliko se analiza postignutih rezultata spusti na nivo indikatora, zaključuje se da je najbolje ocenjeno poštovanje budžetskog kalendara i uspešnost planiranja prihoda i rashoda (*indikator 10*) sa prosečnih 62,94% ostvarenih bodova, zatim proaktivna transparentnost i objavljivanje informacija na zvaničnoj internet prezentaciji (*indikator 8*) sa prosečnih 62,50% i poštovanje principa jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti u postupcima javnih nabavki (*indikator 12*) sa prosečnih 62,39%. Najlošije ocenjeni indikatori se odnose na transparentnost rada gradskih i opštinskih veća (*indikator 2*) sa prosečnih 15,20% ostvarenih bodova, zatim na postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju (*indikator 1*) sa prosečnih 19,91%, te na inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi (*indikator 3*), sa prosečno osvojenih 24,84% od maksimalnog broja bodova.

Grafikon 2. Ostvareni rezultati po indikatorima

Indikatori

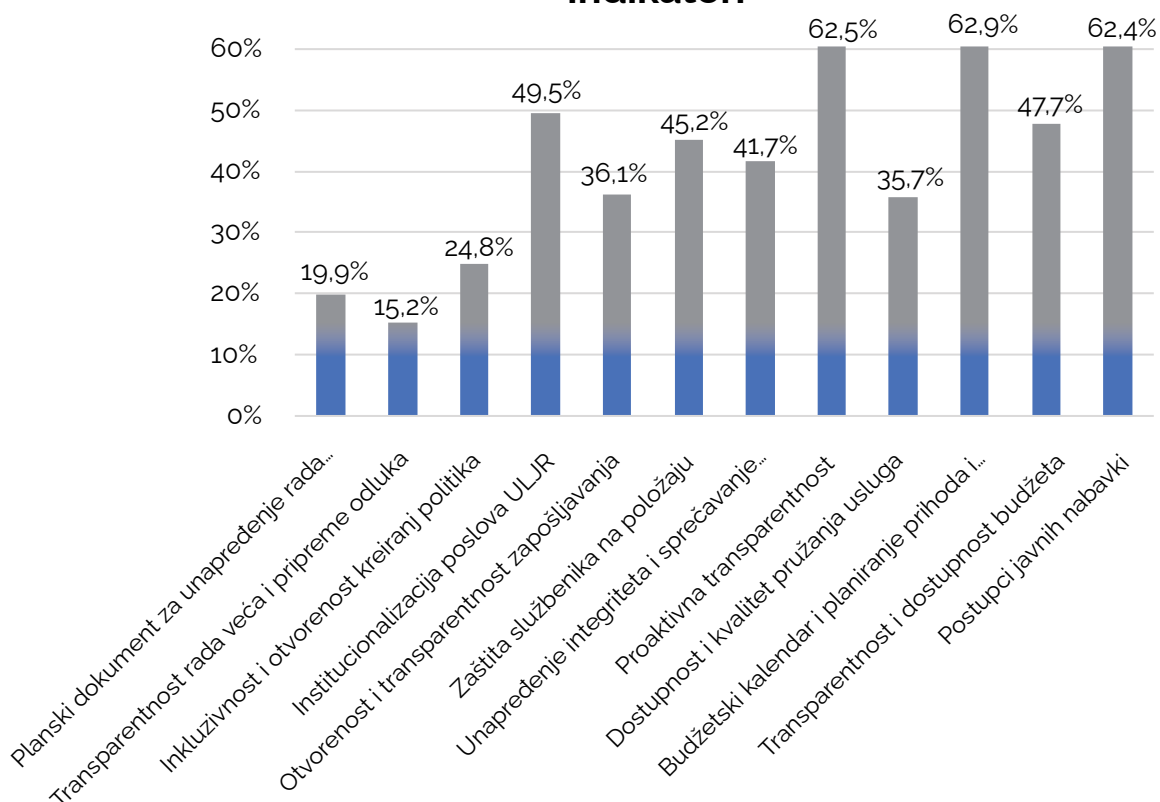


Tabela 2. Pregled rezultata procene stanja prema oblastima i indikatorima u 17 lokalnih uprava

R. BR.	OBLAST / INDIKATOR	Maksimalan broj bodova	Prosečan broj bodova i procenat	Ocena (skala 0–5)	Najčešća ocena (skala 0–5)
I. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave					
1.	Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju	26	5,18 (19,91%)	1	0
II. Izrada i koordinacija politika					
2.	Transparentnost rada veća i pripreme nacрта i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	1,82 (15,20%)	0	0
3.	Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi	18	4,47 (24,84%)	1	0 i 2
III. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima					
4.	Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi	12	5,94 (49,51%)	2	3
5.	Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi	22	7,94 (36,10%)	2	2
6.	Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja	16	7,24 (45,22%)	2	0
7.	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	9,18 (41,71%)	2	1
IV. Odgovornost					
8.	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	20 (62,50%)	3	3
V. Pružanje usluga					
9.	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima	28	10 (35,71%)	2	2
VI. Upravljanje javnim finansijama					
10.	Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda	20	12,59 (62,94%)	3	2 i 3
11.	Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata	26	12,41 (47,74%)	2	2
12.	Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti	28	17,47 (62,39%)	3	3 i 4
UKUPNO:		262	114,12 (43,45%)	2	2

U poglavljljima 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.

STRATEŠKI OKVIR ZA UNAPREĐENJE RADA LOKALNE UPRAVE

3

U julu 2021. godine je Vlada Srbije po prvi put usvojila planski dokument kojim se planira strateški razvoj oblasti reforme sistema lokalne samouprave za petogodišnji period. Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji usvojen za period od 2021. do 2025. godine, sa pratećim akcionim planom za prve tri godine sprovođenja (2021–2023. godine). U Programu je definisana vizija lokalne samouprave kao moderne, profesionalne, efikasne i odgovorne. Svrha usvajanja Programa je da se doprinese poboljšanju pravnog i organizacionog okvira, profesionalizaciji, efikasnosti i modernizaciji lokalne samouprave. Takođe, dokument će doprineti jačanju transparentnosti i participativnosti, kako građana u upravljanju javnim poslovima, tako i lokalnih vlasti u definisanju javnih politika i propisa, kapaciteta institucija i službenika, kao i boljem pružanju usluga građanima i privredi na lokalnom nivou vlasti.¹⁰

U okviru Programa su definisana četiri posebna cilja od kojih su svi u direktnoj vezi sa reformom javne uprave na lokalnom nivou vlasti. Oni obuhvataju: Unapređenje položaja i odgovornosti lokalne samouprave; Unapređenje sistema finansiranja lokalne samouprave; Unapređenje organizacije i kapaciteta lokalne samouprave i Unapređenje kvaliteta i dostupnosti usluga lokalnih organa uprave, komunalnih usluga i usluga javnih ustanova.

Pored pomenutog Programa, i drugi planski dokumenti Vlade se, u određenim delovima, odnose na jedinice lokalne samouprave, poput *Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021–2025. godine* i *Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. godine*. Sva tri dokumenta predstavljaju sastavni deo *Strategije reforme javne uprave* koja je usvojena 2021. godine za desetogodišnji period.

Imajući u vidu planska dokumenta koja je usvojila Vlada, može se smatrati da je strateški okvir za razvoj lokalne samouprave dobro definisan.

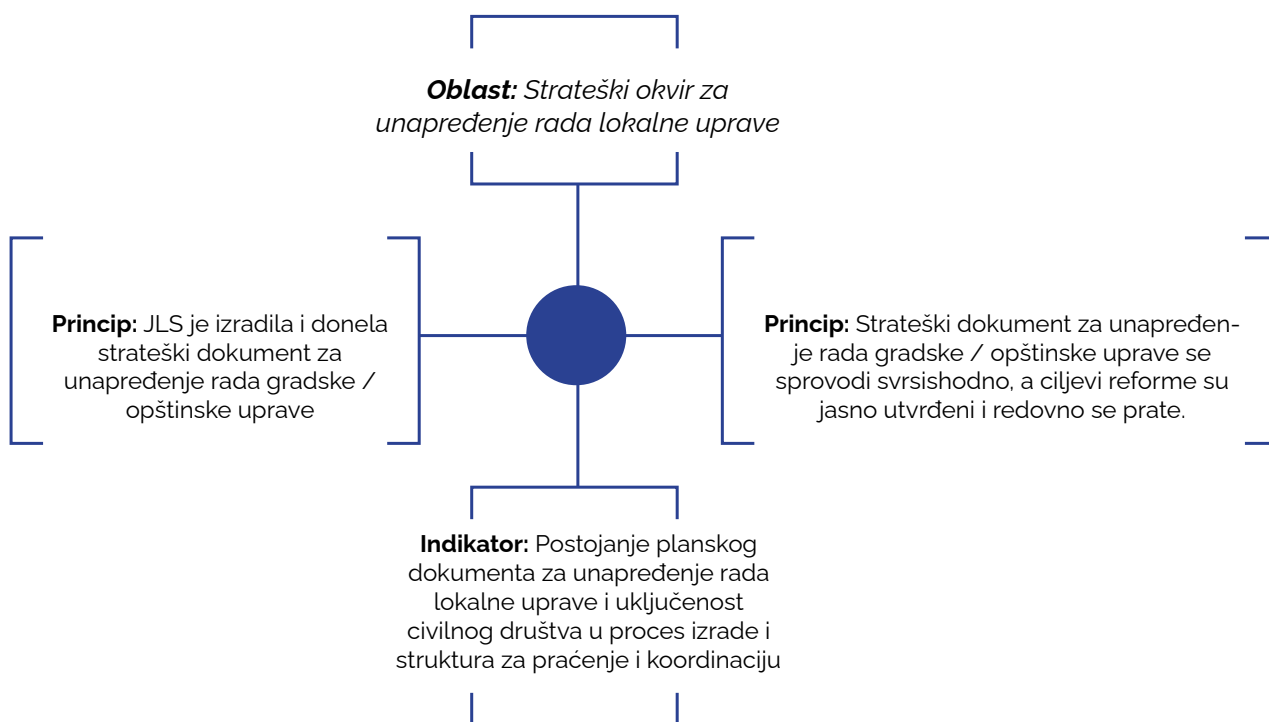
¹⁰ Videti: SKGO <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2714/usvojen-program-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji-za-period-od-2021-do-2025-godine>

Ipak, kako Zakon o planskom sistemu Republike Srbije predviđa da planska dokumenta mogu usvajati i lokalne vlasti, a i s obzirom na to da potreba upotpunjavanja planskog okvira postoji na lokalnu,¹¹ u okviru monitoringa reforme javne uprave na lokalnu posebni fokus se upravo stavlja na planska dokumenta u oblasti reforme javne uprave, koja bi bila usaglašena sa pomenutim Vladinim dokumentima.

Postojanje odgovarajućeg strateškog okvira za unapređenje rada lokalne uprave je važno kako bi se upotrebio planski okvir na lokalnom nivou vlasti. Reforme u lokalnoj upravi bi trebalo da se strateški planiraju na osnovu nacionalnih planskih dokumenta, ali i konkretnih specifičnih izazova, uočenih nedostataka i definisanih ciljeva na nivou svake pojedinačne JLS. Prioriteti i ciljevi politika reforme javne uprave moraju biti jasni, zajedno sa indikatorima učinka, ciljevima i odgovornostima. Politike, takođe, treba da uzmu u obzir glasove spoljnih zainteresovanih strana, kao što su organizacije civilnog društva, ali i šire javnosti i svih građana. Jasan strateški okvir za reformu lokalne uprave bi trebalo da obezbedi redovno praćenje njegove implementacije, dobru koordinaciju svih aktera i da uključi redovno izveštavanje.

3.1. Fokus monitoringa

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 rad lokalnih mehanizama za praćenje i koordinaciju njegovog sprovođenja. Praćenje strateškog okvira za unapređenje rada lokalne uprave se zasniva na dva SIGMA principa. Odabrani principi se procenjuju sa stanovišta kvaliteta uključenosti civilnog društva i javnosti u procese izrade planskog dokumenata, kao i strukture za njegovo praćenje, koordinaciju implementacije i izveštavanje.



¹¹ Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. godine, str. 35.

3.2. Rezultati monitoringa – ocena stanja

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

Indikator prati da li u jedinici lokalne samouprave postoji planski dokument u čijem fokusu se nalazi unapređenje rada gradske / opštinske uprave. Drugi aspekt koji se prati je kvalitet konsultativnog procesa prilikom izrade tog planskog dokumenta. Konačno, indikator prati u kojoj meri su organizacije civilnog društva uključene u mehanizme za sprovođenje i praćenje sprovođenja planskog dokumenta i kvalitet izveštavanja o sprovođenju.

Pod planskim dokumentom je smatran poseban dokument koji se isključivo bavi unapređenjem rada lokalne administracije, odnosno gradske ili opštinske uprave. Ukoliko takav dokument ne postoji analizirano je da li u nekom drugom planskom dokumentu postoji poseban cilj ili mera koji se fokusira na ovo pitanje (npr. Plan razvoja jedinice lokalne samouprave, koncept politike, akcioni plan i sl).

Metodologija se zasniva na analizi važećih planskih dokumenata grada, odnosno opštine. Predmet analize su bili isključivo važeći dokumenti u trenutku njenog sprovođenja, koje je usvojila Skupština grada / opštine.

Za elemente indikatora koji se odnose na postojanje i kvalitet konsultativnog procesa u razvoju ključnih strateških dokumenata grada / opštine, prvi izvor podataka je bio sam planski dokument koji sadrži informacije o procesu izrade, učešću javnosti u procesu izrade dokumenta, poziv na javne konsultacije, rasprave, izveštaji itd. Dodatno, istraživači su obavili i intervjue sa službenicima gradske, odnosno opštinske uprave. Konačno, kao važan izvor za kvalitativnu analizu organizovane su fokus grupe i intervjui sa predstavnicima lokalnih organizacija civilnog društva, koje su učestovale u konsultacijama u procesu izrade relevantnih dokumenata.

Indikator sadrži 11 elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Unapređenje rada gradske / opštinske uprave je prepoznato kao opšti / poseban cilj u planskim dokumentima JLS	4	1,29 (32,35%)
E.2	Konsultacije sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama su sprovedene prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave	4	1,06 (26,47%)
E.3	Otvorenost / javnost poziva za uključivanje zainteresovanih strana u konsultacije prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave (kako bi se omogućio što širi obuhvat zainteresovanih strana)	2	0,82 (41,18%)
E.4	Civilnom društvu se pružaju potpune informacije kao priprema za učešće u konsultacijama	2	0,47 (23,53%)
E.5	Komentare i predloge dobijene u procesu konsultacija razmatraju lokalna tela zadužena za izradu ključnih strateških dokumenata	2	0,47 (23,53%)

E.6	Lokalna uprava javno objavljuje povratne informacije o postupanju sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija	1	0,12 (11,76%)
E.7	Lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave predviđaju učešće organizacija civilnog društva	2	0,47 (23,53%)
E.8	Uključivanje organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme postiže se na osnovu otvorenog konkurentskog postupka	2	0,24 (11,76%)
E.9	Sastanci lokalnih mehanizama za sprovođenje, koordinaciju i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave održavaju se redovno uz učešće predstavnika organizacija civilnog društva	2	0,24 (11,76%)
E.10	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave se pripremaju najmanje na godišnjem nivou	4	0 (0%)
E.11	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave omogućavaju uvid u vrednovanje učinka	1	0 (0%)
UKUPNO		26	5,18 (19,91%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		0,94	
OCENA (skala 0–5)		1	

Kao što se iz tabele vidi, maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 26. Na osnovu analize stanja u 17 JLS, prosečni broj ostvarenih bodova za ovaj indikator je 5,18, odnosno svega 19,91% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 1 (prosečna ocena 0,94), a najčešća ocena koju je dobilo čak sedam uprava je 0. Pet lokalnih uprava je dobilo ocenu 1, četiri ocenu 2, dok je samo Opštinska uprava Opštine Bečej ocenjena ocenom 3. Nijedna JLS nije ostvarila ocenu 4 ili 5.

Kada se posmatra svih 12 indikatora za ocenu stanja lokalnih uprava, ovaj indikator spada u tri najslabije ocenjena, a oblast Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave na poslednje mesto od šest oblasti javne uprave.

U okviru monitoringa utvrđeno je da nijedna JLS nema usvojen poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje rada njene uprave. Ipak, čak u devet JLS je u okviru drugih važećih planskih dokumenata – najčešće u okviru lokalnih antikorupcijskih planova ili krovnim strategijama razvoja grada ili opštine – unapređenje rada gradske ili opštinske uprave prepoznato kao prioritetna oblast ili specifični cilj.

JLS	Relevantna lokalna dokumenta koja sadrže ciljeve usmerene ka unapređenju rada lokalne uprave
Bečej	- Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije - Akcioni plan Opštine Bečej za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti 2018–2022.
Užice	Strategija lokalnog održivog razvoja Grada Užica 2012–2020.¹²
Novi Pazar	Plan održivog razvoja Grada Novog Pazara 2021–2030.
Valjevo	Lokalni antikorupcijski plan
Subotica	- Strategija lokalnog održivog razvoja grada Subotice 2013–2022. - Lokalni antikorupcijski plan grada Subotice

¹² Važenje ovog dokumenta je produženo odlukom Skupštine grada, do usvajanja Plana održivog razvoja.

Niš	• Plan razvoja Grada Niša za period od 2021. do 2027. godine
Koceljeva	• Lokalni antikorupcijski plan za opštinu Koceljeva
Aleksinac	• Planu razvoja opštine Aleksinac za period 2021–2028. godine
Arandelovac	• Lokalni antikorupcijski plan za period od 2019. do 2022. godine

Pored pomenutih devet gradova i opština, unapređenje rada uprave prepoznato je u Gradskoj opštini Zvezdara. Naime, Zvezdara, kao gradska opština nema status jedinice lokalne samouprave, već taj status ima Grad Beograd čiji je ona deo, te ne poseduje iste nadležnosti u pogledu usvajanja planskih dokumenata i dokumenata javnih politika¹³ kao JLS. Stoga je ustanovljeno da 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. 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. GO Zvezdara od 2009. godine u svom radu primenjuje ISO 9001 koji se odnosi na zahteve korisnika u pogledu kvaliteta usluga, a od 2013. godine i standard ISO 14001 koji uređuje sistem upravljanja životnom sredinom.

Zvezdara: GO Zvezdara od 2009. godine u svom radu primenjuje ISO 9001 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 prati postizanje postavljenih ciljeva i indikatora, te meri postignuti učinak o čemu sastavlja i 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. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>)

U preostalih sedam JLS koje su obuhvaćene monitoringom nije identifikovan nijedan planski dokument u okviru kojeg je predviđeno unapređenje rada uprave. Dok u nekim od analiziranih JLS uopšte i ne postoje strategije održivog razvoja ili drugi slični dokumenti, kod drugih takvi dokumenti postoje, ali na nivou njihovih ciljeva ili mera nije identifikovano unapređenje rada uprave.

Konsultacije sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama su u punom kapacitetu organizovane samo u opštini Bečej i gradu Valjevu. To podrazumeva da je korišćen najmanje jedan metod konsultacija (fokus grupa, okrugli sto, polustrukturirani intervju, panel, ankete, prikupljanje pisanih komentara, učešće u radnoj grupi za izradu nacrtu dokumenta), da je poziv za učešće u javnoj raspravi objavljen zajedno sa nacrtima dokumenata putem zvanične internet stranice JLS, da je javna rasprava o nacrtu dokumenta trajala najmanje 15 dana, te da je održan najmanje jedan

¹³ U skladu sa odredbama Zakona o planskom sistemu, „Službeni glasnik RS“ br. 30/2018

dogadaj, bilo uživo, bilo onlajn (javna prezentacija, otvoreni sastanak, javna debata i sl) sa spoljnim zainteresovanim stranama tokom javne rasprave. Kada je reč o otvorenosti i javnosti poziva za uključivanje zainteresovanih strana u konsultativne procese, kao i informacijama i materijalima od značaja za pripremu i učešće u konsultacijama, a prilikom izrade planskih dokumenata za unapređenje rada uprava, pozitivna praksa se beleži u Bečeju, Subotici i Novom Pazaru. Ona podrazumeva objavljivanje poziva na internet stranici, proaktivno informisanje putem redovne ili elektronske pošte, kreiranje elektronskih obrazaca za podnošenje predloga i komentara, objavljivanje polaznih osnova, nacрта dokumenata i drugih korisnih informacija.

Bečej: Prilikom izrade LAP-a za borbu protiv korupcije u opštini Bečej, predstavnici OCD su bili uključeni u Radnu grupu za izradu dokumenta, dok je javna rasprava o nacrtu dokumenta trajala 20 dana i podrazumevala je održavanje javne prezentacije na kojoj je predstavljen nacrt LAP-a, a sve zainteresovane strane su mogle izvršiti uvid u njegov nacrt na zvaničnoj internet prezentaciji opštine ili u prostorijama opštinske uprave, te dostaviti svoje komentare, sugestije i predloge imejlom. Javni pozivi za učešće zainteresovanih strana u javnoj raspravi o nacrtu dokumenta su bili objavljeni na zvaničnoj internet prezentaciji opštine, zajedno sa obrascem za dostavljanje komentara i sugestija.

Na zvaničnoj internet stranici opštine i u lokalnim medijima objavljene su informacije kako o pokretanju procesa izrade dokumenata, tako i o javnoj raspravi o nacrtu izrađenih dokumenata. Građani su informisani gde mogu da izvrše javni uvid u nacrt dokumenta, kao i o načinu na koji mogu da dostave svoje predloge / komentare i do kog roka. Takođe, građani su bili informisani o održavanju javnih događaja na kojima su predstavljeni nacrti dokumenta i pozvani su da uzmu učešće u njima. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Bečej* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-becej/>)

Inkluzivnost i participativnost procesa se ne ogleda samo u informisanju javnosti i omogućavanju zainteresovanim stranama da daju komentare i predloge u konsultacijama, već i u načinu postupanja lokalne uprave sa primljenim komentarima. Analiza ukazuje da su svega četiri JLS adekvatno postupile sa komentarima i predlozima dobijenim u procesu konsultacija (Bečej, Novi Pazar, Valjevo i Subotica), dok su povratne informacije o postupanju sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija objavile samo dve JLS (Valjevo i Niš).

Iako je u procesu izrade planskih dokumenata uočen niz nedostataka s aspekta participativnosti, inkluzivnosti i transparentnosti procesa, nalazi monitoringa ukazuju da još veći problem postoji u fazi koja sledi nakon usvajanja dokumenata. Naime, lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalnih uprava su uspostavljeni u malom broju JLS. Ukoliko, pak, postoje ovi mehanizmi oni, po pravilu, ne predviđaju učešće organizacija civilnog društva. Još lošija situacija je zabeležena u domenu izrade izveštaja o sprovođenju planskog dokumenta, jer niti u jednoj JLS ne postoji praksa redovnog godišnjeg izveštavanja.

Užice: U Užicu je formiran Partnerski forum, kao konsultativno telo zaduženo za pripremu, izradu i praćenje sprovođenja Plana razvoja grada Užica 2021–2028. godine. Forum je instrument kako za konsultacije za izradu dokumenta, tako i za stvaranje partnerstava u lokalnoj zajednici. U Partnerskom forumu se nalaze članovi OCD. Na sajtu je objavljen i javni poziv OCD za članstvo u tematskim radnim grupama za izradu Plana razvoja. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Užice* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-uzice/>)

IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA

4

Javne politike predstavljaju pravce delovanja jedinica lokalne samouprave u određenim oblastima, radi postizanja željenih ciljeva na nivou lokalne zajednice.¹⁴ Izrada i koordinacija politika ima veliki značaj za sve građane lokalne zajednice, jer javne politike koje vlasti usvajaju i sprovode direktno utiču na život građana. Međunarodni standardi u kreiranju javnih politika, na kojima se zasniva i planski sistem u Srbiji, podrazumevaju određena načela. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, koji je usvojen 2018. godine, po prvi put uređuje normativni okvir upravljanja sistemom javnih politika na svim nivoima vlasti. U članu 3. Zakona o planskom sistemu definisana su načela kojih donosioci politika moraju da se pridržavaju prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata.¹⁵ Iako svih 14 načela javnih politika ima isti značaj za sistem javnih politika, s aspekta civilnog društva i monitoring istraživanja, posebno se izdvaja načelo javnosti i partnerstva, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa, odnosno da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama. Među njima se, između ostalog, nalaze i udruženja i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije, a potrebno je voditi računa da se omogući ostvarivanje pojedinačnih pravnih i drugih interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, uz istovremenu zaštitu javnog interesa. Takođe, jedno od posebno značajnih je i načelo relevantnosti i pouzdanosti, koje podrazumeva da se podaci na osnovu kojih se planira, analiziraju efekti i prati sprovođenje planskih dokumenata, prikupljaju iz različitih relevantnih i pouzdanih izvora, kao i da su sprovedene odgovarajuće analize očekivanih učinaka sprovođenja planskih dokumenata. S aspekta poštovanja ljudskih prava, posebno je značajno načelo jednakosti i nediskriminacije, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata poštuju ljudska i manjinska prava i slobode garantovane Ustavom i zakonom. Dodatno, u domenu reforme javne uprave, značajno mesto ima i načelo odgovornosti, koje podrazumeva jasno određivanje odgovornih institucija za sprovođenje mera i aktivnosti javne politike. Konačno, posebno treba

¹⁴ Zakon o planskom sistemu, "Službeni glasnik RS", br. 30/2018, čl. 2.

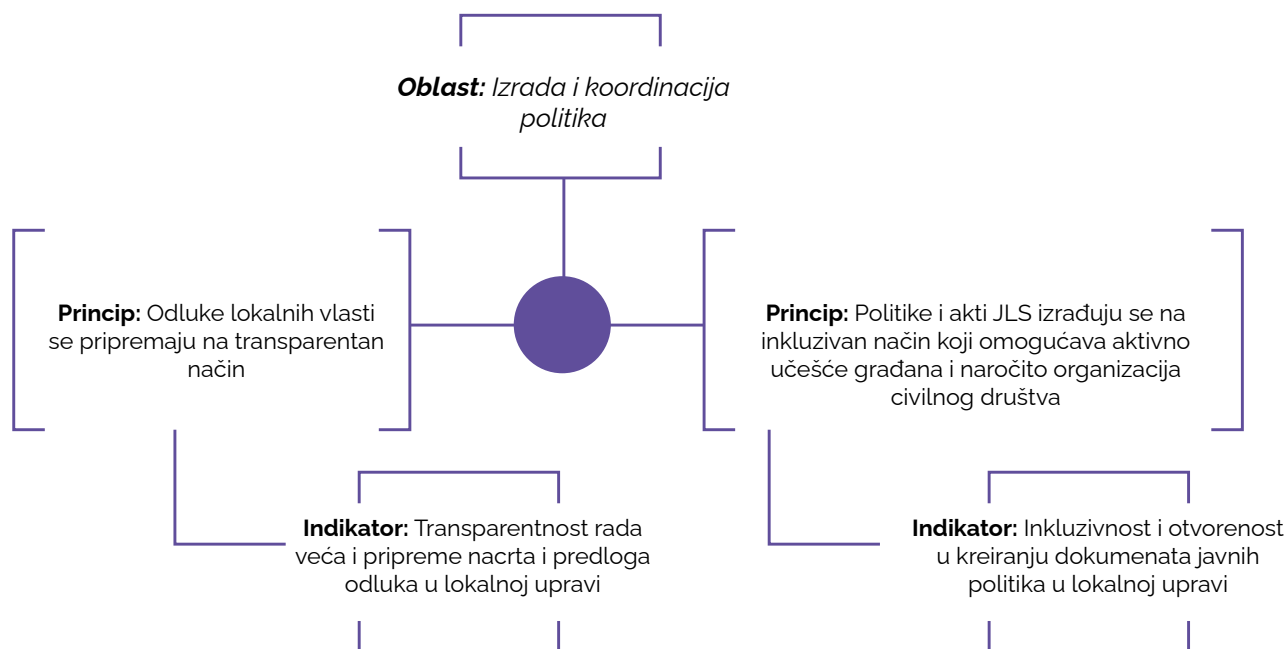
¹⁵ Načela upravljanja sistemom javnih politika su: načelo ekonomičnosti, finansijske održivosti, realističnosti, relevantnosti i pouzdanosti, konzistentnosti i usklađenosti, kontinuiteta planiranja, proporcionalnosti, prevencije i predostrožnosti, jednakosti i nediskriminacije, koordinacije i saradnje, javnosti i partnerstva, odgovornosti, vremenske određenosti i integralnosti i održivog rasta i razvoja.

istaći i načelo koordinacije i saradnje, koje podrazumeva da se planiranje vrši uz uvažavanje interesa ostalih učesnika u planskom sistemu, a naročito uz uvažavanje prioritetnih ciljeva Vlade, kao i inicijativa, potreba i prioritetnih ciljeva lokalne vlasti.

Stoga, od najveće važnosti za izradu i koordinaciju javnih politika, s aspekta reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti, a iz ugla civilnog društva, jeste da prakse kreiranja politika u lokalnoj samoupravi budu transparentne, inkluzivne, otvorene i zasnovane na dokazima, podacima i analizama. To znači da lokalne vlasti uključuju građane i privredu u sve faze procesa, a naročito u ranim fazama izrade dokumenata. Iz tog razloga, transparentnost i inkluzivnost su neophodni u svim fazama ciklusa politike, od kreiranja do evaluacije.

4.1. Fokus monitoringa

Stanje u okviru druge oblasti javne uprave – *Izrada i koordinacija politika* mereno je posredstvom dva indikatora, od kojih se prvi odnosi na transparentnost rada gradskog, odnosno 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. Praćenje sistema javnih politika se zasniva na dva SIGMA principa.



4.2. Rezultati monitoringa – ocena stanja

4.2.1. Transparentnost rada veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi

Ovaj indikator pokriva jedan princip u okviru oblasti *Izrada i koordinacija politika*. Organi jedinica lokalne samouprave su dužni da se u svom radu rukovode načelom transparentnosti, odnosno da svoj rad učine dostupnim javnosti. Indikator se fokusira na rad gradskog, odnosno opštinskog veća i prati praksu informisanja javnosti o zakazanim sednicama, izveštavanja sa održanih sednica i informisanja javnosti o donetim odlukama. Indikator se bazira na arhivskom istraživanju, odnosno analizi internet stranica JLS i materijala sa sednica veća. Elementi transparentnosti mereni ovim

indikatorom uključuju: objavljivanje informacija o sednicama veća, zapisnika i ključnih odluka sa sednica, njihovu dostupnost građanima, blagovremenost i razumljivost.

Indikator sadrži četiri elementa, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Informacije o održavanju sednica Veća, uključujući i dnevni red, unapred se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupne	4	0,47 (11,76%)
E.2	Zapisnici sa sednica Veća se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	0,24 (5,88%)
E.3	Nacrti i predlozi odluka sa sednica Veća se objavljuju na internet stranici JLS	2	0,82 (41,18%)
E.4	Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica Veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti	2	0,29 (14,71%)
UKUPNO		12	1,82 (15,20%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		0,47	
OCENA (skala 0–5)		0	

Kao što se iz tabele vidi, maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 12. Na osnovu analize stanja u 17 JLS, prosečni broj ostvarenih bodova za ovaj indikator iznosi 1,82, odnosno svega 15,20% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 0 (prosečna ocena 0,47), što je ujedno i najčešća ocena koju je dobilo čak 13 lokalnih uprava. Jedna JLS je dobila ocenu 1, dve JLS ocenu 2, dok je samo Gradska uprava Grada Subotice ocenjena ocenom 3. Nijedna JLS nije ostvarila ocenu 4 ili 5.

Kada se posmatra svih 12 indikatora za ocenu stanja lokalnih uprava, ovaj indikator spada u najslabije ocenjeni, a oblast *Izrada i koordinacija politika* u jednu od najlošije ocenjenih oblasti javne uprave, zajedno sa *Strateškim okvirom*.

Monitoring rada gradskih i opštinskih veća u poslednjih šest meseci je otkrio da, uz izuzetak dva grada – Subotice i Novog Pazara, u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji ne postoji praksa proaktivnog objavljivanja informacija o održavanju sednica i dnevnog reda sednica. Još lošiji rezultat je u domenu objavljivanja zapisnika sa održanih sednica veća, jer samo jedna (Bečej) od 17 JLS ima uspostavljenu praksu objavljivanja zapisnika.

Bečej: U periodu od avgusta 2021. do januara 2022. godine održano je 39 sednica Opštinskog veća. Iako ne postoji praksa da se za sednice unapred objavljuju informacije i materijali, postoji praksa objavljivanja zapisnika iz kojih se posredno mogu dobiti informacije o dnevnom redu sednica. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Bečej* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-becej/>)

S druge strane, sedam od 17 posmatranih JLS ima uspostavljenu praksu objavljivanja nacrti i predloga odluka koje veće predlaže i upućuje dalje u skupštinsku proceduru. Ovi nalazi doprinose da navedeni element bude najbolje ocenjen u okviru ovog indikatora. Ipak, situacija je znatno drugačija kada se posmatra praksa informisanja šire javnosti na njima prilagođen način, npr. putem sažetaka, koji jasnim i jednostavnim, nebirokratskim jezikom objašnjavaju odluke donete na sednicama veća. Za građane je od posebne važnosti da razumeju suštinu, značaj i korisnost predloga odluka koje usvaja gradsko ili opštinsko veće i šalje u skupštinsku proceduru, jer mnoge odluke direktno utiču na kvalitet života građana (npr. utvrđivanje cena komunalnih usluga, utvrđivanje visine poreza na imovinu građana itd). Da bi se lokalno javno mnjenje blagovremeno i na jednostavan način (bez korišćenja birokratskog jezika) informisalo o usvojenim predlozima odluka, neophodno je da gradska, odnosno opštinska uprava umesto pukog objavljivanja predloga odluka, pokuša da kroz određene sažetke, jednostavnim i razumljivim jezikom približi građanima suštinu predloženih odluka, njihov uticaj i koristi za grad, odnosno opštinu i same građane.

Subotica: U Gradskoj upravi se neposredno pred održavanje svake sednice Skupštine grada održava konferencija za medije na kojoj predsednik Skupštine obaveštava građane o kojim predlozima odluka će se odlučivati, kao i zašto su te odluke važne i korisne za grad i građane. Snimak sa pres-konferencije, kao i kratak izveštaj sa konferencije se, potom, objavljuje na zvaničnoj internet prezentaciji grada i u lokalnim medijima. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-subotica/>)

4.2.2 Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi

Ovaj indikator pokriva jedan princip u okviru oblasti *Izrada i koordinacija politika*. Indikator meri obim i kvalitet učešća i doprinosa javnosti i organizacija civilnog društva u procesu kreiranju planskih dokumenata putem javnih konsultacija. Javne konsultacije su u okviru istraživanja posmatrane šire od samih javnih rasprava, koje su samo jedan od vidova konsultacija. Pod javnim konsultacijama su podrazumevane sve vrste konsultacija koje se obično koriste u praksi i to:

- konsultacije licem u lice (javne rasprave, okrugli stolovi, paneli, fokus grupe, polustrukturirani intervjui);
- onlajn konsultacije (slanje komentara / predloga putem elektronske pošte; učešće u onlajn diskusijama na forumima, društvenim mrežama, portalu za javne rasprave; popunjavanje onlajn anketa);
- dostavljanje pisanih komentara ili predloga (putem opštinske pisarnice, odnosno gradske uprave, popunjavanje anketa i upitnika u uslužnom centru opštinske ili gradske uprave i sl).

Praćenje ovog principa podrazumevalo je usredsređenost na javne konsultacije i izostavilo unutrašnje procese koordinacije i konsultacija, u kojima učestvuju organi grada, odnosno opštine ili direktni i indirektni korisnici budžeta JLS (lokalne ustanove, javna preduzeća, mesne zajednice i sl.). Monitoring je, s jedne strane, bio zasnovan na arhivskom istraživanju i analizi prikupljenih podataka (izveštaji o održanim konsultacijama, izveštaji sa javnih rasprava, zvanične prezentacije JLS, medijski izveštaji i sl.), a s druge na percepciji i stavovima predstavnika lokalnih organizacija civilnog društva, prisutnih na fokus grupama.

Predmet monitoringa su bile javne konsultacije koje su opštinske / gradske uprave sprovele u periodu od dve godine do momenta sprovođenja istraživanja i to u vezi sa izradom sledećih dokumenata:

- Odluke o budžetu (uključujući rebalanse budžeta);
- Strateških planskih dokumenata;
- Prostornih i urbanističkih planova.

Indikator sadrži šest elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečno ostvareni broj bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Javne konsultacije se sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa	4	1,53 (38,24%)
E.2	Proaktivnost opštinske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama	4	0,82 (20,59%)
E.3	Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija	2	0,59 (29,41%)
E.4	Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika	2	0,24 (11,76%)
E.5	Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika	4	0,82 (20,59%)
E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	0,47 (23,53%)
UKUPNO		18	4,47 (24,84%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		1	
OCENA (skala 0–5)		1	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 18. Na osnovu analize stanja u 17 JLS, prosečan broj ostvarenih bodova za ovaj indikator iznosi 4,47, odnosno svega 24,84% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 1 (prosečna ocena 1), po šest JLS je dobilo ocenu 0 ili 2, a pet JLS je ocenjeno ocenom 1. Nijedna JLS nije ostvarila ocenu 3, 4 ili 5.

Prilikom izrade posmatranih planskih dokumenata i akata većina uprava sprovodi neki vid javnih konsultacija. Ipak, iako 11 od 17 uprava ima razvijenu praksu uključivanja zainteresovanih strana u ove procese, detaljna analiza je pokazala da ta praksa nije konstantna, tako da najveći broj JLS organizuje javne konsultacije u manje od 90% slučajeva. Rezultati su obrnuti kada je reč o proaktivnosti u informisanju javnosti o održavanju konsultacija, jer čak 11 od 17 JLS u dovoljnoj meri ne koristi kanale za komunikaciju koje ima na raspolaganju. Ovo je veoma važno, jer kako bi se obezbedio što širi obuhvat zainteresovanih strana u procesu konsultacija, lokalna uprava mora biti proaktivna u širenju informacija o održavanju javnih konsultacija, kroz različite kanale i sredstva za komunikaciju, poput: zvaničnog sajta JLS, slanja obaveštenja redovnom ili elektronskom poštom potencijalno zainteresovanim stranama (npr. opštinska ili gradska služba za informisanje, kancelarija ili službenik zadužen za saradnju sa civilnim društvom itd); zvanični nalozi JLS na društvenim mrežama; portal eUprava i drugi mediji.

Vlasotince: Na internet stranici opštine postoji baner pod nazivom *e-Usluge* u okviru kojeg postoji sekcija *Javne rasprave* u kojoj se objavljuju nacrti dokumenata, pozivi za javne rasprave i postoji mogućnost da zainteresovani građani onlajn daju predloge i komentare na same nacрте. Takođe, ova sekcija obuhvata i izveštaje o sprovedenim javnim raspravama u vezi sa donošenjem sledećih dokumenata: Odluke o budžetu opštine za 2022. godinu, Plana razvoja opštine, Nacrta odluke za Lokalni antikorupcijski plan, Studije o proceni uticaja na životnu sredinu MHE *Besko*, Nacrta za dokumenta za socijalno uključivanje Roma 2021–2023. godine itd. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Vlasotince* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-vlasotince/>)

Aleksinac: Na sajtu lokalne samouprave Aleksinac postoji sekcija *Javne rasprave* na kojoj se objavljuju izveštaji sa održanih javnih rasprava. Takođe, na sekciji sa leve strane naslovne strane pod nazivom *Udruženja* objavljuju se pozivi za organizacije civilnog društva. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Aleksinac* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-aleksinac/>)

Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija je identifikovan kao jedan od problema u praksi 12 JLS. Svega pet lokalnih uprava objavljuje informacije o javnim konsultacijama u okviru posebne internet stranice ili banera ka kojoj vodi link koji se nalazi na početnoj stranici internet prezentacije JLS.

Tutin: Opštinska uprava opštine Tutin objedinjuje informacije o svim javnim konsultacijama na jednom mestu na svom zvaničnom sajtu, kako bi one bile lako dostupne (na najviše 3 klika od početne stranice) spoljnim zainteresovanim stranama. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Tutin* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-tutin/>)

Slaba zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade dokumenata predstavlja jedan od najvećih nedostataka procesa kreiranja politika u lokalnim upravama u Srbiji. Samo u nekoliko slučajeva je zabeleženo da su prilikom usvajanja planskih dokumenata organizovane javne konsultacije, i to, pre svega, prilikom izrade prostornih planova, jer je to zakonska obaveza. Konačno, većina gradova i opština ne objavljuje, niti priprema izveštaje o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom

izrade dokumenata, dok analiza dostupnih izveštaja ukazuje da nijedan ne sadrži sve potrebne elemente. Tri elementa koja izveštaji treba da sadrže kako bi bili potpuni su : 1) komentari i predlozi koji su podneti tokom procesa javnih konsultacija i koji su navedeni pojedinačno, bez njihovog objedinjavanja tj. grupisanja po sličnosti; 2) povratne informacije za svaki pojedinačni predlog / komentar (prihvaćen, odbijen ili delimično prihvaćen); 3) obrazloženje za odbijanje ili delimično odobrenje svakog pojedinačnog predloga podnesenog tokom konsultacija. Ovi elementi su identifikovani u određenim izveštajima o sprovedenim javnim konsultacijama u svega dve JLS.

Novi Pazar: Gradska uprava grada Novog Pazara objedinjuje informacije o svim javnim konsultacijama na jednom mestu na svom zvaničnom sajtu, kako bi one bile lako dostupne (na najviše 3 klika od početne stranice) spoljnim zainteresovanim stranama. Internet prezentacija ima poseban deo gde se objavljuju informacije o javnim raspravama. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Novi Pazar* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-grad-novi-pazar/>)

Šta kažu građani? Nalaze monitoringa potvrđuju i rezultati anketiranja građana prilikom uličnih akcija, onlajn upitnika i nagradnog konkursa u kojima su učestvovali građani iz gotovo svih gradova i opština u Srbiji.

Rezultati anketa ukazuju da većina građana Srbije ne učestvuje u oblikovanju odluka u svojim gradovima i opštinama. Skoro 90% na bilo koji način nikada nije učestvovalo u oblikovanju neke odluke lokalne samouprave (89.10%). Kao razlog za neučestvovanje najveći broj ispitanika je označio da nisu znali da mogu da učestvuju (27.19%) ili da nisu bili informisani o javnoj raspravi (27.23%). S druge strane, svega 13.54% smatra da nema dovoljno znanja da bi mogli da učestvuju, dok četvrtina ispitanika (25.41%) nije zainteresovana.

Ispitanici koji su pozitivno odgovorili kada je reč o učešću u donošenju odluka (10.90%) su naveli da su davali predloge i učestvovali u radu nekih tela, da su učestvovali u anketama ili na javnim raspravama. Najčešći akti i procesi u kojima su građani učestvovali obuhvataju: učešće u javnim raspravama prilikom izrade lokalnih akcionih planova za mlade, izradu urbanističkih i prostornih planova, pripremu strategija lokalnog ekonomskog razvoja, pripremu planova razvoja opština, donošenje odluka o asfaltiranju puteva i uvođenju gasovoda, itd. Samo 7.63% građana smatra da je imalo mogućnost da se uključi u donošenje opštinskog ili gradskog budžeta. Određeni broj građana je ukazao na sopstvene građanske inicijative na nivou mesnih zajednica koje se odnose na infrastrukturu, ekološki aktivizam, uličnu rasvetu, gasovod, kanalizacionu mrežu, sprovođenje organizovanih peticija za izmenu saobraćaja, izmenu naziva ulica itd.

Ipak, veći broj ispitanika među onima koji su, na neki način participirali u procesima donošenja odluka, svoje iskustvo je označio kao negativno. Među negativnim utiscima se izdvaja da su javne konsultacije održavane samo radi ispunjavanja forme, te da su građani i predstavnici civilnog društva samo formalno bili pozvani da učestvuju u kreiranju akta. Određeni broj ispitanika je saglasan u stavu da sve unapred kreiraju stručne službe lokalne uprave, po nalogu članova gradskih, odnosno opštinskih veća, dok su skupštine grada ili opština samo glasačke mašine, te da građani nemaju nikakav uticaj. Percepcija da učestvovanje nije imalo uticaj na proces donošenja odluke je dovela do toga da građani nisu učestvovali u narednim procesima.

SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA



Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,¹⁶ koji je usvojen 2016. godine, uspostavljena su osnovna načela karijernog službeničkog sistema za službenike zaposlene u JLS. Usvajanjem Zakona, njegovih izmena i dopuna iz 2017. i 2018. godine, i donošenjem pratećih podzakonskih akata, ispunjene su osnovne pretpostavke za profesionalizaciju, depolitizaciju, karijerni razvoj i stručno usavršavanje službenika u lokalnim upravama.

Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnim upravama utemeljeno je u članu 188, stav 1. Zakona, u kojem se navodi da se "kod poslodavca posebno organizuju poslovi upravljanja ljudskim resursima". Svi poslovi u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima taksativno su navedeni u čl. 189. Zakona. Izmenama i dopunama Zakona iz 2017. i 2018. godine, uvedene su značajne promene i bliže su regulisane oblasti stručnog usavršavanja i ocenjivanja zaposlenih. Takođe, za ove dve pomenute funkcije upravljanja ljudskim resursima usvojeni su i podzakonski akti, koji su omogućili da se iniciraju i sprovedu konkretni, praktični koraci ka uspostavljanju sveobuhvatnog sistema upravljanja ljudskim resursima.

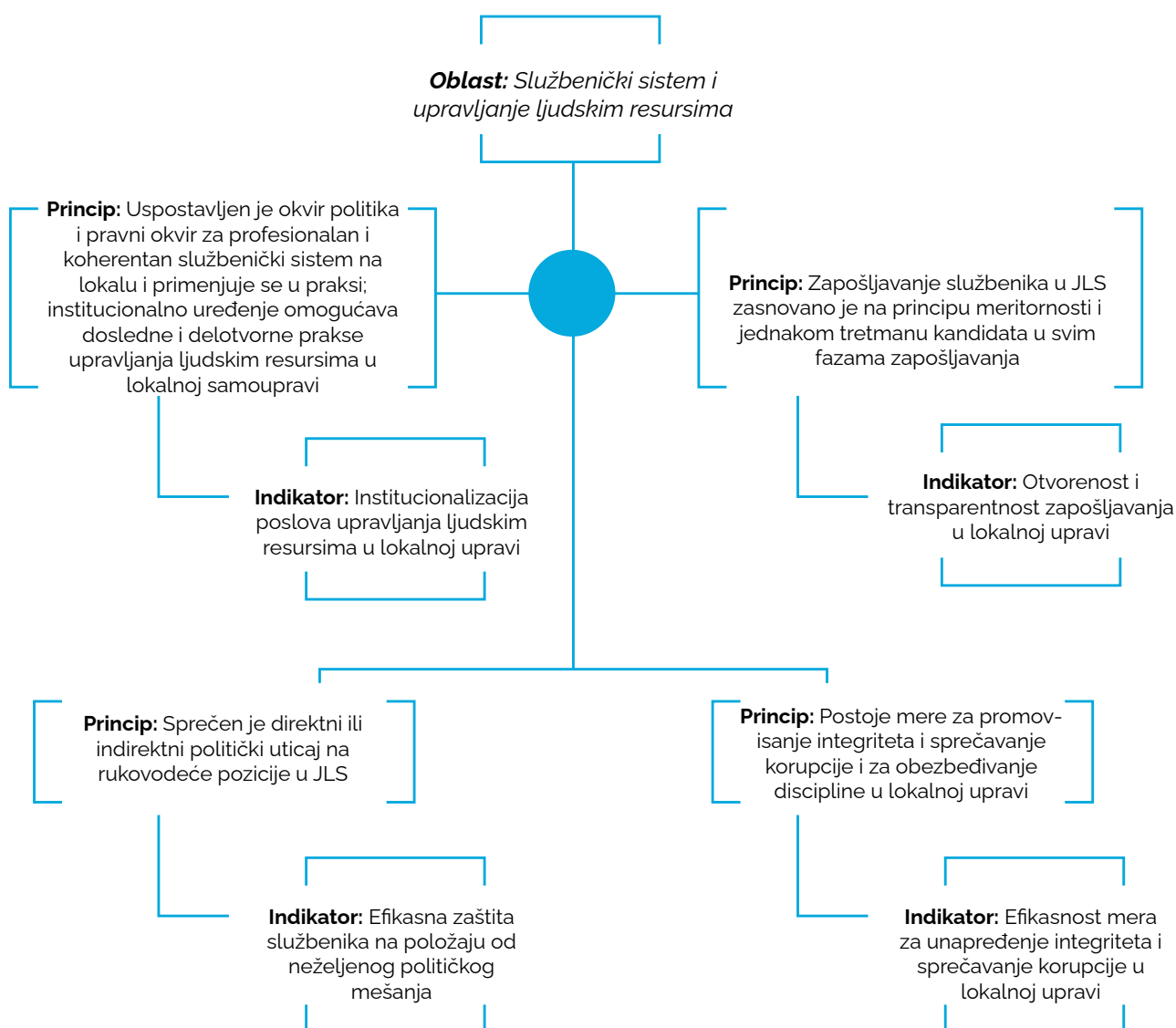
U okviru jednog od posebnih ciljeva Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji, koji se odnosi na Unapređenje organizacije i kapaciteta lokalne samouprave, dve mere pokrivaju oblast upravljanja ljudskim resursima. Prva se odnosi na unapređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi, a druga je još uža i tiče se jedne specifične funkcije unapređenja procesa stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS. Kako bi se podržao dalji intenzivan razvoj funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi, u okviru ovih mera planirano je niz aktivnosti i različitih vidova podrške od obuka, preko tehničke podrške, razvoja informacionog sistema, uspostavljanja sistema kompetencija do izmena pravnog i funkcionalnog okvira itd.

¹⁶ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS“ br. 21/2016, 113/2017 – dr. Zakon i 95/2018 – dr. zakon

JLS su prema Zakonu, ali i definisanim strateškim ciljevima, dužne da organizuju poslove upravljanja ljudskim resursima, ali imaju autonomiju u izboru načina i modaliteta njihovog organizovanja. Ipak, načela za ove poslove poput profesionalizacije, depolitizacije, meritornosti su u osnovi svih procesa, te su sve JLS dužne da obezbede da se postupci zapošljavanja, otpuštanja, nagrađivanja, kažnjavanja i usavršavanja zaposlenih zasnivaju na zaslugama i kompetencijama zaposlenih.

5.1. Fokus monitoringa

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:



5.2. Rezultati monitoringa – ocena stanja

5.2.1. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi

Ovaj indikator pokriva jedan princip u okviru oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima*. Zakonom o zaposlenima u AP i JLS je postavljen institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u JLS. U čl. 188. se uređuje obaveza da se kod poslodavca posebno organizuju poslovi upravljanja ljudskim resursima. Ipak, uvažavajući razlike između JLS, pre svega u pogledu broja zaposlenih u upravi, što je u vezi i sa brojem stanovnika u JLS, u Zakonu je zauzet fleksibilan pristup o tome na koji način bi trebalo organizovati ove poslove u JLS. To, zapravo, znači da JLS imaju slobodu da ove poslove organizuju prema mogućnostima i potrebama, a u skladu sa zakonom.

Indikator sadrži četiri elementa, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj ostvarenih bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	U dokumentima JLS je definisan strateški cilj ili višegodišnji plan upravljanja ljudskim resursima	2	0,41 (20,59%)
E.2	Uspostavljen je odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u lokalnoj upravi	4	1,76 (44,12%)
E.3	Zastupljenost poslova ULJR u funkcionalnom smislu u aktima lokalne uprave i u praksi	2	1,76 (88,24%)
E.4	Uspostavljena je i ažurno se vodi kadrovska evidencija zaposlenih, i određeni podaci se redovno objavljuju	4	2 (50%)
UKUPNO		12	5,94 (49,51%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		2,18	
OCENA (skala 0–5)		2	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 12. Na osnovu analize stanja u 17 JLS, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 5,94, odnosno 49,51% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 2, (prosečna ocena 2,18), dok je najveći broj JLS (šest) osvojilo ocenu 3. Po tri JLS su ocenjene ocenama 0, 1 ili 2, dok su dve JLS – Bečej i Novi Pazar ocenjene najvišom ocenom 5. Nijedna JLS nije ostvarila ocenu 4.

Istraživanje je pokazalo da čak 11 JLS obuhvaćenih istraživanjem nema nijedan planski dokument za upravljanje ljudskim resursima. U pet JLS su pravci i ciljevi razvoja funkcije upravljanja ljudskim resursima definisani nekim drugim sveobuhvatnijim planskim dokumentima, dok samo opština Bečej ima poseban dokument u okviru kojeg je definisan višegodišnji plan i strategija upravljanja ljudskim resursima u Opštinskoj upravi.

Bečej: Opština Bečej je tokom 2021. godine usvojila Deklaraciju o ulozi funkcije upravljanja ljudskim resursima u opštini Bečej, u okviru koje su definisani osnovni ciljevi i strateški pravci razvoja funkcije upravljanja ljudskim resursima, kao i mere koje će biti primenjene za razvoj i unapređenje ljudskih resursa. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Bečej* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-becej/>)

Znatno je bolje ocenjena situacija oko institucionalnog okvira za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u lokalnim upravama. 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 upravljanja ljudskim resursima, 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.

Broj stanovnika u JLS je preuzet iz poslednje zvanične procene Republičkog zavoda za statistiku. Poseban fokus u monitoringu je bio i na stepenu popunjenosti radnih mesta u praksi, a ne samo na analizi institucionalnog uređenja prema aktima lokalnih uprava – Odlukama o organizaciji uprava i Pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Rezultati monitoringa ukazuju da u sedam JLS postoji odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima, kao i da je u njima popunjeno najmanje 80% sistematizovanih radnih mesta. To su Bečej, Novi Pazar, Despotovac, Koceljeva, Vlasotince i Prokuplje. U jednoj JLS (Niš) je uspostavljen odgovarajući institucionalni okvir, ali stepen popunjenosti radnih mesta nije na zavidnom nivou, jer je popunjeno 6 od 10 sistematizovanih radnih mesta. S druge strane, u preostalih devet JLS koje su bile predmet monitoringa, nije uspostavljen odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima.

Jedan od najbolje ocenjenih elemenata u okviru čitavog monitoringa odnosi se na zastupljenost poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u funkcionalnom smislu. Poslovi upravljanja ljudskim resursima su uređeni članom 189. Zakona o zaposlenima u AP i JLS i oni se odnose na:

- 1) stručne poslove u postupku zapošljavanja i izbora kandidata,
- 2) pripremu predloga Kadrovskega plana,
- 3) pripremu i sprovođenje programa stručnog osposobljavanja u jedinicama lokalne samouprave,
- 4) pripremu i sprovođenje programa obuke u skladu sa ovim zakonom,
- 5) vrednovanje sprovedenih programa stručnog usavršavanja,
- 6) utvrđivanje potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih i dodatnim obrazovanjem službenika,
- 7) analizu rezultata i praćenje efekata ocenjivanja službenika,
- 8) vođenje kadrovske evidencije zaposlenih,
- 9) ostale poslove od značaja za karijerni razvoj službenika.

Ovi poslovi su identifikovani i potvrđeni analizom Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama čak 15 od 17 posmatranih JLS. U GU grada Vršca nije predviđeno obavljanje poslova u vezi sa analizom rezultata i praćenjem efekata ocenjivanja službenika, dok u OU opštine Odžaci nisu predviđeni poslovi pripreme predloga Kadrovskega plana i analiza rezultata i praćenje efekata ocenjivanja službenika.

Konačno, 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. Kadrovska evidencija bi trebalo da sadrži sledeće informacije koje su utvrđene Zakonom o zaposlenima u AP i JLS (čl. 190):

- 1) lično ime, adresu i jedinstven matični broj građana,
- 2) maternji jezik,
- 3) jezik na kome je stečeno osnovno, srednje i visoko obrazovanje,
- 4) vrstu radnog odnosa i datum njegovog zasnivanja,
- 5) promenu radnog mesta,
- 6) vrstu i stepen stručne spreme, odnosno obrazovanja, položeni stručni ispiti, stručnu obuku pripravnika, stručno osposobljavanje i stručno usavršavanje i posebna znanja,
- 7) posebna znanja i veštine,
- 8) godine radnog iskustva, staža osiguranja i staža osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem,
- 9) datum navršenja radnog veka,
- 10) godišnje ocene rada,

- 11) izrečene disciplinske mere i utvrđenu materijalnu odgovornost,
- 12) obračun plate,
- 13) prestanak radnog odnosa.

Kadrovska evidencija može da sadrži i druge podatke određene zakonom i drugim propisom.

Rezultati monitoringa ukazuju da se samo u četiri JLS (Subotica, Bečej, Zvezdara i Novi Pazar) ažurno vodi kadrovska evidencija i da ona sadrži sve elemente predviđene Zakonom, te da se na osnovu podataka iz kadrovske evidencije pripremaju izveštaji o broju i strukturi zaposlenih. Kadrovska evidencija je uspostavljena i u skoro svim preostalim JLS, ali se na osnovu nje ne pripremaju ili ne objavljuju izveštaji o broju i strukturi zaposlenih.

Zvezdara: GO Zvezdara vodi kadrovsku evidenciju 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*. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>)

5.2.2. Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi

Ovaj indikator pokriva jedan princip u okviru oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima*. Fokus ovog indikatora je na procesu zapošljavanja na neodređeno vreme u organima JLS i to kroz analizu procesa sprovođenja javnih konkursa, koji kao otvoren i transparentan metod zapošljavanja treba da obezbedi da najbolji kandidati dobiju posao u lokalnoj administraciji. Zapošljavanje službenika na osnovu kompetencija, odnosno znanja, veština, sposobnosti i ponašanja je jedan od ključnih činilaca za obezbeđivanje profesionalne uprave. Analiza procesa zapošljavanja u lokalnim upravama je urađena na uzorku od tri poslednja sprovedena i okončana javna konkursa za popunjavanje radnih mesta u JLS u 2021. godini, osim u slučajevima ukoliko konkursa nije bilo tokom 2021. godine, pa je uzorak obuhvatao i 2020. godinu. Ovaj indikator prati samo javne konkurse i ne odnosi se na interne konkurse koji se, u skladu sa Zakonom o zaposlenima u AP i JLS, obavezno sprovode pre javnog konkursa. Na internim konkursima u skladu sa Zakonom mogu da učestvuju samo službenici zaposleni na neodređeno vreme u svim organima, službama i organizacijama kod poslodavca koji oglašava interni konkurs. Analiza je obuhvatila samo zapošljavanje u gradskim i opštinskim upravama, odnosno upravi jedne gradske opštine i službama i organizacijama na koje se primenjuje Zakon o zaposlenima u AP i JLS.

Indikator sadrži osam elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj ostvarenih bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Informacije o javnim konkursima su dostupne javnosti	4	1,53 (38,24%)
E.2	Oglasi o javnim konkursima su napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	4	1,76 (44,12%)
E.3	Tokom trajanja javnog konkursa, lokalna uprava u praksi pruža svim zainteresovanim licima dodatna objašnjenja i informacije i javno ih objavljuje	2	1,29 (64,71%)
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	0,24 (11,76%)
E.5	Procedura prijave na javni konkurs nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima	2	1,29 (64,71%)
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	0,53 (26,47%)
E.7	Odluke konkursnih komisija su javno dostupne, uz garantovanje zaštite podataka o ličnosti	4	0 (0%)
E.8	Informacije o neuspelim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	1,18 (58,82%)
UKUPNO		22	7,94 36,10%
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		1,76	
OCENA (skala 0–5)		2	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 22. Na osnovu analize stanja u 17 JLS, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 7,94, odnosno 36,10% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali od 0–5 iznosi 2 (prosečna ocena 1,76), dok je osam JLS osvojilo ocenu 2. Tri JLS su ocenjene ocenom 0, dve JLS ocenom 1 i četiri JLS ocenom 3. Nijedna JLS nije ostvarila ocenu 4 ili 5.

Javna dostupnost i sadržaj oglasa o raspisanim javnim konkursima je ključni preduslov transparentnosti procesa zapošljavanja u lokalnim upravama. U skladu sa Metodologijom istraživanja javna dostupnost podrazumeva da je tekst konkursa ili obaveštenje o sprovođenju konkursa objavljen putem najmanje dva različita načina oglašavanja koja su dostupna širom zemlje, dok je za maksimalni broj poena potrebno da se informacija objavi putem najmanje tri različita načina oglašavanja. Ceo tekst konkursa mora biti obavljen na zvaničnoj internet prezentaciji JLS, dok je u slučaju drugih kanala komunikacije dovoljno objaviti obaveštenje o javnom konkursu i adresu internet prezentacije na kojoj je objavljen oglas. Pod drugim kanalima komunikacije smatraju se dnevne novine koje se distribuiraju na celoj teritoriji Republike Srbije, drugi portali (npr. www.poslovi.infostud.com), internet prezentacija Službe za upravljanje kadrovima Vlade RS, izdanje Nacionalne službe za zapošljavanje, drugih portala za zapošljavanje, zvanične stranice JLS na nekoj društvenoj mreži poput LinkedIn, Facebook i Twitter itd.

Bečej: Za oglašavanje analiziranih konkursnih postupaka, informacije o konkursima za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u OU opštine Bečej, objavljene su na zvaničnoj internet prezentaciji opštine, kao i u dnevnom listu *Dnevnik* koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije i dnevnom listu *Magyar szo* na mađarskom jeziku. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Bečej* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-becej/>)

Analiza uzoraka konkursnih postupaka u 17 JLS ukazuju da samo dve JLS – Subotica i Bečej, koriste najmanje tri kanala komunikacije za oglašavanje javnog konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta. Devet JLS, pored svojih internet stranica, informacije o konkursu objavljuje putem još jednog medijskog kanala, dok šest JLS ne koristi ni dva kanala za oglašavanje konkursa. JLS koje objavljuju oglase, pored svoje internet stranice to čine najčešće u dnevnim novinama.

Drugi aspekt transparentnosti konkursa odnosi se na njegovu sadržinu. Stoga je posebna pažnja posvećena analizi tekstova konkursa i to da li su oni napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom. U 13 JLS analiza oglasa iz uzorka pokazala je da su tekstovi jasni i razumljivi, te su iz tekstova oglasa kandidati mogli jasno i nedvosmisleno saznati: opis posla za svako radno mesto (u skladu sa Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta), neophodne uslove koje kandidati treba da ispune, spisak dokumenata koje kandidati treba da podnesu, kao i zahteve i očekivanja od kandidata u izbornom postupku (npr. način provere stručnih znanja i sposobnosti, naziv stručne oblasti u kojoj će se vršiti provera znanja i sl). Pored ovoga, metodologija istraživanja dodatno vrednuje praksu da se javni konkursi učine atraktivnijim i lakšim za razumevanje eksternim kandidatima, te da se, umesto korišćenja birokratskog jezika (doslovce prepisane formulacije iz Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta), opisi poslova u konkursima predstave na jednostavan i lako razumljiv način. Detaljna analiza tekstova s aspekta upotrebe birokratskog jezika ukazuje da su tekstovi oglasa po pravilu napisani tako da eksternim kandidatima koji nikada nisu radili u javnoj upravi, niti su upoznati sa sistemom uprave, mogu otežati razumevanje. Ipak, imajući u vidu da niti u jednom od analiziranih postupaka u 12 od 17 JLS, zainteresovana lica i potencijalni kandidati nisu uputili zahtev za dodatnim objašnjenjima i informacijama, može se zaključiti da su oglasi bili jasni i razumljivi.

Subotica: Za oglašavanje analiziranih konkursnih postupaka, informacije o konkursima za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u GU grada Subotice, objavljene su na zvaničnoj internet prezentaciji grada, kao i u dnevnom listu *Danas* koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije, u lokalnim novinama *Hrvatska riječ* na hrvatskom jeziku, kao i dnevnom listu *Magyar szo* na mađarskom jeziku. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-subotica/>)

S druge strane, veoma su negativni nalazi kada je reč o postojanju nerazumnih prepreka za eksterne kandidate da učestvuju u konkursnim postupcima. 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 dokumentacije sa javnih konkursa je ukazala da su čak u 15 JLS postojali uslovi zbog kojih su radna mesta bila lakše dostupna kandidatima koji su već imali radno iskustvo u upravi. Jedini izuzeci i pozitivni primeri otvorenih postupaka su Zvezdara i Ivanjica. U najvećem broju analiziranih konkursnih postupaka je izričito tražen kao uslov položen državni stručni ispit, iako je članom 131. Zakona o zaposlenima u AP i JLS omogućeno da službenik koji je zasnovao radni odnos na neodređeno vreme, a nema položen državni stručni ispit, može da polaže državni stručni ispit u roku od šest meseci od dana zasnivanja radnog odnosa.¹⁷ Takođe, u nekoliko slučajeva je identifikovano da su neposredno pre raspisivanja javnog konkursa, promenjeni uslovi za rad na radnom mestu, i to kroz promenu zvanja u kojem se obavljaju poslovi, što je direktno uticalo na smanjenje zahteva u pogledu obrazovanja. Npr. u jednom slučaju je došlo do promene zvanja savetnika u zvanje mlađeg savetnika, čime je zahtevano radno iskustvo od najmanje tri godine promenjeno na uslov da je kandidat završio pripravnički staž.

Ivanjica: U uslovima konkursa se po pravilu navodi da kandidati moraju da imaju i položen državni stručni ispit. Ipak, u posebnoj napomeni se navodi da službenici na probnom radu ili oni koji zasnjuju radni odnos na neodređeno vreme, a nemaju položen državni stručni ispit, moraju da polaže državni stručni ispit u roku od šest meseci od dana zasnivanja radnog odnosa. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Ivanjica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-ivanjica/>)

Dalje, tokom monitoringa posebna pažnja je posvećena administrativnom opterećenju kandidata prilikom apliciranja na konkurs. Ovo je veoma važno s aspekta otvorenosti i privlačenja što većeg broja kandidata, jer malo administrativno opterećenje može povećati interesovanje eksternih kandidata. Stoga je analiziran obuhvat podataka koji se zahtevaju od kandidata prilikom prijavljivanja na konkurs i posebno je proveravano da li dokumenta iz službenih evidencija (npr. Izvodi iz matične knjige rođenih, Uverenja o državljanstvu), lokalna uprava sama pribavlja ili se od kandidata zahteva da pribave i te podatke. Uredbom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u AP i JLS uređeni su dokazi koji se prilažu uz prijavu na javni konkurs. Uz prijavu na javni konkurs učesnik javnog konkursa prilaže dokaze o odgovarajućoj stručnoj spremi, dokaze o radnom iskustvu i druge dokaze o ispunjavanju propisanih uslova za rad na radnom mestu koje se popunjava, kao i kontakt telefon, a po mogućnosti i internet adresu. Ako se znanje stranog jezika, odnosno jezika i pisma nacionalne manjine ili digitalna pismenost može dokazivati sertifikatima, potvrđama ili drugim pisanim dokazima koji su navedeni u oglasu o konkursu, lice podnosi navedeni dokaz istovremeno sa prijavom. Takođe, pripadnik nacionalne manjine može, u skladu sa principom dobrovoljnosti, da priloži izjavu o pripadnosti nacionalnoj manjini koja je u skladu sa oglasom o konkursu nedovoljno zastupljena među zaposlenima ili izvod iz matične knjige rođenih u koji je unet podatak o toj nacionalnoj pripadnosti, kako bi se podatak o pripadnosti nacionalnoj manjini, koja je u skladu sa oglasom o konkursu nedovoljno zastupljena među zaposlenima, mogla uzeti kao prednost kod izbora u slučaju jednakih rezultata kvalifikovanih kandidata.¹⁸ Dalje, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku postoji dužnost organa da pribavi podatke po službenoj dužnosti (čl. 103). Organ je 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. Ako službenu evidenciju vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako nije drukčije propisano. Ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem, zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku. Istraživanje je pokazalo da

¹⁷ Zakon o zaposlenima u AP i JLS, "Sl. glasnik RS", br. 21/2016, 113/2017, 95/2018 i 113/2017 - dr. zakon, čl. 131.

¹⁸ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u AP i JLS, "Sl. glasnik RS", br. 95/2016 i 12/2022, član 14.

11 od 17 lokalnih uprava prilikom sprovođenja javnih konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta, samostalno prikuplja podatke iz službenih evidencija, te ne zahtevaju to od kandidata.

Daljim istraživanjem je analizirana transparentnost rada konkursnih komisija i poštovanje jednakog tretmana svih kandidata i to prvenstveno u domenu provere kompetencija kandidata, odnosno njihovih stručnih osposobljenosti, znanja i veština – stoga su analizirani zapisnici konkursne komisije kako bi se utvrdilo da li sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku. U zapisnicima koje vodi konkursna komisija bi trebalo da su jasno navedene i dokumentovane sve preduzete radnje u toku izbornog postupka, uključujući i proveru stručnih osposobljenosti, znanja i veština kandidata. Poseban fokus je bio na ispitivanju oblika provere stručnih osposobljenosti, znanja i veština koji su korišćeni u konkursnim postupcima. Naime, Uredbom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u AP i JLS je predviđeno da se izborni postupak sprovodi pisanom i/ili usmenom proverom stručne osposobljenosti, znanja i veština i razgovorom sa kandidatom. Oblici pisane provere mogu biti: esej i pisana simulacija, praktičan rad i test znanja, a oblik usmene provere je usmena simulacija.¹⁹ Prema Metodologiji istraživanja, da bi se obezbedio jednak tretman svih kandidata, potrebno je da su u slučaju pisanih provera svi kandidati rešavali isti zadatak, odnosno da su svim kandidatima postavljena ista pitanja ukoliko je bilo samo usmenog načina provere. Zapisnici komisije su, po pravilu, kompletni i sadrže sve ili većinu informacija o preduzetim radnjama tokom izbornog postupka, kao i o rezultatima koji su kandidati postigli u izbornom postupku. Ipak, ključni problem koji se vidi iz zapisnika je da komisije po pravilu ne vrše proveru stručne osposobljenosti pisanim putem, što nije u suprotnosti sa propisima, ali je ocenjeno kao negativna praksa. Monitoringom je utvrđeno da je samo u dve JLS – Bečej i Ivanjica, testiranje kompetencija vršeno, pored usmenih, i pisanim oblicima provere. Sve druge JLS koriste isključivo usmene oblike. Ipak, u četiri JLS je jednak tretman kandidata obezbeđen tako što su kandidatima postavljana ista pitanja na testiranju. Ta praksa je identifikovana u Novom Pazaru i Užicu, kao i Zvezdari i Aleksincu, ali u ove dve poslednje JLS je na konkursima učestvovao samo po jedan kandidat.

Konačno, u poslednjoj fazi konkursnog postupka, monitoring je obuhvatio transparentnost ishoda postupaka izbora kandidata, tj. proveravano je da li su rešenja o izboru kandidata za prijem u radni odnos, odnosno rešenje o neuspehu javnog konkursa, javno dostupni. Analizom je utvrđeno da nijedna JLS nije javno objavila odluke o izboru kandidata niti o neuspelim konkursima, s tim što u 10 JLS nije ni bilo neuspešnih konkursa.

Šta kažu građani?

O proceduri zapošljavanja u lokalnim upravama, percepcija građana (4977 ispitanika) je izrazito negativna. Svega je 3,5% ispitanika izjavilo da se službenici u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi zapošljavaju potpuno na osnovu kompetencija, odnosno kvalifikacija, stručnosti i sposobnosti. Nešto veći broj ispitanika (13,06%) smatra da se zapošljavanje odvija donekle prema kompetencijama, dok ostali građani (4153 ispitanika, 83,44%) smatraju da su važan faktor za zapošljavanje političke i lične veze. Dalje, više od polovine od tog broja ispitanika (53,43%) smatra da se zapošljavanje odvija *potpuno* na osnovu političkih i ličnih veza, dok 30,02% smatra da je to donekle situacija u lokalnim upravama. Od 4122 građana koji su odgovorili na pitanje da li preovlađuju lične ili političke veze u zapošljavanju službenika, jedna petina (21,76%) je označila lične veze kao ključni faktor, dok je preovlađujuća većina (78,24%) istakla političke veze kao najznačajniji faktor za zapošljavanje službenika u lokalnim upravama.

¹⁹ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u AP i JLS, "Sl. glasnik RS", br. 95/2016 i 12/2022, član 18.

5.2.3. Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja

Indikator pokriva jedan princip u okviru oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima*. U fokusu ovog indikatora je da se utvrdi u kojoj meri postoji efikasna prevencija neželjenog političkog uticaja na rad službenika na položaju u lokalnim upravama. Prema Zakonu o zaposlenima u AP i JLS, pod službenicima na položaju smatraju se radna mesta načelnika gradske, opštinske, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika. Dodatno, u gradu Beogradu u kojem je gradska uprava organizovana kao jedinstven organ, položaji su radna mesta načelnika gradske uprave, njegovih zamenika (sekretar sekretarijata gradske uprave grada Beograda) i podsekretara sekretarijata (u daljem tekstu: načelnik uprave).²⁰ Službenici na položaju imaju specifično i veoma značajno mesto u službeničkom sistemu, jer predstavljaju najviši nivo profesionalaca i nalaze se na najvišim rukovodećim mestima odmah ispod funkcionera. Ova kategorija službenika predstavlja sponu između izabranih, postavljenih i imenovanih funkcionera i službenika iz administracije koja se ne menja sa političkim promenama. Stoga je od izuzetne važnosti obezbediti u praksi zaštitu službenika na položaju od bilo kakvog političkog uticaja, kao što to propisi i uređuju. Indikator meri u kojoj meri formalne i neformalne prakse štite službenike na položaju od političkog uticaja, i to kroz analizu postavljenja službenika na položaju, sprovođenje konkursnih postupaka i zaštitu od diskrecionih ovlašćenja funkcionera kao ključnih donosioca odluka u JLS.

Indikator sadrži šest elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Informacije o javnim konkursima za popunjavanje radnih mesta službenika na položaju su dostupne javnosti	4	1,29 (32,35%)
E.2	Članovi konkursne komisije su stručni	2	0,71 (35,29%)
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	0,53 (26,47%)
E.4	Informacije o neuspelim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	1,53 (76,47%)
E.5	Vršioци dužnosti službenika na položaju se postavljaju na određeno vreme iz reda službenika	4	2,12 (52,94%)
E.6	Razlozi za razrešenje službenika na položajima u JLS se adekvatno primenjuju u praksi	2	1,06 (52,94%)
UKUPNO		16	7,24 (45,22%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		2,12	
OCENA (skala 0–5)		2	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 16. Na osnovu analize stanja u 17 JLS, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 7,24, odnosno 45,22% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 2 (prosečna ocena 2,12), dok je sedam JLS osvojilo ocenu 0. Jedna JLS je ocenjena ocenom 2, tri JLS ocenom 3 i pet JLS ocenom 4 i jedna JLS (Bečej) ocenom 5. Nijedna JLS nije ostvarila ocenu 1.

²⁰ Zakon o zaposlenima u AP i JLS, "Sl. glasnik RS", br. 21/2016, 113/2017, 95/2018 i 113/2017 - dr. zakon, čl. 48.

Javna dostupnost i sadržaj oglasa o raspisanim javnim konkursima su analizirani na isti način kao za potrebe prvog elementa u okviru indikatora 5, s tim što je monitoring obuhvatio analizu jednog i to poslednje sprovedenog konkursnog postupka za popunjavanje položaja, za razliku od izvršilačkih radnih mesta gde su posmatrana tri konkursna postupka.

Bečej: Javni konkurs za popunjavanje položaja zamenika načelnika Opštinske uprave Bečej (2020) je bio objavljen na zvaničnoj internet prezentaciji Opštine, u dnevnom listu *Dnevnik* koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije i u lokalnim novinama *Bečejski mozaik*. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Bečej* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-becej/>)

Analiza uzoraka konkursnih postupaka u 17 JLS ukazuju da su samo dve JLS – Subotica i Bečej, koristile najmanje tri kanala komunikacije za oglašavanje javnih konkursa za popunjavanje položaja. Sedam JLS, pored svoje internet stranice, informacije o konkursu objavljuje i putem još jednog medijskog kanala, dok osam JLS ne koristi ni dva kanala za oglašavanje konkursa. JLS koje objavljuju oglase, pored svoje internet stranice to čine najčešće u dnevnim novinama.

Subotica: Javni oglas za popunjavanje položaja zamenika načelnika Gradske uprave (2016, pre stupanja na snagu Zakona o zaposlenima u AP i JLS) je bio objavljen na zvaničnoj internet prezentaciji grada, u dnevnom listu *Danas* koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije, u lokalnim novinama *Hrvatska riječ* i *Subotičke novine*, dnevnom listu *Magyar szo* i u izdanju *Poslovi* koje izdaje Nacionalna služba za zapošljavanje. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-subotica/>)

Sledeći aspekt koji je analiziran odnosio se na strukturu konkursnih komisija, te stručnost i kompetentnost njihovih članova. U članu 96 Zakona o zaposlenima u AP i JLS uređuje se da izborni postupak sprovodi konkursna komisija od tri člana. Dalje, Zakon uređuje da najmanje jedan član komisije mora imati stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB, 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 (1), jedan član koji je stručan u oblasti za koju se popunjava položaj (2) i službenik koji obavlja poslove iz oblasti upravljanja ljudskim resursima (3). Analiza dostupne dokumentacije je ukazala da je u svega šest JLS komisija koja je sprovodila konkursni postupak za popunjavanje položaja, formirana u skladu sa važećim odredbama Zakona o zaposlenima u AP i JLS. Daljim istraživanjem je analizirana transparentnost rada konkursnih komisija i poštovanje jednakog tretmana svih kandidata na isti način kao za potrebe praćenja popunjavanja izvršilačkih radnih mesta (Indikator 5, element 6). Nalazi monitoringa pokazuju da zapisnici konkursne komisije sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku. Ipak, proveru stručnih osposobljenosti, znanja i veština kandidata se, po pravilu, proverava samo usmenim putem, što je identifikovano kao najveći problem u domenu rada komisija i provere kompetencija sa aspekta jednakog tretmana. Najbolje ocenjena oblast u okviru analize zapošljavanja službenika na položaju odnosi se neuspele konkurse, kojih nije bilo u čak 13 uprava.

Jedna od najčešćih instrumenta za politizaciju javne uprave na svim nivoima vlasti je praksa postavljenja vršilaca dužnosti na ključna rukovodeća radna mesta. Prema Zakonu o zaposlenima u AP i JLS, u situacijama kada nije postavljen načelnik uprave, kao ni njegov zamenik, do postavljenja načelnika uprave, kao i kada načelnik uprave nije u mogućnosti da obavlja dužnost

duže od 30 dana, Veće može postaviti vršioca dužnosti, bez sprovođenja javnog konkursa. Ipak, Zakon uređuje da za vršioca dužnosti može biti postavljen službenik koji ispunjava utvrđene uslove za radno mesto službenika na položaju, i, takođe, propisuje da to lice može obavljati poslove načelnika uprave najduže na tri meseca. Dodatno, propisom je uređeno da ukoliko službenik na položaju nije postavljen, javni konkurs za popunjavanje položaja se oglašava u roku od 15 dana od postavljenja vršioca dužnosti. Izuzetno, u slučaju da se javni konkurs ne okonča postavljenjem na položaj, status vršioca dužnosti može se produžiti najduže još tri meseca. To u praksi znači da lice na mestu vršioca dužnosti načelnika ili zamenika načelnika uprave mora biti lice sa visokim obrazovanjem i najmanje pet godina radnog iskustva u struci, kao i da na tom mestu može ostati najduže šest meseci. Rezultati monitoringa pokazuju da je u toku istraživanja samo u jednoj JLS – Niš, postavljen vršilac dužnosti prema navedenim odredbama Zakona. Ipak, u osam JLS nije bilo vršilaca dužnosti, već su lica na položaj postavljena po osnovu konkursa, čime su i ove JLS ocenjene najvišom ocenom. S druge strane, osam od 17 JLS nije dostavilo odgovore niti podatke za potrebe analize postavljenja vršilaca dužnosti na položaje u lokalnoj upravi.

Niš: Uvidom u tekst rešenja o prestanku rada na položaju v.d. načelnika Gradske uprave za organe grada i građanska stanja grada Niša, utvrđeno je da je vršilac dužnosti postavljen na 3+3 meseca, a da mu je nakon toga rešenjem prestao rad na položaju vršioca dužnosti načelnika. Lice koje je postavljeno kao novi v.d. načelnik Gradske uprave za organe grada i građanska stanja na 3 meseca je diplomirani pravnik, nekadašnji rukovodilac sektora za radne odnose i opšte i kancelarijske poslove, a u daljem tekstu rešenja se pojašnjava koji su uslovi vezani za stručnu spremu i iskustvo koje poseduje novi v.d. načelnik uprave za organe grada i građanska stanja. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Niš* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-nis/>)

Konačno, u okviru ispitivanja zaštite službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja, monitoring je obuhvatio i analizu razrešenja službenika. Razlozi za razrešenje službenika na položaju su uređeni članom 52. Zakona o zaposlenima u AP i JLS. 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.²¹

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 šest JLS bilo razrešenja službenika na položaju u poslednje dve godine. U Zvezdari, Odžacima i Subotici je bilo ukupno pet razrešenja kako zbog protoka vremena na koji su lica postavljena (dva slučaja) tako i zbog pisane ostavke (tri slučaja). Tako je utvrđeno da u devet JLS ne postoji praksa političkog mešanja i razrešavanja službenika na položaju bez pravnog osnova. S druge strane, osam JLS nije dostavilo odgovore, niti podatke za analizu razrešenja službenika na položaju.

²¹ Član 52 Zakona o zaposlenima u AP i JLS

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

Ovaj indikator pokriva jedan princip u okviru oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima*. Fokus ovog indikatora je na merama za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi i to kroz praćenje primene Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika u lokalnim upravama i praćenje rada žalbenih komisija. Članom 196. Zakona o zaposlenima u AP i JLS propisano je da jedinica lokalne samouprave treba da donese Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u roku od godinu dana od početka primene zakona. Takođe, prema članu 173. Zakona, žalbenu komisiju koja u drugom stepenu odlučuje o pravima i dužnostima službenika, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa obrazuje gradsko, odnosno opštinsko veće.

Indikator sadrži sedam elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj ostvarenih bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi	2	1,76 (88,24%)
E.2	Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost	4	0,59 (14,71%)
E.3	Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen	4	2,71 (67,65%)
E.4	Članovi Žalbene komisije su kompetentni i postavljeni su u skladu sa propisom	2	1,29 (64,71%)
E.5	Udeo odluka Žalbene komisije koje su poništene na upravom sporu	4	1,18 (29,41%)
E.6	Usvojen lokalni antikorupcijski plan	2	0,94 (47,06%)
E.7	Uspostavljeni mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana	4	0,59 (14,71%)
UKUPNO		22	9,18 (41,71%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		2	
OCENA (skala 0–5)		2	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 22. Na osnovu analize stanja u 17 JLS, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 9,18, odnosno 41,71% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali od 0–5 iznosi 2 (prosečna ocena 2), dok je najveći broj lokalnih uprava osvojilo ocenu 1. Četiri JLS su ocenjene ocenom 2, pet JLS ocenom 3 i jedna JLS ocenom 4. Nijedna JLS nije dobila ocenu 0 ili 5.

Kodeksom ponašanja službenika i nameštenika, koji su bile dužne da usvoje sve JLS do decembra 2017. godine, uređuju se opšta pravila ponašanja službenika i nameštenika. Kodeksom se 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. Nalazi monitoringa ukazuju da 15 JLS ima usvojene Kodekse. Ipak, samo pet JLS priprema izveštaje o njihovoj primeni, dok nijedna opština te izveštaje ne objavljuje na svojoj internet stranici.

Kada je reč o žalbenim komisijama, samo tri JLS – Novi Pazar, Ivanjica i Odžaci, nemaju formiranu ovu komisiju, s tim što je u Odžacima u periodu sprovođenja istraživanja formiranje žalbene komisije bilo u toku. Takođe, Uprava gradske opštine Zvezdara nema posebno formiranu žalbenu komisiju, već u drugom stepenu o pravima i dužnostima službenika, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa, odlučuje Žalbena komisija grada Beograda. Važno je napomenuti i da, nezavisno od gradskih opština, Zakon ostavlja mogućnost da dve ili više JLS mogu sporazumom obrazovati zajedničku žalbenu komisiju. Iako je komisija osnovana u 14 od 17 JLS, samo u devet JLS je usvojen i Poslovnik o njenom radu. Sve JLS koje su formirale žalbenu komisiju, to su učinile u skladu sa propisom. 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, 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. 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. U skladu sa članom 176. Zakona o zaposlenima u AP i JLS, protiv odluke žalbene komisije može se pokrenuti upravni spor. Veliki broj lokalnih uprava nije dostavilo podatke za analizu ovog elementa, te je samo kod 5 uprava ustanovljeno da u poslednje dve godine nije bilo poništenih odluka Žalbene komisije, dok u četiri slučaja nije čak pokrenut nijedan upravni spor.

Dalje, predmet monitoringa su bili i mehanizmi za sprečavanje korupcije u lokalnim upravama. Akcionim planom za Poglavlje 23 u pristupnim pregovorima za članstvo u Evropskoj uniji, 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. Uprkos obavezi iz pomenutog planskog dokumenta Vlade monitoringom je utvrđeno da je tek nešto manje od polovine posmatranih JLS ispoštovalo obavezu donošenja lokalnog antikorupcijskog plana. Nalazi su još negativniji kada se posmatraju mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana. Lokalni antikorupcijski forum ili slično telo bi trebalo da ima zadatak da prati ostvarivanje lokalnog antikorupcijskog plana grada ili opštine, otklanja rizike od korupcije i podiže svest o značaju borbe protiv korupcije. Nalazi ukazuju da je samo u pet JLS – Subotica, Bečej, Novi Pazar, Užice i Koceljeva, formiran lokalni antikorupcijski forum, ali da se nigde primena lokalnog antikorupcijskog plana ne prati, te se ne izrađuju ni godišnji izveštaji.

ODGOVORNOST

6

Odgovornost je jedan od najvažnijih koncepata u sistemu javne uprave. To je sveobuhvatan koncept koji uključuje niz elemenata od organizacije lokalne uprave, preko interne i eksterne odgovornosti i linija odgovornosti između zaposlenih i rukovodilaca, otvorenosti i transparentnosti rada uprave, do institucija i mehanizama za praćenje rada administracije. Lokalne vlasti i lokalna uprava, kao administracija zadužena za sprovođenje politika i pružanje usluga građanima su, pre svega, odgovorni za svoj rad građanima. Da bi javna uprava mogla efikasno, delotvorno i stručno da odgovori na potrebe građana i pruži kvalitetne javne usluge u skladu sa principima i standardima „dobrog upravljanja“, deo reformskih aktivnosti je i povećanje transparentnosti njenog rada i unapređenje etičkih standarda i odgovornost pri obavljanju poslova javne uprave.

U Republici Srbiji su utvrđene obaveze javnosti rada organa i organizacija javne uprave, kao i pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređuju se prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.²² Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja je, u suštini, pravo na pristup službenim dokumentima.

Ipak, savremene i otvorene uprave idu korak dalje, te ne čekaju da dobiju formalne zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, već proaktivno objavljuju podatke i informacije značajne za njihov rad, koji mogu biti od koristi za građane, poslovnu zajednicu, stručnu javnost, istraživačke organizacije, itd. U skladu s tim je 2011. godine osam svetskih vlada usvojilo Deklaraciju Partnerstva za otvorenu upravu, čime je i uspostavljeno Partnerstvo za otvorenu upravu (eng. Open Government Partnership) kao međunarodna inicijativa. Svrha Partnerstva je obezbeđivanje podrške i većeg angažovanja vlada širom sveta u cilju poboljšanja integriteta, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti javne vlasti, kroz izgradnju poverenja javnosti, saradnju sa organizacijama civilnog društva, osnaživanje učešća građana u upravljanju, borbu protiv korupcije, pristup informacijama, upotrebu novih tehnologija, sve u cilju ostvarivanja

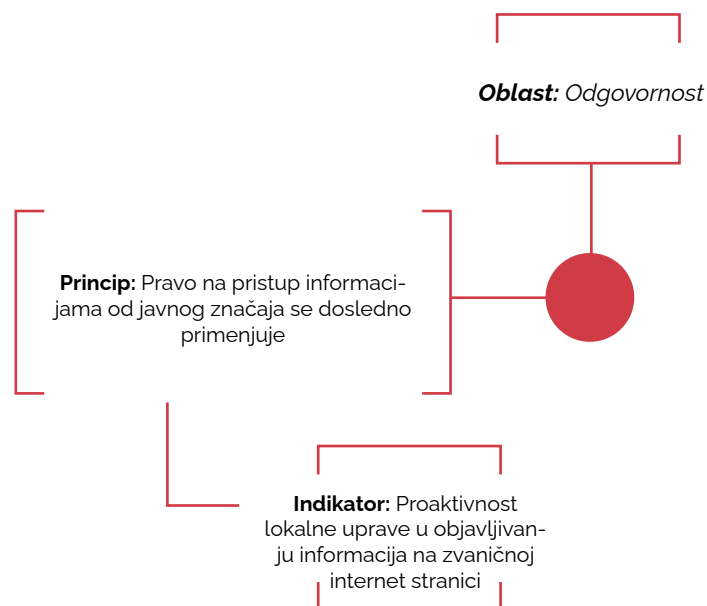
²² Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021 član. 1.

delotvornijeg i odgovornijeg rada javne vlasti.²³ Danas ova inicijativa ima 77 zemalja učesnica i 76 lokalnih zajednica, a pored Vlade Republike Srbije i jedna jedinica lokalne samouprave iz Srbije je članica ove inicijative.

Partnerstvo za otvorenu upravu je 2016. godine odlučilo da proširi svoje aktivnosti i na lokalni nivo vlasti. Tako je u 2016. godini lansiran pilot program u kome trenutno učestvuje 15 regionalnih i lokalnih vlasti koje su podnele Akcione planove na globalnom Samitu u Parizu u decembru 2016. godine, a njihovo sprovođenje realizovano je tokom 2017. godine. Jedan od glavnih razloga za širenje Partnerstva na lokalni nivo vlasti jeste činjenica da se najveći deo vladinih odluka sprovodi na lokalnom nivou, osim toga javna uprava i administracija najbliža je građanima u gradovima i opštinama kao mestima za pružanje javnih usluga. Dodatno, lokalni nivo vlasti ima potencijal da bude responzivniji na potrebe građana, fleksibilniji i manje birokratski opterećen nego uprave na nacionalnom nivou. Inicijative koje imaju za cilj povećanje otvorenosti i transparentnosti svih nivoa vlasti, na lokalnom nivou potencijalno generišu veći uticaj, poseduju veću vidljivost i jednostavniji su za monitoring i praćenje. Grad Novi Pazar je četvrta jedinica lokalne samouprave u Srbiji, nakon Šapca, Lapova i Vlasotinca, koja je dobila Lokalni akcioni plan Partnerstva za otvorenu upravu. Skupština grada je usvojila ovaj dokument u septembru 2019. godine, nakon čega su učinjeni veliki pomaci u unapređenju transparentnosti i otvorenosti vlasti u ovom gradu, što je rezultiralo i uključivanjem Novog Pazara u svetsku inicijativu. Naime, u maju 2022. godine POU zajednica je primila novih 30 novih članica koje predstavljaju lokalne zajednice iz 19 država. Grad Novi Pazar je jedna od 30 novih članica POU iz celog sveta, što ga čini prvim gradom ili opštinom iz Srbije, a jednom od četiri jedinice lokalne samouprave sa Zapadnog Balkana u inicijativi Partnerstva za otvorenu upravu.

6.1. Fokus monitoringa

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.



²³ Detaljnije o inicijativi u učešću Srbije u njoj, videti na sajtu Partnerstvo za otvorenu upravu Srbije <https://ogp.rs/> i na zvaničnom sajtu inicijative <https://www.opengovpartnership.org/>

6.2. Rezultati monitoringa – ocena stanja

6.2.1. Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici

Ovaj indikator meri proaktivnu transparentnost lokalnih uprava. Ovim indikatorom se proverava da li uprave objavljuju informacije od javnog značaja, odnosno koliko „idu u susret“ javnosti, umesto da čekaju da im se javnost obrati sa zahtevom za pristup informacijama. Izabrani dokumenti, čija se dostupnost analizira, od posebnog su značaja građanima i često mogu biti predmet zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, a obuhvataju organizaciju lokalne uprave, nadležnosti organizacionih jedinica, rukovodstvo grada, odnosno opštine, javne nabavke, budžet i dokumenta javnih politika. Poseban zahtev istraživanja je da informacije i dokumenta koja se objavljuju moraju da ispunjavaju i sledeće kriterijume:

- potpunost, odnosno da dokumenta sadrže sve neophodne informacije (1),
- ažurnost, odnosno da su dokumenta važeća i aktuelna (2), i
- laka dostupnost, odnosno da li se do dokumenata dolazi sa najviše tri klika od početne stranice internet prezentacije JLS (3).

Takođe, u određenim elementima se analizira i da li su informacije prilagođene građanima, odnosno da li su napisane razumljivim i za građane jasnim jezikom i stilom (4).

Konačno, kod jedinica lokalne samouprave, u kojima je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine, ovaj kriterijum podrazumeva i da su informacija, odnosno dokument, dostupni i na jeziku nacionalne manjine (5).

Indikator sadrži osam elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj ostvarenih bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Organizaciona šema i informacije o propisanim nadležnostima svih organizacionih jedinica u okviru gradske / opštinske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	1,76 (44,12%)
E.2	Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2,82 (70,59%)
E.3	Informator o radu gradske / opštinske uprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2,59 (64,71%)
E.4	Statut opštine / grada nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	3,29 (82,35%)
E.5	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2,59 (64,71%)

E.6	Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave	4	2,59 (64,71%)
E.7	Spisak važećih planskih dokumenta (strateških dokumenata, akcionih planova, programa) nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2 (50%)
E.8	Dokumenti u vezi sa pripremom i realizacijom budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2,35 (58,82%)
UKUPNO		32	20 (62,50%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		3,43	
OCENA (skala 0–5)		3	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 32. Na osnovu analize stanja u 17 lokalnih uprava, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 20, odnosno 62,50% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 3 (prosečna ocena 3,43), koju je osvojilo i osam lokalnih uprava. Šest uprava je ocenjeno ocenom 2, jedna ocenom 4 i dve ocenom 5. Nijedna lokalna uprava nije ostvarila ocenu 0 ili 1.

Početni korak u proaktivnom informisanju građana podrazumeva da lokalna uprava na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji objavljuje informacije o svom unutrašnjem uređenju i organizaciji, koje obuhvataju organizacionu šemu, informacije o nadležnostima svake organizacione jedinice u njenom sastavu i kontakt informacije. Pretraživanjem zvaničnih internet prezentacija 17 JLS, utvrđeno je da 11 lokalnih uprava objavljuju informacije koje su potpune, ažurne i lako dostupne, kao i da su dostupne na jeziku nacionalne manjine (za JLS u kojima je u službenoj upotrebi). Ipak, ove informacije po pravilu nisu prilagođene građanima, već se nadležnosti organizacionih jedinica uglavnom doslovce prepisuju iz Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u upravama. Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS u 15 uprava, s tim što su samo u određenim upravama one lako dostupne, odnosno do njih se može doći sa najviše tri klika od početne stranice.

Prokuplje: Na internet stranici grada Prokuplja na glavnom meniju se nalazi sekcija *Organi grada* u okviru koje postoji ikonica *Odeljenja*. Klikom na nju otvara se spisak sa odeljenjima gradske uprave, dok se klikom na svako odeljenje dolazi do informacija o odsecima i grupama unutar svakog odeljenja, kontakt telefonima, opisom nadležnosti i poslova, kao i kontakt osobama koje rukovode odeljenjima. Informacije su dostupne na 2 klika od naslovne stranice i razumljive za širu javnost. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Prokuplje* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-grad-prokuplje/>)

Dalje, monitoring je obuhvatio analizu poštovanja odredbama člana 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u kojem je propisano da organ najmanje jednom godišnje izrađuje informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji treba da sadrži sve

propisane elemente. Pored Zakona, Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa detaljnije se uređuje način izrade i objavljivanja informatora o radu državnih organa, organa teritorijalne autonomije, organa lokalne samouprave i organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja. U Uputstvu je predviđeno redovno ažuriranje informatora i to tako da sve promene nastale u toku meseca moraju uneti najkasnije do kraja meseca.²⁴ Analiza je pokazala da skoro 14 lokalnih uprava objavljuje informator o svom radu, da je sadržina informatora usklađena sa propisima, kao i da je ažuran u skladu sa njima. Ipak, tek u polovini od ovih 14 uprava su informatori lako dostupni građanima.

Kada je reč o statutima kao najvišim pravnim aktima JLS²⁵, oni su objavljeni na zvaničnim internet stranicama svih analiziranih uprava. Ipak, analiza ukazuje da u određenim JLS, u kojima su u službenoj upotrebi jezici nacionalnih manjina, ne postoji praksa objavljivanja statuta na jezicima nacionalnih manjina.

Despotovac: Na internet stranici opštine Despotovac nalazi se Informator o radu koji je lako dostupan, jer se nalazi na početnoj internet stranici. Informator se redovno ažurira i sadrži sve informacije propisane pozitivnim propisima. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Despotovac* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-despotovac/>)

Bečej: Na internet stranici opštine Bečej nalazi se Statut opštine i dostupan je na svim jezicima u službenoj upotrebi. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Bečej* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-becej/>)

Dalje istraživanje je pokazalo da su u oko 65% analiziranih uprava dostupna još dva značajna akta na internet stranicama – *pravilnici o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta i planovi javnih nabavki za 2022. godinu*²⁶. Nešto slabiji rezultati se beleže u domenu objavljivanja važećih planskih dokumenta i dokumenata u vezi sa pripremom i realizacijom budžeta. Planski dokumenti se objavljuju u većini uprava, ali do dokumenata se po pravilu ne dolazi lako, odnosno u tri klika. Takođe, na internet stranicama većine opština i gradova su dostupne Odluka o budžetu, Odluka o završnom računu i Građanski budžet.

²⁴ Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, „Sl. glasnik RS”, br. 68/2010 i 10/2022 - dr. uputstvo, točka 17.

²⁵ Zakonom o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon, čl. 11.

²⁶ Dostupno na: <https://zvezdara.rs/javnost-rada/javne-nabavke/>

Subotica: Na internet stranici grada Subotice nalazi se Statut grada i dostupan je na svim jezicima u službenoj upotrebi. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-subotica/>)

Ivanjica: Na internet stranici su u okviru budžetskih dokumenata objavljeni dokumenti iz kojih građani mogu da ustanove sve informacije u vezi sa budžetom – Odluka o budžetu, Građanski vodič, Učešće građana, Izveštaj o učinku programa. Dokumenta su lako dostupna jer se baner nalazi na naslovnoj strani – glavni meni *Budžet Opštine Ivanjica*. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Ivanjica* <https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-ivanjica/>)

Šta kažu građani?

Iz perspektive građana, transparentnost rada lokalne uprave je ključni princip. Jedan od mehanizama za ostvarivanje prava na informisanje o radu lokalnih uprava građani imaju na osnovu prava na pristup informacijama od javnog značaja. Tek nešto više od polovine anketiranih građana (54.35%) je upoznata sa svojim pravom da pristupe informacijama od javnog značaja koje nastaju u radu organa lokalne uprave. Ipak, rezultati su приметно drugačiji kada se postavi pitanje da li građani znaju kako mogu da traže pristup informacijama od javnog značaja. Dok 62,19% ispitanika ne zna kako može da zatraži pristup informacijama od javnog značaja, 37,81% ispitanika to zna, što je za 830 potvrđenih odgovora manje nego na pitanju da li znaju za to pravo.

PRUŽANJE USLUGA

7

Koncept države kao servisa građana je odavno prisutan u evropskim upravnim sistemima kroz načela dobrog upravljanja, a od 2014. godine se postepeno uvodi i u Srbiji. S aspekta građana ova oblast je najznačajnija, jer prilikom pružanja javnih usluga, država i građani imaju neposredan odnos saradnje. Ovo se naročito odnosi na lokalni nivo vlasti, jer najveći broj usluga građanima upravo pruža lokalna administracija.

Unapređenje kvaliteta usluga građanima, pre svega, podrazumeva pojednostavljivanje administrativnih postupaka i smanjenje birokratije. S druge strane, paralelno sa ovim procesima potrebno je razvijati elektronske usluge. Stoga su se i reformski procesi u oblasti pružanja usluga u Srbiji odvijali na dva koloseka. Prvi je podrazumevao razvoj elektronske uprave i to, pre svega, kroz primenu *Akcionog plana za sprovođenje Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020–2022. godine*. Drugo, čitav niz planskih dokumenata i aktivnosti je usmeren na regulatornu reformu i pojednostavljenje administrativnih postupaka, poput Programa *e-Papir* i Programa *unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. godine*.

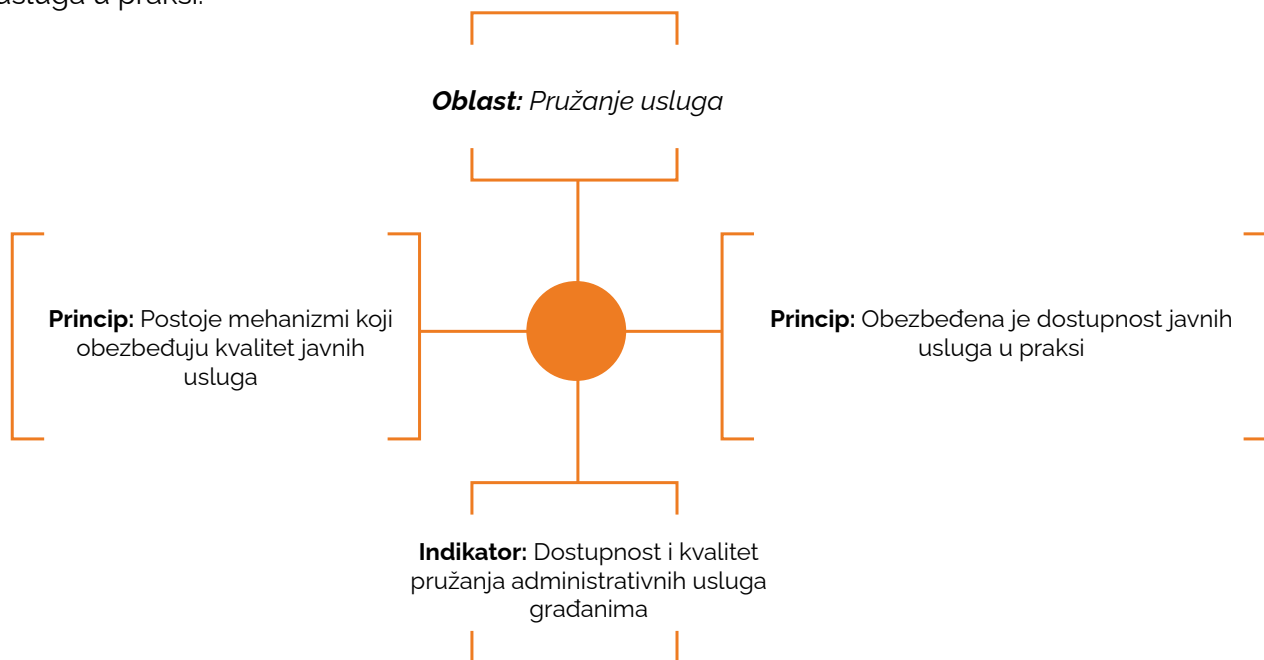
Usvajanjem Zakona o opštem upravnom postupku 2016. godine definisan je pravni okvir za pojednostavljenje upravnih postupaka, a dve ključne novine su neposredno usmerene ka smanjenju opterećenja građana prilikom ostvarivanja svojih prava. Prvo, ovim Zakonom je, po prvi put, uveden pojam Jedinstvenog upravnog mesta kao jednog mesta na kojem građani mogu da dobiju sve informacije i da završe sve poslove na jednom „šalteru“. Drugo, ovim Zakonom je uvedena i obaveza razmene podataka iz službenih evidencija između organa uprave, čime su građani rasterećeni obaveze pribavljanja dokumenata, koje organi vlasti već poseduju.

Dalje, Zakonom o elektronskoj upravi, koji je usvojen 2018. godine, utvrđen je normativni okvir za elektronsku upravu. Između ostalog, Zakonom je propisana obaveza da se u radu organa javne uprave upotrebljavaju informacione tehnologije, kako u upravnom postupanju, tako i u komunikaciji sa građanima.

Pored razvoja elektronskih usluga, potrebno je paralelno unapređivati i kvalitet pružanja fizičkih usluga, i to posebno vodeći računa o pristupu objektima za osobe sa invaliditetom i pristup uslugama pripadnicima nacionalnih manjina na maternjim jezicima.

7.1. Fokus monitoringa

Stanje u okviru pete oblasti javne uprave – *Pružanje usluga* praćeno je posredstvom jednog indikatora, koji se odnosi na dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima. Indikator sadrži 8 elemenata koncipiranih tako da pokrivaju dva Principa javne uprave – da postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga i da je obezbeđena dostupnost javnih usluga u praksi.



7.2. Rezultati monitoringa – ocena stanja

7.2.1 Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Određeni elementi indikatora prate u kojoj meri su uspostavljeni mehanizmi, kroz strateški i institucionalni okvir, za pružanje administrativnih usluga u lokalnoj upravi. Stepem razvijenosti mehanizama se prati kroz uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta, olakšavanje pristupa uslugama osobama sa invaliditetom, omogućavanje pristupa digitalnim uslugama i kroz dostupnost usluga na jezicima nacionalnih manjina, koji su u službenoj upotrebi u JLS. Prva dva elementa pokrivaju dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga. Nakon toga, ispituje se i stepen zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava, kao i dostupnost usluga na jezicima nacionalnih manjina, te pristupačnost licima sa invaliditetom. Poseban aspekt koji se prati u okviru indikatora je i dostupnost usluga na portalu *eUprava*.

Indikator sadrži osam elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi, kao i maksimalni, odnosno prosečni broj ostvarenih bodova za svaki od elemenata.

Tabela 11. Indikator 8. Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	U lokalnoj upravi postoji dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava	4	1,06 (26,47%)
E.2	Dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga građanima je sveobuhvatan	4	0,59 (14,71%)
E.3	Uspostavljeno je jedinstveno upravno mesto u lokalnoj upravi	2	0,94 (47,06%)
E.4	Stepen zadovoljstva građana uslugama koje su ostvarili u okviru jedinstvenog upravnog mesta u lokalnoj upravi	4	0,35 (8,82%)
E.5	Usluge koje pruža lokalna uprava su dostupne na portalu eUprava	4	0,71 (17,65%)
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	1,65 (82,35%)
E.7	Osobama sa invaliditetom je omogućen pristup objektima u kojima se pružaju administrativne usluge	4	2,47 (61,76%)
E.8	Internet stranica JLS sadrži sve neophodne i lako dostupne podatke o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane	4	2,24 (55,88%)
UKUPNO		28	10 (35,71%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		1,82	
OCENA (skala 0–5)		2	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 28. Na osnovu analize stanja u 17 lokalnih uprava, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 10, odnosno 35,71% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 2 (prosečna ocena 1,82), koju je i osvojilo osam lokalnih uprava. Četiri uprave su ocenjene ocenom 1, po dve ocenama 0 i 4, a jedna ocenom 3. Nijedna lokalna uprava nije ostvarila ocenu 5.

Monitoring je otkrio da u 10 gradova i opština ne postoji definisani strateški okvir za obezbeđivanje i povećanje kvaliteta javnih usluga koje građanima pružaju lokalne uprave. Samo su dve opštine – Despotovac i Zvezdara, u posebnim dokumentima definisali ove okvire, dok je u preostalih pet lokalnih uprava to učinjeno u okviru nekih drugih dokumenata. Ipak, ti dokumenti po pravilu nisu sveobuhvatni, jer na nivou ciljeva i mera nisu identifikovani definisani minimalni elementi, koji obuhvataju: 1) uvođenje, odnosno razvijanje (ako već postoji) Jedinstvenog upravnog mesta u upravi (eng. one stop shop), 2) poboljšanje dostupnosti javnih usluga za sve korisnike sa posebnim aspektom za osobe sa invaliditetom, 3) postizanje jednakog teritorijalnog pristupa za javne usluge na teritoriji velikih gradova i opština, koje su teritorijalno razučene, i 4) omogućavanje pristupa uslugama na jezicima nacionalnih manjina u onim sredinama u kojima je u službenoj upotrebi više jezika.

Zvezdara: Uprava GO Zvezdara 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 1–5. Procenat poništenih rešenja i zaključaka viših instanci vlasti (organizacione jedinice Uprave), u 2020. godini se 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 nerešenih predmeta od ukupnog broja aktivnih predmeta u 2020. kretao od 0 do 3,4%. Najviše aktivnih nerešenih predmeta na kraju 2020. godine je imalo Odeljenje za građevinske poslove. Od 24 indikatora koji mere uspešnost ciljeva u odnosu na zahteve korisnika i nivo usluga, 22 indikatora su bila ostvarena u 2020. godini, odnosno 91,7%. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>).

Subotica: Odlike Jedininstvenog upravnog mesta u Gradskoj upravi grada Subotice ima uslužni centar osnovan 2004. godine u prizemlju zgrade gradske uprave na površini od oko 200 m². Uspostavljanjem uslužnog centra gradska uprava je želela da obezbedi građanima da na jednom mestu ostvare svoja prava i izvrše svoje obaveze na najbrži i najjednostavniji način. Od osnivanja uslužnog centra se kontinuirano radi na njegovom osavremenjavanju, kroz obuku zaposlenih i uvođenje inovativnih procedura. U skladu sa Statutom grada, svi obrasci i tražena akta dobijaju se na četiri službena jezika: srpskom, mađarskom, bunjevačkom i hrvatskom. U uslužnom centru postoji „pozivno-prozivni sistem“ na kome korisnici biraju na kom službenom jeziku žele da ostvare svoje pravo, a u skladu sa izabranim jezikom lokalni službenik se obraća na izabranom jeziku. Korisnicima su u uslužnom centru dostupne sve usluge koje pruža gradska uprava, a pored podnošenja različitih zahteva i podneska iz delokruga rada gradske uprave, mogu da dobiju sve neophodne informacije, kao i da preuzmu određena dokumenta. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-subotica/>).

Koncept Jedininstvenog upravnog mesta razvijen je u cilju pružanja boljih i efikasnijih usluga građanima. On podrazumeva da se na jednom mestu u lokalnoj upravi pribavljaju sve informacije i podnose i rešavaju svi zahtevi. Osnov za uspostavljanje Jedininstvenog 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 korisniku omogućio lakše i efikasnije ostvarivanje prava. Ipak, kako pojam Jedininstvenog 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 Jedininstvenim 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 stranke na šalter ili kroz jedan zahtev prilikom korišćenja veb-servisa. Monitoringom je utvrđeno da odlike Jedininstvenog upravnog mesta postoje u osam od posmatranih 17 uprava.

Zvezdara: U Šalter sali GO Zvezdara postoji *Knjiga utisaka* u koju je, u periodu od novembra 2021. do aprila 2022. ukupno 7 korisnika ostavilo svoje komentare, pri čemu su 4 komentara bila pozitivna (57,1%). Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>).

Jedan od načina za proveru zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava jeste uvid u Knjigu utisaka koja treba da bude dostupna građanima u prostoriji u kojoj se nalazi Jedinствено upravno mesto. Knjiga utisaka postoji samo u dve uprave – Subotica i Zvezdara.

Subotica: U uslužnom centru Gradske uprave postoji knjiga utisaka koju je u periodu od novembra 2021. do aprila 2022. godine popunilo ukupno petoro korisnika, pri čemu su četiri komentara bila pozitivna (80%). Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-subotica/>).

Nadalje, u ovoj oblasti je analizirana dostupnost usluga građanima na svim jezicima u službenoj upotrebi. Svrha ovog elementa je da se ispita da li je pripadnicima nacionalnih manjina omogućen pristup uslugama na maternjem jeziku. U skladu sa Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama, na teritoriji JLS gde tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina, njihov jezik i pismo može biti u ravnopravnoj službenoj upotrebi. JLS su dužne da svojim statutima uvedu u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine, ukoliko procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji grada, odnosno opštine, dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva²⁷. Od 17 JLS u njih šest je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine. Nalazi monitoringa ukazuju na neujednačenu praksu u ovim JLS kada je reč o pružanju usluga građanima na jezicima nacionalnih manjina.

Kada je reč o dostupnosti lokalnih usluga na portalu eUprava²⁸, koji vodi Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade Republike Srbije, nalazi, takođe, ukazuju na neujednačenu praksu. 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 Informaciju o lokaciji (čl. 53 Zakona o planiranju i izgradnji).

Nalazi ukazuju da samo jedna uprava – opština Vlasotince, na portalu eUprava ima sve tri usluge. Još četiri uprave imaju bar dve usluge, a najčešće nedostaje usluga podnošenja zahteva za izdavanje Izvoda iz matične knjige rođenih. Ostale uprave ili ne koriste portal uopšte ili imaju samo jednu od analiziranih usluga.

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. Ovde je reč je o testiranju standarda koji su uređeni Pravilnikom o tehničkim standardima

²⁷ Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, "Sl. glasnik RS", br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 - ispr. čl. 11.

²⁸ <https://euprava.gov.rs/>

planiranja, projektovanja i izgradnje objekata²⁹, a kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. Analizom je utvrđeno da nešto više od 60% lokalnih uprava ispunjava standarde definisane ovim Pravilnikom.

Zvezdara: Na levom spoljašnjem ulazu u objekat zgrade Uprave GO Zvezdara 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. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>).

Valjevo: Zgrada Gradske uprave ispunjava uslove propisane Pravilnikom, kojim se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. Postoji posebno obeleženo parking mesto ispred zgrade, u samu zgradu može nesmetano da se uđe sa pešačke površine i nije potrebna bilo kakva rampa, podizna platforma i slično, dok je u zgradi omogućeno nesmetano kretanje i boravak s obzirom na to da postoji lift. Takođe, treba istaći i da se šalter sala nalazi u prizemlju zgrade. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Valjevo* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-valjevo/>).

Konačno, bitan preduslov lake dostupnosti administrativnih usluga jeste blagovremeno informisanje javnosti o uslugama koje lokalna uprava pruža građanima i načinu njihovog ostvarivanja. To znači da bi na zvaničnoj internet prezentaciji JLS trebalo da bude dostupan spisak svih usluga koje pruža lokalna uprava, kao i opis svake usluge, kontakt informacije službenika, odnosno organizacione jedinice koja pruža određenu uslugu, ili ukoliko se radi o onlajn uslugama, opis svih neophodnih koraka koji se moraju preduzeti kako bi usluga 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 na nešto više od 50% analiziranih internet stranica dostupne informacije o navedenim javnim uslugama, te da su one lako dostupne građanima, jer se do njih dolazi sa najviše tri klika od početne stranice.

²⁹ Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, "Sl. glasnik RS", br. 22/2015

Prokuplje: Na Internet stranici grada Prokuplja postoji posebna ikonica za slepe i slabovidne osobe kojima se olakšava pristup sajtu, uslugama i informacijama. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Prokuplje* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-grad-prokuplje/>).

Valjevo: Na internet stranici grada Valjeva postoji odeljak *Usluge građanima* koji sadrži opis usluga, kontakt informacije – broj telefona i elektronsku adresu službenika / organizacionih jedinica nadležnih za pružanje korisnih informacija građanima, kao i informacije o mestu gde se usluga pruža, uključujući adresu, radno vreme, odnosno – ukoliko se radi o uslugama koje se delimično ili u potpunosti pružaju onlajn, date su sve neophodne informacije. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Valjevo* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-valjevo/>).

Šta kažu građani?

Uprkos pravnim okvirima o pribavljanju podataka iz službenih evidencija, postavljenim Zakonom o opštem upravnom postupku, svega 26,98% ispitanika je reklo da ih je službenik obavestio da dokumenta može da pribavi umesto njih. U svim ostalim situacijama (73,02%) je od građana traženo da sami dostave dokumenta iz zvaničnih evidencija. Utisci građana o kvalitetu usluga koje im pružaju lokalne uprave su podeljeni. Dok je 12,13% njih potpuno zadovoljno uslugama, a 31,06% donekle zadovoljno kvalitetom usluga koje im pružaju lokalne uprave, što ukazuje da ukupno 43,19% ispitanika ima pozitivan stav o kvalitetu usluga. S druge strane, 40,89% ima negativan stav o kvalitetu lokalnih usluga i to 18,74% ispitanika je donekle nezadovoljno, dok je 22,15% potpuno nezadovoljno uslugama. Preostalih 14,95% ispitanika je izjavilo da ne može da proceni, jer u poslednje 2 godine nisu koristili lokalne usluge. Nalazi dalje ukazuju na potrebu da se građanima da mogućnost da iskažu svoje mišljenje ili iskustvo u vezi sa uslugama koje im pruža administracija, jer je 84,14% ispitanika odgovorilo da nisu imali prilike da podeli svoje utiske sa lokalnom upravom o pruženim uslugama.

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

8

Upravljanje javnim finansijama je verovatno i najkompleksnija oblast, o čemu svedoči činjenica da se čak 16 SIGMA principa javne uprave nalazi u ovoj oblasti. Ova oblast se sastoji iz četiri velike celine: upravljanje budžetom, interna kontrola i revizija, javne nabavke i eksterna revizija. Ukupna ocena javne uprave i dobrog upravljanja, a naročito procesa planiranja i stepena transparentnosti rada javne uprave, pa i lokalne samouprave, neretko se bazira na sagledavanju i analizi budžetskih procesa.

U Srbiji su glavne smernice za upravljanje javnim finansijama definisane u *Programu reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021–2025. godine* koji je Vlada usvojila 2021. godine. Opšti cilj Programa je ostvarivanje održivog budžeta sa stabilnim javnim dugom, u odnosu na BDP, uz pomoć boljeg finansijskog upravljanja i kontrole, procesa interne revizije i povezivanje budžetskog planiranja sa politikama Vlade.³⁰ Naravno, s obzirom na planski sistem Republike Srbije i činjenice da je ovaj Program deo desetogodišnje *Strategije reforme javne uprave*, koja je takođe usvojena 2021. godine, ovaj opšti cilj iz programa je jedan od posebnih ciljeva Strategije.

Ova oblast je posebno mesto našla i u Programu za reformu sistema lokalne samouprave, i to kao posebni cilj koji podrazumeva unapređenje sistema finansiranja lokalne samouprave. S aspekta monitoringa reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti, a iz ugla organizacija civilnog društva, u ovoj oblasti su posebno značajne dve mere. Prva – podrška JLS za unapređenje procesa planiranja budžeta kroz koju je, između ostalog, predviđena i direktna podrška određenom broju JLS za izradu srednjoročnih planova kojima se operacionalizuju planovi razvoja i ostala planska dokumenta usaglašavanjem sa budžetskim planiranjem. Druga mera se odnosi na unapređenje transparentnosti sistema lokalnih finansija. Ovo je veoma značajna mera, koja je u posebnom fokusu civilnog društva i građana. Povećanje dostupnosti informacija o lokalnim javnim finansijama je jedan od ključnih zahteva lokalnih organizacija civilnog društva, ali i drugih međunarodnih partnera i stručnih tela. Upravo je kroz ovu meru, i niz aktivnosti u okviru nje, Vlada opredelila

³⁰ Programu reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021–2025. godine, "Službeni glasnik RS", br. 70/2021

pravac za unapređenje transparentnosti lokalnih javnih finansija. Jedna od aktivnosti odnosi se na uspostavljanje javnog prikaza u elektronski čitljivom formatu stanja lokalnih budžeta.³¹

Elektronski ili mašinski čitljivi formati su veoma značajan aspekt transparentnosti i jedan su od ključnih faktora za koncept „otvaranja podataka“. Institucije proizvode i prikupljaju 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). U Republici Srbiji, Zakon o elektronskoj upravi³² uvodi pojam otvorenih podataka, definiše njihovu ponovnu upotrebu, kao i druge uslove po kojima organi dozvoljavaju, odnosno građanima ograničavaju pristup otvorenim podacima. Takođe, u cilju lakšeg pristupa i pretraživanja otvorenih podataka, pokrenut je nacionalni internet portal³³ koji na jednom mestu prikuplja sve otvorene podatke koje su do tog momenta proizveli i objavili državni organi, uključujući i gradove i opštine. Otvoreni podaci (eng. open data) su podaci koji nastaju kao rezultat rada organa vlasti na nekim aktivnostima i mogu da se tiču bilo kojeg aspekta rada organa. To mogu biti podaci o trošenju novca iz budžeta, obučavanju službenika, javnim nabavkama, sklopljenim ugovorima itd.

Moderan evropski sistem javnih nabavki, kojem Srbija teži, počiva na nizu principa koji obuhvataju: transparentnost, jednak tretman, konkurentnost i slobodu tržišnog nadmetanja i nediskriminaciju.

Imajući u vidu da se Republika Srbija nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji, polazne osnove modernizacije sistema javnih nabavki baziraju se na prioritetima javnih nabavki, koje je Evropska unija utvrdila svojom Strategijom javnih nabavki. To su:

- osiguravanje šireg prihvatanja inovativnih, zelenih i društvenih nabavki,
- profesionalizacija naručilaca,
- povećanje pristupa tržištima nabavki,
- poboljšanje transparentnosti, integriteta i dostupnosti podataka,
- digitalna transformacija nabavki,
- saradnja za zajedničke nabavke.

Strateški pravac unapređenja sistema javnih nabavki u Srbiji definisan je *Programom razvoja javnih nabavki za period 2019–2023. godine*. U Programu je definisan kao opšti cilj dalji razvoj modernog i efikasnog sistema javnih nabavki, sa fokusom na efikasnost i ekonomičnost postupaka, jačanje konkurencije na tržištu javnih nabavki, smanjenje rizika od neregularnosti i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama.

Oblast javnih nabavki u Republici Srbiji uređena je Zakonom o javnim nabavkama.³⁴ Zakonom je unapređena transparentnost u postupcima javnih nabavki, planiranje nabavki, pojednostavljen način dokazivanja obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke, predviđeno uspostavljanje Jedinog registra ponuđača, smanjene su mogućnosti odbijanja ponuda iz formalnih razloga, predviđena obaveza evidentiranja i praćenja izvršenja i izmena ugovora o javnim nabavkama, uređeno sprovođenje centralizovanih javnih nabavki, uvedena mogućnost

³¹ Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine, str. 133-134.

³² Zakon o elektronskoj upravi, "Službeni glasnik RS", br. 27/2018

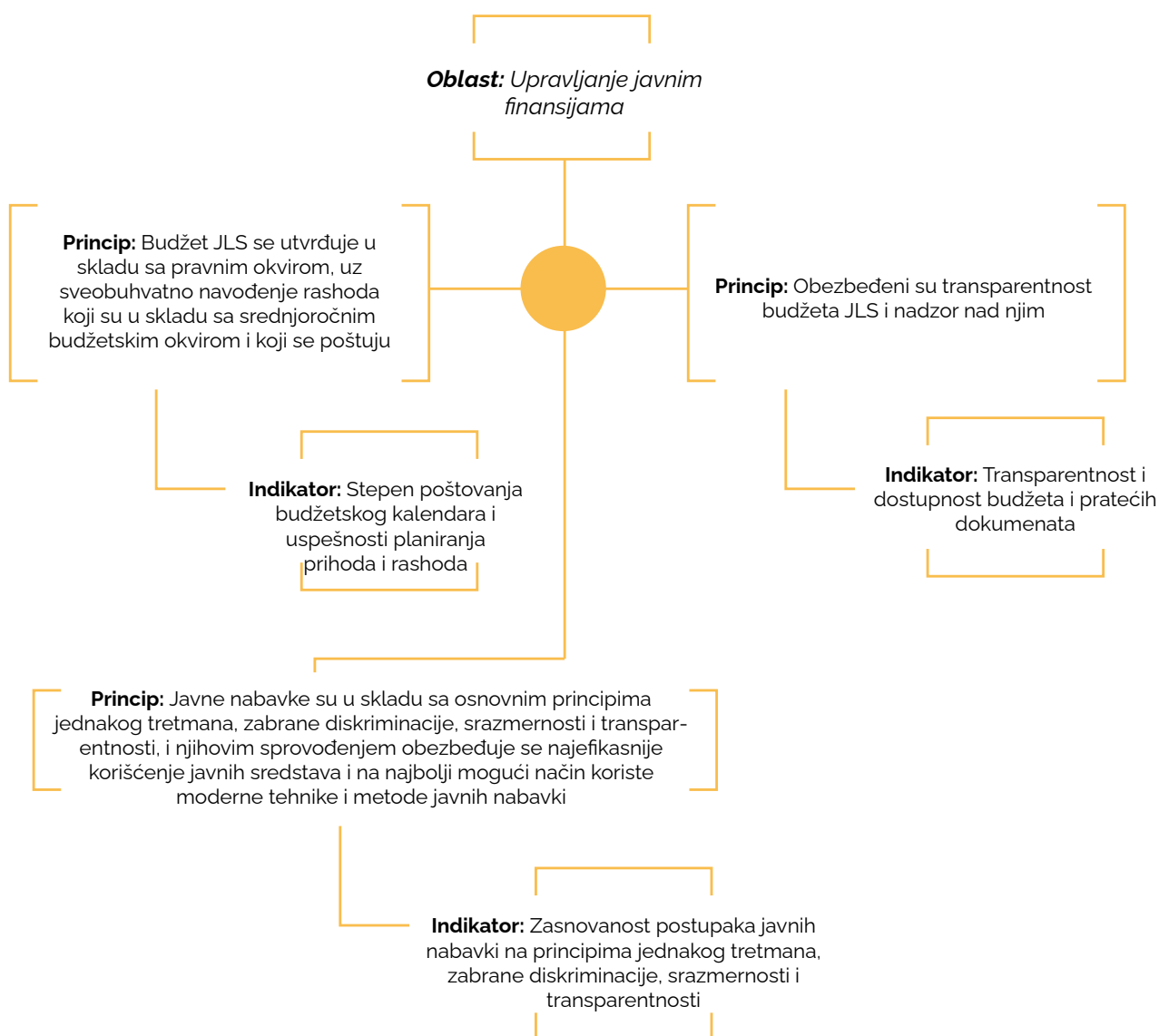
³³ Nacionalni portal otvorenih podataka dostupan je putem linka www.data.gov.rs

³⁴ Zakon o javnim nabavkama, "Službeni glasnik RS", br. 91/2019.

zaključenja okvirnih sporazuma, kao i konkurentni dijalog, kao nova vrsta postupka javne nabavke. Takođe, značajno su proširene nadležnosti Kancelarije za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička komisija), sa ciljem efikasnije primene zakona.

8.1. Fokus monitoringa

Stanje u okviru šeste oblasti javne uprave – *Upravljanje javnim finansijama* praćeno je posredstvom tri indikatora, koji se odnosi na poštovanje budžetskog kalendara i planiranje budžetskih prihoda i rashoda, transparentnost budžeta i 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 – da se budžet JLS utvrđuje u skladu sa pravnim okvirom, uz sveobuhvatno navođenje rashoda, da je obezbeđena transparentnost budžeta JLS, da javne nabavke počivaju na osnovnim principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti.



8.2. Rezultati monitoringa – ocena stanja

8.2.1 Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda

Elementi ovog pokazatelja pokrivaju proces pripreme i usvajanja budžeta. Zakonom o budžetskom sistemu se uređuje budžetski kalendar i krajnji rokovi za sprovođenje svake faze prilikom pripreme i usvajanja budžeta. Takođe, Zakonom o budžetskom sistemu i Uputstvom za pripremu budžeta, koji svake godine priprema Ministarstvo finansija, definisana je i uniformna programska struktura budžeta JLS. Prilikom planiranja prihoda lokalna vlast je u obavezi da iste realno planira, tj. potrebno je poći od ostvarenja prihoda za tri kvartala prethodne godine i njihove procene za zadnji kvartal te godine, što predstavlja osnov za njihovo uvećanje. Prva tri elementa se fokusiraju na poštovanje budžetskog kalendara, jedan element prati poštovanje programskog pristupa prilikom izrade budžeta, dok se poslednja dva elementa odnose na stepen uspešnosti planiranja prihoda i rashoda.

Indikator sadrži šest elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi, kao i maksimalni, odnosno prosečni broj ostvarenih bodova za svaki od elemenata.

Tabela 12. Indikator 9. Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Priprema budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	4	2,59 (64,71%)
E.2	Utvrdjivanje predloga budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	2	0,94 (47,06%)
E.3	Usvajanje budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	4	2,35 (58,82%)
E.4	Stepen sveobuhvatnosti budžeta prema programskoj strukturi budžeta	2	1,29 (64,71%)
E.5	Stepen uspešnosti planiranja prihoda u budžetu JLS	4	2,94 (73,53%)
E.6	Stepen uspešnosti planiranja rashoda u budžetu JLS	4	2,47 (61,76%)
UKUPNO		20	12,59 (62,94%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		2,88	
OCENA (skala 0–5)		3	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 20. Na osnovu analize stanja u 17 lokalnih uprava, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 12,59, odnosno 62,94% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 3 (prosečna ocena 2,88). Po pet uprava je osvojilo ocenu 2 ili 3. Četiri uprave su ocenjene ocenom 2, tri ocenom 5, a dve ocenom 4, te po jedna ocenama 0 ili 1.

Analiza poštovanja budžetskog kalendara prilikom pripreme lokalnih budžeta je obuhvatila detaljno praćenje poštovanja rokova za pripremu budžeta, utvrđenih članom 31. Zakona:

- » **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.

Kako bi se detaljno identifikovale eventualne faze koje su najproblematičnije, analizirani su svi rokovi utvrđeni Zakonom o budžetskom sistemu kroz tri različita elementa, i to prema tome u čijoj nadležnosti se aktivnosti nalaze. Kao uzorak za ispitivanje ovih rokova, analiziran je proces usvajanja poslednjeg važećeg budžeta, odnosno analizirano je poštovanje budžetskog kalendara prilikom pripreme odluka o budžetu 17 gradova i opština za 2022. godinu.

Prvi element je obuhvatio tri početna roka, u kojima ključnu ulogu ima lokalni organ uprave nadležan za finansije. U sedam lokalnih uprava su ispoštovana sva tri roka i nacrt odluke o budžetu je najkasnije 15. oktobra bio prosleđen nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti. U šest uprava su određene aktivnosti sprovedene u definisanim rokovima, ali lokalni organi uprave nadležni za finansije nisu dostavili nacrt odluka o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti do krajnjeg utvrđenog roka (15. oktobar). Sledeća faza, koja podrazumeva da do 1. novembra nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavi predlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti, pokazala se kao nešto slabija karika, jer je taj rok ispoštovan u nešto manje od 50% analiziranih slučajeva. Ipak, analiza poslednjih rokova ukazuje da su u određenim situacijama skupštine lokalnih vlasti donele odluke o budžetu u zadatim rokovima, uprkos tome što nisu na vreme od izvršnih organa dobili predlog odluke. Određena nepoštovanja roka su utvrđena i kod poslednje faze, koja podrazumeva dostavljanje odluke Ministarstvu finansija, čak i u nekim slučajevima kada su odluke usvojene na vreme.

Despotovac: OU opštine Despotovac pripremila je nacrt budžeta u skladu sa definisanim rokovima, ali Predlog odluke o budžetu nije blagovremeno dostavljen Skupštini opštine Despotovac. Uprkos tome, Skupština je 20. decembra 2021. godine donela Odluku o budžetu za 2022. godinu, nakon čega je ista dostavljena Ministarstvu finansija. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Despotovac* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-despotovac/>).

Zvezdara: U Odluci o budžetu GO Zvezdara rashodi i izdaci u budžetu su iskazani po programskoj klasifikaciji, a budžet sadrži nekoliko rodno odgovornih ciljeva u sledećim programima:

Program 11 – Socijalna i dečja zaštita (indikator: 50% žena među svim korisnicima mera materijalne podrške, 12 žena zaposleno kroz mere Lokalnog akcionog plana zapošljavanja).

Program 14 – Razvoj sporta i omladine (indikator: 1.000 devojčica uključeno u sportske aktivnosti u odnosu na ukupan broj školske dece, 100 devojaka korisnika omladinske politike). Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>).

Dalja analiza je obuhvatala proveru da li usvojeni budžeti prate propisanu uniformisanu programsku strukturu budžeta JLS, kao i postojanje prakse rodno odgovornog budžetiranja. 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.³⁵ Dodatno, monitoring je obuhvatio i analizu da li u odlukama o budžetu postoji rodno odgovorni cilj. Zakonom o budžetskom sistemu uređeno je da rodno odgovorno budžetiranje predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti. Analiza 17 odluka o budžetu je pokazala da su rashodi i izdaci iskazani po programskoj klasifikaciji i da postoji makar jedan rodno odgovorni cilj u 11 gradova i opština.

Poslednja dva elementa indikatora mere uspešnost JLS u planiranju budžetskih prihoda i rashoda. Uspešnost planiranja prihoda i rashoda je merena 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. Kada je reč o prihodima, 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. 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).

Nalazi monitoringa pokazuju da su gradovi i opštine uspešnije u planiranju prihoda, nego rashoda. U devet JLS je zabeleženo odstupanje između planiranih i ostvarenih prihoda manje od 15%, dok je u šest uprava to odstupanje bilo između 15% i 40%. Samo jedna JLS je imala odstupanje veće od 40%. Kada je reč o rashodima, u šest JLS je odstupanje između planiranih i realnih rashoda bilo manje od 15%, dok je u osam odstupanje bilo između 15% i 40%. Ova analiza je urađena za 2020. godinu, jer je to bila poslednja fiskalna godina za koju su bili dostupni podaci u trenutku sprovođenja monitoringa. Ipak, trebalo bi u obzir uzeti 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.

³⁵ Dokument koji sadrži ciljeve programa i programskih aktivnosti i listu uniformnih indikatora može se naći na internet stranici Ministarstva finansija: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/jUNDBf_601681d337088.pdf

8.2.2 Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

Ovaj indikator prati da li su i u kojoj meri transparentni i dostupni ključni budžetski dokumenti u gradovima i opštinama. Dokumenti koji se prate obuhvataju odluke o budžetu, izveštaje o izvršenju budžeta tokom godine i odluke o završnom računu. Prva tri elementa fokusiraju se na dostupnost i pristup dokumentima na internet stranicama JLS. Preostali elementi fokusiraju se na transparentnost i kvalitet podataka iz ovih dokumenata, u odnosu na to koliko su prilagođeni građanima, da li sadrže informacije o učinku i da li su podaci dostupni u otvorenom formatu (otvoreni podaci).

Indikator sadrži osam elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi kao i maksimalni, odnosno prosečni broj bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Usvojeni godišnji budžet JLS je lako dostupan na zvaničnoj internet stranici JLS	4	3,53 (88,24%)
E.2	Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine su lako dostupni na zvaničnoj internet stranici JLS	4	0,82 (20,59%)
E.3	Odluke o završnom računu budžeta su lako dostupne na zvaničnoj internet stranici JLS	4	1,88 (47,06%)
E.4	Izveštaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o budžetskoj potrošnji u smislu programske, funkcionalne, organizacione i ekonomske klasifikacije	4	1,41 (35,29%)
E.5	Informacije o korišćenju budžetskih rezervi lako su dostupne na zvaničnoj internet stranici JLS	2	0,47 (11,76%)
E.6	Građanski vodiči kroz Odluku o budžetu redovno se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	3,06 (76,47%)
E.7	Građanski vodič kroz odluku o završnom računu budžeta je lako dostupan građanima	2	0,24 (11,76%)
E.8	Podaci o budžetu se objavljuju u otvorenom formatu (otvoreni podaci)	2	1 (50%)
UKUPNO		26	12,41 (47,74%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		2,24	
OCENA (skala 0–5)		2	

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 26. Na osnovu analize stanja u 17 lokalnih uprava, prosečan broj ostvarenih bodova za ovaj indikator iznosi 12,41, odnosno 47,74% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali od 0–5 iznosi 2 (prosečna ocena 2,24). Šest uprava je osvojilo ocenu 2, po tri uprave ocenu 1 ili 4, a po dve ocene 0 ili 3. Jedna uprava je ocenjena najvišom ocenom 5 (GO Zvezdara).

Osnovni zahtev u pogledu transparentnosti budžeta se odnosi na laku dostupnost usvojenih budžeta na zvaničnim internet stranicama gradova i opština. Monitoringom je utvrđeno da 14 lokalnih uprava na svojim internet stranicama imaju lako dostupne odluke o budžetu za tekuću (2022) i prethodnu fiskalnu godinu (2021), dok su u dve JLS dostupne odluke za 2021. godinu, ali

ne i za 2022. godinu. S druge strane, samo jedna opština nije objavila ni jednu ni drugu odluku na internet stranici, ali odluke jesu dostupne putem Službenog lista opštine.

Vršac: Na internet stranici grada Vršca se do odluka o budžetu za 2021. i 2022. godinu sa glavne stranice može se lako doći, pomoću svega dva klika. Takođe, u okviru menija *Dokumenta i obrasci* na glavnoj stranici sajta, nalazi se stranica *Finansije*. Klikom na ovu stranicu, otvara se stranica na kojoj su dostupne u PDF formatu osnovne Odluke o budžetu i Odluke o rebalansu budžeta za svaku godinu u periodu 2014–2022. godine. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Vršac* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-grad-vrsac/>)

Za građane je od još većeg značaja transparentnost trošenja sredstava iz budžeta, koju mogu da prate zahvaljujući izveštajima o izvršenju budžeta. Zakon o budžetskom sistemu je propisao obavezno šestomesečno, devetomesečno i godišnje izveštavanje o izvršenju budžeta (tzv. završni račun). Odluke o završnom računu budžeta su akti kojim skupštine lokalnih vlasti za svaku budžetsku godinu utvrđuju ukupne ostvarene prihode, primanja, rashode, izdatke i finansijske rezultate budžeta lokalnih vlasti (budžetski deficit ili suficit). 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. godinu). Za razliku od odluka o budžetu, koje su u velikoj meri lako dostupne, transparentnost izveštaja o trošenju sredstava je nedovoljna. Samo jedna opština – GO Zvezdara, izrađuje i mesečne pored šestomesečnih i devetomesečnih izveštaja o izvršenju budžeta. S druge strane, na sajtu čak 11 uprava nije moguće lako doći do bar dva izveštaja o izvršenju budžeta, čija izrada je obavezna prema Zakonu o budžetskom sistemu. Dalje, u čak sedam uprava nisu dostupne ni odluke o završnom računu budžeta.

Zvezdara: GO Zvezdara izrađuje šestomesečne i devetomesečne izveštaje o izvršenju budžeta, kao i završne račune. Ovi izveštaji su lako dostupni na internet stranici opštine. 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. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>)

Osim problema dostupnosti, dodatni nedostatak izveštaja o izvršenju budžeta tiče se njihove strukture. Analiza je obuhvatila i pregled strukture izvršenih rashoda i izdataka i njihovo predstavljanje 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 u svega pet analiziranih izveštaja o izvršenju budžeta rashodi razvrstani prema sve četiri klasifikacije – organizaciona, ekonomska, funkcionalna i programska. Još je lošija slika kada je reč o korišćenju budžetskih rezervi, jer su podaci o tome dostupni u samo dve odluke o završnom računu.

Subotica: U okviru Odluke o konsolidovanom završnom računu Grada Subotice za 2020. godinu nalazi se i Izveštaj o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve. Ovaj izveštaj kao i sama odluka su lako dostupni na Internet stranici grada. Izveštaj je iscrpan u pogledu navođenja korišćenja kako tekuće, tako i stalne budžetske rezerve. U 2020. godini gradonačelnik je doneo 35 rešenja za korišćenje tekuće budžetske rezerve u ukupnom iznosu većem od 80 miliona dinara, i jedno rešenje za korišćenje stalne budžetske rezerve u iznosu od 6 miliona dinara. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-grad-subotica/>).

Dalje, monitoring je obuhvatio i analizu građanskih vodiča o budžetskim dokumentima. Analizirani su građanski vodiči kroz odluke o budžetu i odluke o završnom računu.

Zvezdara: Na naslovnoj stranici zvanične internet prezentacije GO Zvezdara 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. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-gradska-opstina-zvezdara/>).

Pod građanskim vodičem kroz budžet podrazumeva se dokument koji na pojednostavljen način saopštava svrhu i glavne elemente godišnjeg budžeta širokoj javnosti. Takođe, građanski vodič kroz odluku o završnom računu podrazumeva da su informacije o ostvarenim prihodima i rashodima, izvršenju po budžetskim korisnicima, i po funkcijama, odnosno oblastima nadležnosti JLS, jasno i pregledno predstavljene. Praksa izrade građanskih vodiča se poslednjih godina razvijala na nivou jedinica lokalnih samouprava, pre svega, zahvaljujući naporima Stalne konferencije gradova i opština. Istraživanje je pokazalo da skoro sve lokalne uprave imaju praksu izrade građanskih vodiča kroz budžet, ali je potpuno drugačija praksa kada je reč pripremi građanskih vodiča kroz odluku o završnom računu, jer samo dve opštine – Zvezdara i Vlasotince, imaju tu praksu.

Poslednji segment istraživanja se odnosio na to da li se podaci o budžetu objavljuju u otvorenom formatu na nacionalnom Portalu otvorenih podataka. Objavljivanje budžetskih podataka u otvorenom formatu podrazumeva da su dostupni skupovi podataka koji su: 1) mašinski čitljivi (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT itd.), 2) dostupni da ih različiti korisnici više puta preuzimaju i 3) besplatni. Rezultati analize ukazuju na neujednačenu praksu u objavljivanju podataka o budžetu i njenom trošenju. Monitoringom je utvrđeno da šest uprava ne objavljuje podatke o budžetu u otvorenom formatu, da pet uprava ima podatke za jednu fiskalnu godinu, te da šest gradova i opština na nacionalnom portalu ima objavljene podatke za dve fiskalne godine.

Despotovac: Na Portalu otvorenih podataka (<https://budzeti.data.gov.rs/>) nalaze se budžetski podaci opštine Despotovac koji pokrivaju 2020, 2021. i 2022. godinu. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Despotovac* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaji-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-despotovac/>).

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

Ovim indikatorom se proverava da li su javne nabavke zasnovane na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti. Elementi ovog pokazatelja pokrivaju ključne principe na kojima počiva sistem sprovođenja postupaka javnih nabavki. Fokus je na ispitivanju postupaka javnih nabavki u praksi, odnosno proverava se da li se, i u kojoj meri, oni sprovode u skladu sa propisima i definisanim principima, uz poseban fokus na korišćenje Portala javnih nabavki. Novi Zakon o javnim nabavkama kojim se uređuju pravila postupaka javnih nabavki usvojen je 2019. godine. Zakonom su definisana načela kojih su naručioci dužni da se pridržavaju. Oni podrazumevaju da su naručioci dužni da postupaju na ekonomičan i efikasan način, da obezbede konkurenciju, jednak položaj svih privrednih subjekata, bez diskriminacije, kao i da postupaju na transparentan i proporcionalan način.³⁶ U skladu sa Zakonom naručilac je u obavezi da preduzme sve potrebne mere, kako ne bi došlo do korupcije u planiranju javnih nabavki, u postupku javne nabavke ili tokom izvršenja ugovora o javnoj nabavci, kako bi se korupcija pravovremeno otkrila, kako bi bile otklonjene ili umanjene štetne posledice korupcije i kako bi učesnici u korupciji bili kažnjeni.³⁷

Indikator sadrži osam elemenata, a u tabeli ispod su predstavljeni svi elementi, kao i maksimalni, odnosno prosečni broj ostvarenih bodova za svaki od elemenata.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalan broj bodova	Prosečan ostvareni broj bodova
E.1	Gradska / opštinska uprava je donela interni akt kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	2	1,76 (88,24%)
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	2,47 (61,76%)
E.3	Lokalna uprava za sprovođenje postupaka javnih nabavki koristi portal javnih nabavki	4	3,53 (88,24%)
E.4	Prosečan broj ponuđača u postupcima javnih nabavki	4	1,06 (26,47%)
E.5	Udeo postupaka javnih nabavki koje su dodeljene jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku	4	2 (50%)
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	3,29 (82,35%)
E.7	Postupak javnih nabavki sprovodi kompetentna komisija u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	4	2,59 (64,71%)
E.8	Dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki na internet stranici JLS	2	0,76 (38,24%)
UKUPNO		28	17,47 (62,39%)
PROSEČNA OCENA (skala 0–5)		3	
OCENA (skala 0–5)		3	

³⁶ Zakon o javnim nabavkama, "Službeni glasnik RS", br. 91/2019, čl. 5.

³⁷ Zakon o javnim nabavkama, "Službeni glasnik RS", br. 91/2019, čl. 49.

Maksimalni broj bodova za ovaj indikator je 28. Na osnovu analize stanja u 17 lokalnih uprava, prosečan broj bodova za ovaj indikator iznosi 17,47, odnosno 62,39% od ukupnog broja mogućih bodova. Ocena na šestostepenoj skali 0–5 iznosi 3 (prosečna ocena 3). Po šest uprava je osvojilo ocenu 4 ili 3, dve uprave ocenu 1, a jedna ocenu 0. Jedna uprava je ocenjena najvišom ocenom 5 (Vlasotince).

Monitoring je pokazao da 15 od 17 gradova i opština ima usvojen interni akt kojim se bliže uređuje način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci (način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornost lica i organizacionih jedinica), zatim način planiranja i sprovođenja nabavki, na koje se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje, kao i nabavki društvenih i drugih posebnih usluga. Obaveza usvajanja ovog akta je uređena stavom 2. člana 49. Zakona o javnim nabavkama. 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. Analiza je pokazala da je u 12 lokalnih uprava formirana organizaciona jedinica koja se bavi planiranjem i sprovođenjem javnih nabavki u formi grupe, odseka ili odeljenja. Posebno je analiziran stepen popunjenosti radnih mesta u njima, kako bi se utvrdilo da li u praksi postoje adekvatni kapaciteti. Analiza ukazuje da je u devet od 12 uprava, u kojima je formirana organizaciona jedinica, popunjeno najmanje 80% sistematizovanih radnih mesta.

Kada je reč o korišćenju Portala javnih nabavki, koji je razvila Kancelarija za javne nabavke Ministarstva finansija³⁸, monitoring otkriva da lokalne uprave u velikoj meri koriste portal za sprovođenje javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Upotreba Portala je analizirana samo za procedure za koje Zakon predviđa da budu sprovedene preko njega. Od 17 uprava, za 16 je utvrđeno da koriste Portal javnih nabavki, od kojih čak 14 to radi u više od 80% analiziranih slučajeva.

Poseban aspekt javnih nabavki odnosi se na kompetitivnost postupaka, što je u okviru monitoringa vrednovanja dvojako, i to preko prosečnog broja ponuđača u postupcima i udela postupaka koje su dodeljene jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku. Analiza svih postupaka javnih nabavki u poslednjih 12 meseci u 17 uprava pokazuje da je u nešto više od 50% sprovedenih postupaka prosečan broj ponuđača manji od dva. U nešto manje od polovine slučajeva je prosečan broj ponuđača između dva i tri, a samo u jednoj opštini je u proseku tri ponuđača. Slična, mada nešto bolja, jeste situacija u drugom aspektu kompetitivnosti postupaka. U pet uprava se beleži da se u preko 80% slučajeva ugovor dodeljuje jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku, dok je u sedam uprava to situacija u 50–80% analiziranih slučajeva. S druge strane, u pet uprava udeo postupaka javnih nabavki koje su dodeljene jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku manji je od 50%.

Aleksinac: Tokom 2021. godine u Opštinskoj upravi Aleksinac u 106 postupaka javnih nabavki prosečan broj ponuđača je bio tri. Od ukupnog broja postupaka javnih nabavki (106), 41 postupak je okončan tako što je jedinom ponuđaču dodeljen ugovor. Detaljnije videti u: *Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Aleksinac* (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-aleksinac/>).

³⁸ Novi Portal javnih nabavki je počeo sa radom 1. jula 2020. godine, a dostupan na internet stranici: www.jnportal.ujn.gov.rs

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. U skladu sa članom 187 Zakona o javnim nabavkama, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ima nadležnost da odlučuje o zahtevu za zaštitu prava, žalbi protiv rešenja naručioca, predlogu podnosioca zahteva za zaštitu prava da se zabrani nastavak postupka javne nabavke, zaključenje ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci itd. Analiza je pokazala da u 11 gradova i opština nije bilo postupaka za koje je Republička komisija za zaštitu prava donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci. U pet uprava (Ivanjica, Niš, Novi Pazar, Tutin i Užice) bilo je između jednog i četiri takva postupka, dok za tri lokalne uprave nisu dostavljeni podaci (Vršac, Valjevo i Prokuplje).

Kompetencije članova komisija koje sprovode postupak kod naručioca je bio poseban aspekt koji je analiziran. Član 92. Zakona o javnim nabavkama uređuje da postupak javne nabavke, čija je procenjena vrednost iznad 3.000.000 dinara, sprovodi komisija za javnu nabavku koju imenuje naručilac. U komisiji za javnu nabavku, koja po pravilu ima neparan broj članova, jedan član mora da bude lice koje ima stečeno visoko obrazovanje iz pravne naučne oblasti na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno visoko obrazovanje koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili službenik za javne nabavke sa visokim obrazovanjem na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno visoko obrazovanje koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili lice koje je steklo sertifikat za službenika za javne nabavke do dana stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama. Analiza je urađena na uzorku tri poslednja sprovedena postupka javnih nabavki u 2021. godina čija je procenjena vrednost bila iznad 3.000.000 dinara. Rezultati ukazuju da u 11 uprava sve postupke sprovodi stručna komisija koja je formirana u skladu sa propisima, dok u tri uprave ili nije bilo komisija ili članovi komisija ne ispunjavaju propisane uslove, a za tri uprave nisu ni dostavljeni podaci.

Konačno, monitoringom je obuhvaćena i proaktivna transparentnost i otvorenost sprovođenja postupaka javnih nabavki. U članu 105. Zakona o javnim nabavkama uređuje se da se oglasi objavljuju preko Portala javnih nabavki na standardnim obrascima, čiju sadržinu utvrđuje Kancelarija za javne nabavke. Ipak, Metodologijom je dodatno predviđeno da bi lokalne uprave trebalo da povećaju transparentnost sprovođenja javnih nabavki tako što će informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objavljivati na sopstvenoj zvaničnoj internet prezentaciji. Analiza ukazuje da samo u pet lokalnih uprava postoje podaci i o pokretanju i o ishodu svih postupaka javnih nabavki, dok u tri grada postoje podaci o pokretanju, ali ne i o ishodu postupaka. Za preostalih devet uprava ne postoje podaci niti o pokretanju, niti i o ishodu postupaka javnih nabavki na internet stranici.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

9

9.1. Zaključci

Nalazi istraživanja su pokazali da gradovi i opštine u Srbiji imaju velikog prostora za unapređenje svog rada u lokalnim upravama u kojima se u potpunosti primenjuju principi javne uprave. Na uzorku od 17 jedinica lokalne samouprave, prosečan broj ostvarenih bodova je 114,12 od mogućih 262 boda, što čini 43,56%. U skladu s tim, ocena stanja u svih šest analiziranih oblasti javne uprave u 17 gradova i opština iznosi 2 na šestostepenoj skali 0–5. Svega sedam gradova i opština je ostvarilo rezultat preko 50%, a posebno je važan, i ujedno zabrinjavajući podatak, da se čak i najuspešnije uprave, poput Gradske uprave Grada Subotice i Opštinske uprave Opštine Bečej, nalaze na nivou oko 60% ispunjenosti svih zahteva dobrog upravljanja, postavljenih metodologijom ovog istraživanja. Pored sedam uprava koje su ocenjene ocenom 3, osam gradskih i opštinskih uprava je dobilo ocenu 2, a dve gradske uprave su ocenjene ocenom 1. Nijedna lokalna uprava nije ocenjena ocenama 0, 4 i 5.

Ipak, detaljna analiza prema oblastima u svih 17 JLS, ukazuje da se stanje u velikoj meri razlikuje ne samo između gradova i opština, nego i prema raznim oblastima javne uprave.

Kada je reč o JLS, kao najuspešnije se izdvajaju Gradska uprava Grada Subotice i Opštinska uprava Opštine Bečej. Zatim, sledeću grupu čine tri uprave i to: Uprava gradske Opštine Zvezdara, Gradska uprava Grada Užica i Gradska uprava Grada Novog Pazara. Za njima, kao još jedine uprave koje imaju preko 50% ostvarenih bodova, nalaze se Opštinska uprava Opštine Vlasotince i Gradska uprava Grada Niša. S druge strane, kao najlošije ocenjene uprave izdvajaju se gradske uprave dva grada – Vršca i Prokuplja.

Najbolje ocenjene oblasti, odnosno indikatori su stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnost planiranja prihoda i rashoda, proaktivnost lokalnih uprava u objavljivanju informacija na zvaničnim internet stranicama i sprovođenje postupaka javnih nabavki. Ovo su jedina tri indikatora kod kojih je stepen ispunjenosti zahteva preko 60%. S druge strane, najlošije stanje se

beleži u oblasti planskih dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i izrade i koordinacije politika, naročito u domenu rada gradskih i opštinskih veća, gde su prosečne vrednosti stepena ispunjenosti zahteva svega oko 15%.

U okviru prve oblasti – *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave*, nalazi ukazuju da nijedna JLS nema usvojen poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje rada njene uprave, dok je u devet JLS, u okviru drugih važećih planskih dokumenata, prepoznato unapređenje rada gradske ili opštinske uprave kao prioritetna oblast ili specifični cilj. Kada je reč o konsultacijama sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama, one su u punom kapacitetu organizovane samo u Opštini Bečej i Gradu Valjevu, dok je u drugim JLS taj proces imao određene nedostatke ili nije uopšte sproveden. Svega četiri JLS su adekvatno postupile sa komentarima i predlozima dobijenim u procesu konsultacija (Bečej, Novi Pazar, Valjevo i Subotica), dok su povratne informacije o postupanju sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija objavile samo dve JLS (Valjevo i Niš). Konačno, lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalnih uprava su uspostavljeni u malom broju gradova i opština, a čak i tamo gde postoje, po pravilu ne predviđaju učešće organizacija civilnog društva, dok niti u jednoj JLS ne postoji praksa redovnog godišnjeg izveštavanja o sprovođenju ovog planskog dokumenta.

Stanje u okviru druge oblasti javne uprave – *Izrada i koordinacija politika*, mereno je posredstvom dva indikatora. Kada se posmatra svih 12 indikatora za ocenu stanja lokalnih uprava, prvi indikator u ovoj oblasti je najslabije ocenjeni indikator, a cela oblast *Izrada i koordinacija politika* jedna od najlošije ocenjenih oblasti javne uprave. Uz izuzetak dva grada – Subotice i Novog Pazara, u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji ne postoji praksa proaktivnog objavljivanja informacija o održavanju sednica veća i dnevnog reda sednica, dok je još lošiji rezultat u domenu objavljivanja zapisnika sa održanih sednica veća, jer samo jedna (Bečej) od 17 JLS ima uspostavljenu praksu objavljivanja zapisnika. Ipak, s druge strane, sedam od 17 posmatranih JLS ima uspostavljenu praksu objavljivanja nacрта i predloga odluka koje veće predlaže i upućuje dalje u skupštinsku proceduru. Većina lokalnih uprava prilikom izrade planskih dokumenata i akata sprovodi neki vid javnih konsultacija. Ipak, iako 11 od 17 uprava ima razvijenu praksu uključivanja zainteresovanih strana u ove procese, detaljna analiza je pokazala da ta praksa nije konstantna, tako da najveći broj JLS organizuje javne konsultacije u manje od 90% slučajeva. Slaba zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade dokumenata predstavlja jedan od najvećih nedostataka procesa kreiranja politika u lokalnim upravama u Srbiji. Takođe, svega pet lokalnih uprava objavljuje informacije o javnim konsultacijama u okviru posebne internet stranice ili banera ka kojoj vodi link koji se nalazi na početnoj stranici internet prezentacije JLS. Konačno, većina gradova i opština ne objavljuje, niti priprema izveštaje o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade dokumenata javnih politika, dok analiza dostupnih izveštaja ukazuje da nijedan ne sadrži sve potrebne elemente.

Monitoring treće oblasti – *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* obavljen je putem četiri indikatora. Analizom je utvrđeno da u većini JLS ne postoji strateški okvir za upravljanje ljudskim resursima. Samo u pet JLS pravci i ciljevi razvoja funkcije upravljanja ljudskim resursima definisani su nekim planskim dokumentima, dok samo opština Bečej ima poseban dokument u okviru kojeg je definisan višegodišnji plan i strategija upravljanja ljudskim resursima u Opštinskoj upravi. S druge strane, adekvatni institucionalni mehanizmi su uspostavljeni u polovini gradova i opština, dok je u većini njih zastupljenost poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u funkcionalnom smislu adekvatna. 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, uvođenja pored usmene i pisane provere znanja, veština i

osposobljenosti kandidata, ali i da bi odluke o izboru kandidata trebalo javno objavljivati. Takođe, veoma su negativni nalazi kada je reč o nerazumnim preprekama za eksterne kandidate koji učestvuju u konkursnim postupcima, pre svega, zbog zahteva za položenim državnim stručnim ispitom. Analiza postavljenja službenika na položaju i vršilaca dužnosti na položajima, ukazuje da u osam JLS nema vršilaca dužnosti, već su lica postavljena na položaj po osnovu konkursa. Takođe, monitoringom nije identifikovana negativna praksa političkog mešanja i razrešavanja službenika na položaju bez pravnog osnova. Konačno, u ovoj oblasti su analizirane i mere za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije. Skoro svi gradovi i opštine imaju usvojene Kodekse ponašanja službenika i nameštenika i formirane žalbene komisije, dok s druge strane, tek nešto manje od polovine JLS ima donete lokalne antikorupcijske planove.

U okviru četvrte oblasti javne uprave – *Odgovornost*, identifikovan je visok nivo proaktivne transparentnosti gradskih i opštinskih uprava. Pretraživanjem zvaničnih internet stranica 17 JLS, utvrđeno je da su u skoro svim JLS lako dostupni, potpuni i ažurni statuti gradskih i opštinskih uprava, kao najviši pravni akti JLS, dok je u većini JLS to slučaj i sa: pravilnicima o unutrašnjem uređenju i organizaciji uprave, informatorima o radu, koji se izrađuju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kontakt informacijama organizacionih jedinica i planovima javnih nabavki. S druge strane, lokalne uprave su manje ažurne kada je reč o objavljivanju planskih dokumenata i dokumenata koji se odnose na usvajanje i izvršenje budžeta, kao i informacijama prilagođenim građanima o nadležnostima užih organizacionih jedinica. Ipak, iako je nivo proaktivne transparentnosti na visokom nivou, kao veliki problem je identifikovano (ne) objavljivanje ovih dokumenata i informacija na jezicima nacionalnih manjina u onim JLS u kojima su manjinski jezici u službenoj upotrebi. Određeni gradovi, poput Novog Pazara i Subotice, koji na svojim internet stranicama imaju lako dostupne gotovo sve analizirane dokumente, ne poštuju obaveze da ista dokumenta učine dostupnim javnosti na svim jezicima u službenoj upotrebi.

U okviru pete oblasti javne uprave – *Pružanje usluga*, monitoring je otkrio da u 10 gradova i opština ne postoji definisan strateški okvir za obezbeđivanje i povećanje kvaliteta javnih usluga koje građanima pružaju lokalne uprave. Samo su dve opštine – Despotovac i Zvezdara, u posebnim dokumentima definisale ovaj okvir, dok u preostalih pet lokalnih uprava to je učinjeno u okviru nekih drugih dokumenata. Nalazi istraživanja ukazuju da Jedinostveno upravno mesto ili barem odlike Jedinostvenog upravnog mesta, kao koncepta da na jednom mestu u lokalnoj upravi građani mogu pribavljati sve informacije, podneti zahteve i sl. postoji u osam od posmatranih 17 uprava. Jedan od evidentnih nedostataka u domenu pružanja usluga građanima odnosi se na neujednačenu praksu pružanja usluga na jezicima nacionalnih manjina, u skladu sa Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama. Takođe, neujednačena je i praksa korišćenja nacionalnog portala eUprava, jer se iz odabranog uzorka usluga može zaključiti da građani većine gradova i opština nemaju mogućnost da ovim putem ostvare usluge svoje lokalne uprave. S druge strane, istraživanjem je utvrđeno da su na nešto više od 50% analiziranih internet stranica dostupne informacije o javnim uslugama, te da su one lako dostupne građanima, jer se do njih dolazi sa najviše tri klika od početne stranice. S obzirom da je dominantan i dalje fizički način pružanja usluga, posebno su važni nalazi u domenu pristupa objektima u kojima lokalna uprava pruža administrativne usluge osobama sa invaliditetom. Ispitivanje primene standarda utvrđenih Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama, ukazuje da su, u nešto više od 60% lokalnih uprava, zadovoljeni 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 gradova i opština samo delimično poštuje budžetski kalendar. Budžeti su po svojoj strukturi programski što znači da su rashodi i izdaci iskazani po programskoj

klasifikaciji, a po pravilu budžeti sadrže i rodno odgovorne ciljeve. Kada je reč o planiranju, analiza ukazuje da su lokalne uprave bolje u planiranju prihoda, nego rashoda. U najvećem broju gradova i opština je odstupanje između inicijalno planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda u 2020. godini iznosilo manje od 15%, dok je odstupanje u pogledu planiranih i ostvarenih rashoda u većini lokalnih uprava iznosilo između 15% i 40%. Analiza je dalje ukazala na visok nivo transparentnosti budžeta gradova i opština, pre svega, u smislu lake dostupnosti odluka o budžetu za poslednje dve fiskalne godine. S druge strane, možda i značajniji nalaz s aspekta trošenja javnih sredstava je loš rezultat u pripremi i objavljivanju izveštaja o izvršenju budžeta. Dok su godišnji izveštaji kroz objavljivanje odluka o završnom računu budžeta u polovini lokalnih uprava dostupni, izveštaji koji se pripremaju tokom godine se objavljuju samo u nekoliko JLS. Slični su nalazi i kada je reč o pripremi i objavljivanju građanskih vodiča kroz odluke o budžetu, odnosno odluke o završnom računu budžeta. Dok se prvi dokument priprema i objavljuje u skoro svim gradovima i opštinama, građanski vodiči kroz odluku o završnom računu su zabeleženi samo u dve opštine i to GO Zvezdara i Vlasotincima. Procedure javnih nabavki se sprovode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, kao i internim aktima kojima se bliže uređuju način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, koji su usvojeni u skoro svim JLS. Postupci javnih nabavki se sprovode putem portala javnih nabavki, koji je razvila Kancelarija za javne nabavke, a u velikoj meri u većini gradova i opština ih sprovode stručne komisije na principima transparentnosti, jednakog tretmana ponuđača i zabrane diskriminacije. Ipak, u većini lokalnih uprava je identifikovan nizak nivo kompetitivnosti sprovedenih postupaka javnih nabavki, pre svega, imajući na umu mali broj ponuđača po postupku. U nešto više od 50% postupaka prosečan broj ponuđača je manji od dva, dok je u dve trećine JLS više od polovine postupaka okončano tako što je ugovor dodeljen jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku.

9.2. Preporuke

Preporuke koje su predstavljene u nastavku su opšteg karaktera i usmerene su ka onim lokalnim upravama u kojima nisu uspostavljeni preporučeni mehanizmi i procedure, a u cilju unapređenja prakse u njihovom radu kako bi postale uprave koje funkcionišu u skladu sa principima dobrog upravljanja. Imajući u vidu nalaze monitoringa koji ukazuju na različito stanje među JLS u različitim oblastima javne uprave, u pojedinačnim izveštajima za 17 JLS koje su obuhvaćene monitoringom u okviru *Pratim JA* projekta, a koji su bili osnov za pripremu ovog komparativnog izveštaja, detaljno su predstavljene preporuke za svaki grad, odnosno opštinu.

▪ Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

U skladu sa nalazima monitoringa, formulisane su sledeće opšte preporuke za dalje unapređenje stanja u ovoj oblasti u lokalnim upravama u Srbiji:

1. Definirati strateški okvir za unapređenje rada gradske, odnosno opštinske uprave usvajanjem posebnog planskog dokumenta u JLS. Alternativno, ovo se može postići i definisanjem posebnog cilja za unapređenje rada lokalne uprave u nekom sveobuhvatnijem dokumentu, poput plana razvoja grada ili opštine.
2. Obezbediti ravnopravno učešće predstavnika civilnog sektora u svim fazama, naročito u početnim fazama izrade planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave, a na osnovu javnog, inkluzivnog i otvorenog postupka.
3. Formirati posebno telo npr. radnu grupu za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave u kojem bi, pored predstavnika lokalne uprave, trebalo da učestvuju i predstavnici civilnog sektora koji bi bili odabrani na osnovu javnog i ravnopravnog postupka izbora.

4. Uspostaviti praksu redovnog održavanja sastanaka radnog tela za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta unapređenja rada lokalne uprave i to najmanje jednom u šest meseci.
5. Uspostaviti praksu izrade godišnjih izveštaja o sprovođenju planskog dokumenta koji se odnosi na unapređenje rada lokalne prave, kao i njihovog objavljivanja na internet prezentacijama JLS i to tako da budu lako dostupni građanima (da se do izveštaja može stići sa najviše tri klika od početne stranice internet prezentacije JLS). Dodatno, sadržina tih izveštaja bi trebalo da omogućiti uvid u vrednovanje postignutog učinka u ovoj oblasti, tj. da sadrži indikatore (pokazatelje) učinka u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.

▪ Izrada i koordinacija politika

U skladu sa nalazima monitoringa, formulisane su sledeće opšte preporuke za dalje unapređenje stanja u ovoj oblasti u lokalnim upravama u Srbiji:

1. Unaprediti transparentnost rada gradskih i opštinskih veća, što podrazumeva uspostavljanje prakse objavljivanja informacija o održavanju sednica veća i tačaka dnevnog reda, kao i objavljivanje zapisnika sa sednica veća, zajedno sa usvojenim predlozima odluka i drugih akata.
2. Približiti građanima sadržinu odluka koje usvajaju gradska i opštinska vlasti (veća i skupštine) kroz pripremu dokumenata u kojima se koristi jednostavan i razumljiv jezik, umesto objavljivanja akata u izvornom tekstu koji sadrži birokratski jezik. Ovo je, takođe, moguće kroz parafraziranje usvojenih odluka u vidu objava na zvaničnoj internet prezentaciji, izrade infografika ili informativnih video materijala i sl.
3. Uspostaviti praksu održavanja javnih konsultacija i javnih rasprava prilikom izrade lokalnih propisa i dokumenata javnih politika u skladu sa Zakonom o planskom sistemu i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Posebno je potrebno uvesti praksu konsultacija u ranoj fazi pripreme propisa i planskih dokumenata (pre prvog nacrt dokumenta). Takođe, potrebno je uspostaviti praksu održavanja javnih konsultacija i rasprava prilikom rebalansa budžeta, zbog važnosti donošenja ovih odluka, bez obzira na to što to nije zakonska obaveza.
4. Unaprediti procedure informisanja javnosti o održavanju javnih konsultacija i rasprava u procesu izrade lokalnih propisa i planskih dokumenata kroz korišćenje različitih kanala komunikacije (npr. zvanične internet prezentacije JLS, zvanični nalozi JLS na društvenim mrežama, tradicionalni elektronski i štampani mediji, elektronska pošta, portal eUprava i sl).
5. Uspostaviti praksu redovne izrade izveštaja o sprovedenim javnim konsultacijama i učiniti ih lako dostupnim na zvaničnoj internet prezentaciji JLS. Izveštaji bi trebalo da pruže uvid u sve pristigle komentare i predloge na nacrt dokumenta, njihove predlagagače, status komentara (da li je prihvaćen, odbijen i delimično prihvaćen) i razloge za takvu odluku.

▪ Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

U skladu sa nalazima monitoringa, formulisane su sledeće opšte preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti:

1. Definirati strateški okvir za upravljanje ljudskim resursima u gradskim i opštinskim upravama usvajanjem posebnog planskog dokumenta. Alternativno, ovo se može postići i definisanjem posebnog cilja za unapređenje upravljanja ljudskim resursima u nekom sveobuhvatnijem dokumentu, poput plana razvoja grada ili opštine.

2. Uspostaviti adekvatan institucionalni okvir za obavljanje poslova upravljanja ljudskim resursima u gradskim i opštinskim upravama koji bi odgovarao veličini JLS i broju zaposlenih.
3. Unaprediti načine oglašavanja javnih konkursa za zapošljavanje u lokalnim upravama kroz više različitih komunikacijskih kanala od zvaničnih internet prezentacija JLS, preko dnevnih novina, zvaničnih naloga JLS na društvenim mrežama, izdanja Nacionalne služba za zapošljavanje itd. Takođe, potrebno je osigurati da tekstovi javnih konkursa budu jasni i razumljivi, naročito za eksterne kandidate koji ranije nisu radili u javnoj upravi. Ovo se, pre svega, odnosi na izbegavanje korišćenja birokratskog jezika u tekstovima konkursa.
4. Unaprediti proaktivno informisanje javnosti kroz uspostavljanje prakse objavljivanja odgovora na tražena pojašnjenja u vezi sa raspisanim javnim konkursima za popunjavanje radnih mesta, i to na istom mestu na zvaničnoj internet prezentaciji gde je objavljen i tekst javnog konkursa.
5. Prilikom provere stručnih osposobljenosti, znanja i veština kandidata u konkursnim postupcima za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u upravi, uvesti obavezno pisane oblike provere poput eseja, uzorak rada ili studije slučaja. Dodatno, obezbediti da se i prilikom pisanih i usmenih provera kompetencija svim kandidatima postavljaju ista pitanja i isti zadaci.
6. Izborni postupak treba da bude zasnovan na jasno utvrđenim merilima za izbor kandidata, uključujući unapred utvrđen spisak pitanja koja će biti postavljena kandidatima tokom provere kompetencija, definisanu skalu bodovanja sa preciznim uputstvima kada se koji bod dodeljuje, definisanu formu evaluacionog upitnika koju pojedinačno za svakog kandidata popunjavaju članovi konkursne komisije i sl.
7. Zapisnici konkursnih komisija treba da omoguće uvid u to kako je tekao izborni postupak, da dokumentuju sve preduzete radnje i pruže uvid da li su svi kandidati imali isti tretman u sprovedenom izbornom postupku.
8. Uspostaviti praksu objavljivanja odluka o izboru kandidata na javnim konkursima za popunjavanje radnih mesta na zvaničnim internet prezentacijama JLS, uključujući i rezultate svih kandidata koji su učestvovali u postupku, uz vođenje računa da se ne krše odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.
9. Obezbediti da konkursne postupke sprovodi kompetentna konkursna komisija čiji su članovi imenovani u skladu sa ZZAPJLS.
10. Osigurati da se vršioci dužnosti službenika na položaju postavljaju na određeno vreme iz reda službenika koji ispunjavaju utvrđene uslove za radno mesto službenika na položaju u skladu sa ZZAPJLS.
11. Usvojiti Kodekse ponašanja zaposlenih i nameštenika i obezbediti redovno praćenje njegove primene u svim JLS. Takođe, potrebno je uspostaviti praksu izrade i javnog objavljivanja godišnjih izveštaja o sprovođenju Kodeksa.
12. Usvojiti lokalne antikorupcijske planove i uspostaviti mehanizme za praćenje njihove primene. Dodatno, potrebno je obezbediti redovno praćenje primene i izradu godišnjih izveštaja o njihovom sprovođenju, te informisati javnost o tome.
13. Formirati Žalbenu komisiju, obezbediti da su članovi komisije stručni i postavljeni u skladu sa ZZAPJLS, te usvojiti Poslovnike o radu tih komisija i uspostaviti praksu redovnog izveštavanja o radu Žalbene komisije.

▪ **Odgovornost**

U skladu sa nalazima monitoringa, formulisane su sledeće opšte preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti:

1. Ažurirati zvanične internet prezentacije JLS kako bi u svim segmentima bile usklađene sa Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacija organa.
2. Obezbediti objavljivanje zvaničnih dokumenata JLS na svim službenim jezicima u upotrebi na internet prezentaciji JLS.
3. Uspostaviti praksu redovnog ažuriranja informatora o radu gradskih i opštinskih uprava u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
4. Učiniti lako dostupnim, sa najviše tri klika od početne stranice, sve ključne akte lokalne samouprave od Statuta grada i opštine, Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u upravi, planskih dokumenata, budžetskih dokumenata i procedura javnih nabavki.
5. Objediniti sva dokumenta koja se tiču izrade budžeta pod jednom sekcijom na Internet prezentaciji JLS radi lakše preglednosti i traženja.

▪ **Pružanje usluga**

U skladu sa nalazima monitoringa, formulisane su sledeće preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti:

1. Definisati strateški okvir za unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima u gradskim i opštinskim upravama usvajanjem posebnog planskog dokumenta. Alternativno, ovo se može postići i definisanjem posebnog cilja za unapređenje kvaliteta lokalnih usluga u nekom sveobuhvatnijem dokumentu, poput plana razvoja grada ili opštine.
2. Uspostaviti Jedinstveno upravno mesto u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi u skladu sa ZUP, a u cilju poboljšanja kvaliteta pružanja usluga građanima i omogućavanja lakšeg i efikasnijeg ostvarivanja prava građana.
3. Obezbediti laku dostupnost administrativnih usluga osobama sa invaliditetom, od prilagođavanja zvanične internet prezentacije JLS ovim licima, do fizičkih usluga u zgradi gradske, odnosno opštinske uprave. Stoga je potrebno ispuniti sve standarde predviđene Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja i projektovanja objekata kojim se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama, kako bi zgrada bila pristupačna i dostupna osobama sa invaliditetom.
4. Uvesti praksu ispitivanja zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava, kroz sprovođenje godišnjih ankete građana i „Knjige utisaka građana“, te analize rezultata, komentara i promena procedura u skladu s komentarima.
5. Povećati broj usluga koje se građanima pružaju preko portala eUprava koji vodi Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade Republike Srbije.

▪ Upravljanje javnim finansijama

U skladu sa nalazima monitoringa, formulisane su sledeće opšte preporuke za dalje unapređenje stanja u ovoj oblasti u lokalnim upravama u Srbiji:

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 rodno odgovorno budžetiranje u postupak pripreme i donošenja budžeta.
4. Uvesti praksu objavljivanja podatka o budžetu u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka.
5. Uspostaviti praksu izrade građanskih vodiča kroz odluke o budžetu i odluke o završnom računu lokalnih uprava.
6. Unaprediti postupak izveštavanja o izvršenju budžeta, kroz izradu mesečnih, kvartalnih, devetomesečnih i godišnjih izveštaja o izvršenju budžeta i njihovog objavljivanja na internet stranici JLS. Dodano je potrebno osigurati predstavljanje izvršenih rashoda i izdataka u izveštajima o izvršenju budžeta i završnom računu prema sledećim klasifikacijama: organizaciona, ekonomska, funkcionalna i programska.
7. Uspostaviti praksu javnog objavljivanja izveštaja o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve.
8. Usvojiti interni akt kojim se bliže određuje postupak javnih nabavki u JLS u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;
9. Formirati posebnu organizacionu jedinicu u okviru lokalne uprave za obavljanje poslova javnih nabavki, te ojačati njene kadrovske kapacitete, pre svega, u smislu popunjavanja svih sistematizovanih radnih mesta.
10. Povećati transparentnost sprovođenja javnih nabavki tako što će se informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objavljivati na zvaničnoj internet prezentaciji JLS, bez obzira na njihovu objavu na Portalu javnih nabavki.
11. 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 prilagođeni određenim ponuđačima.

PRILOZI

10

■ Prilog 1. Obrazac indikatora

Oblast	(Upisati naziv oblasti iz Principa javne uprave.)					
Princip	(Upisati naziv principa iz Principa javne uprave.)					
Indikator	(Upisati naziv indikatora.)					
Metodološke napomene	(Naveći ukratko šta se nalazi u fokusu indikatora. Videti primer već razvijenih indikatora.)					
ELEMENTI INDIKATORA						
Element #	Element	Ponder			Izvor verifikacije	
	(Upisati naziv elementa)	(Uneti vrednost pondera.)			(Naveći izvor verifikacije.)	
E.1	Metodologija (Opisati metodologiju. Svi detalji o tome kako će se meriti indikator bi trebalo da se nađu ovde, a kako bi se smanjila odstupanja u pripremi između istraživača. Npr. ovde bi trebalo jasno definisati period koji se obuhvata indikatorom, termin ili pojam ako se uvodi poput „lako dostupna informacija“ ili „blagovremeno obaveštenje“, način dodele bodova itd. Videti primer već razvijenih indikatora.)				Dodela poena	
UKUPNO POENA	(Uneti raspon poena za svaku ocenu)					
VREDNOST INDIKATORA	0	1	2	3	4	5

■ Prilog 2. Indikator 1

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

JLS	Bodovi (maks. 26)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11
Bečej	16	61,54%	3	2	4	2	2	2	0	2	2	0	0	0
Užice	12	46,15%	2	2	2	0	2	0	0	2	2	2	0	0
Novi Pazar	12	46,15%	2	2	2	2	2	2	0	0	0	2	0	0
Valjevo	11	42,31%	2	2	4	2	0	2	1	0	0	0	0	0
Subotica	10	38,46%	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0
Niš	7	26,92%	1	2	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0
Prokuplje	4	15,38%	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Zvezdara	4	15,38%	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Koceljeva	4	15,38%	1	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Aleksinac	4	15,38%	1	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Arandelovac	2	7,69%	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vlasotince	2	7,69%	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Tutin	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ivanjica	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Despotovac	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vršac	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Odžaci	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prosek	5,18	19,91%	0,94	1,29	1,06	0,82	0,47	0,47	0,12	0,47	0,24	0,24	0,00	0,00
Ukupna ocena			1											
Najčešća ocena			0	32,35%	26,47%	41,18%	23,53%	23,53%	11,76%	23,53%	11,76%	11,76%	0,00%	0,00%

■ Prilog 3. Indikator 2

Transparentnost rada veća i pripreme nacрта i predloga odluka u lokalnoj upravi							
JLS	Bodovi (maks. 12)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4
Subotica	8	66,67%	3	4	0	2	2
Bečej	6	50,00%	2	0	4	2	0
Novi Pazar	6	50,00%	2	4	0	2	0
Vlasotince	3	25,00%	1	0	0	2	1
Užice	2	16,67%	0	0	0	2	0
Ivanjica	2	16,67%	0	0	0	2	0
Niš	2	16,67%	0	0	0	2	0
Aleksinac	2	16,67%	0	0	0	0	2
Zvezdara	0	0,00%	0	0	0	0	0
Tutin	0	0,00%	0	0	0	0	0
Despotovac	0	0,00%	0	0	0	0	0
Arandelovac	0	0,00%	0	0	0	0	0
Valjevo	0	0,00%	0	0	0	0	0
Koceljeva	0	0,00%	0	0	0	0	0
Prokuplje	0	0,00%	0	0	0	0	0
Vršac	0	0,00%	0	0	0	0	0
Odžaci	0	0,00%	0	0	0	0	0
Prosek	1,82	15,20%	0,47	0,47	0,24	0,82	0,29
Ukupna ocena			0				
Najčešća ocena			0	11,76%	5,88%	41,18%	14,71%

■ Prilog 4. Indikator 3

Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi									
JLS	Bodovi (maks. 18)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6
Novi Pazar	8	44,44%	2	2	2	2	0	0	2
Vlasotince	8	44,44%	2	4	0	2	0	2	0
Aleksinac	8	44,44%	2	2	0	2	1	2	1
Subotica	7	38,89%	2	2	4	0	1	0	0
Bečej	7	38,89%	2	2	2	0	0	2	1
Valjevo	7	38,89%	2	0	2	0	0	4	1
Niš	6	33,33%	1	4	2	0	0	0	0
Odžaci	6	33,33%	1	0	0	0	0	4	2
Užice	5	27,78%	1	2	2	0	1	0	0
Tutin	5	27,78%	1	2	0	2	0	0	1
Despotovac	4	22,22%	1	2	0	2	0	0	0
Ivanjica	3	16,67%	0	2	0	0	1	0	0
Zvezdara	2	11,11%	0	2	0	0	0	0	0
Arandelovac	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Koceljeva	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Prokuplje	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Vršac	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Prosek	4,47	24,84%	1,00	1,53	0,82	0,59	0,24	0,82	0,47
Ukupna ocena			1						
Najčešća ocena			0 i 2	38,24%	20,59%	29,41%	11,76%	20,59%	23,53%

■ Prilog 5. Indikator 4

Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi							
JLS	Bodovi (maks. 12)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4
Bečej	12	100,00%	5	2	4	2	4
Novi Pazar	11	91,67%	5	1	4	2	4
Despotovac	8	66,67%	3	0	4	2	2
Koceljeva	8	66,67%	3	0	4	2	2
Vlasotince	8	66,67%	3	0	4	2	2
Prokuplje	8	66,67%	3	0	4	2	2
Subotica	7	58,33%	3	1	0	2	4
Niš	7	58,33%	3	1	2	2	2
Zvezdara	6	50,00%	2	0	0	2	4
Užice	5	41,67%	2	1	0	2	2
Aleksinac	5	41,67%	2	1	0	2	2
Tutin	4	33,33%	1	0	0	2	2
Ivanjica	4	33,33%	1	0	0	2	2
Odžaci	4	33,33%	1	0	4	0	0
Arandelovac	2	16,67%	0	0	0	2	0
Valjevo	2	16,67%	0	0	0	2	0
Vršac	0	0,00%	0	0	0	0	0
Prosek	5,94	49,51%	2,18	0,41	1,76	1,76	2,00
Ukupna ocena			2				
Najčešća ocena			3	20,59%	44,12%	88,24%	50,00%

■ Prilog 6. Indikator 5

Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi											
JLS	Bodovi (maks. 22)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
Zvezdara	13	59,09%	3	2	2	2	2	2	1	0	2
Arandelovac	12	54,55%	3	2	4	2	0	2	0	0	2
Bečej	12	54,55%	3	4	0	2	0	2	2	0	2
Užice	12	54,55%	3	2	2	2	0	2	2	0	2
Subotica	10	45,45%	2	4	2	2	0	0	0	0	2
Despotovac	10	45,45%	2	2	4	0	0	2	0	0	2
Vlasotince	10	45,45%	2	2	2	2	0	2	0	0	2
Novi Pazar	9	40,91%	2	2	2	2	0	0	1	0	2
Aleksinac	9	40,91%	2	2	2	2	0	2	1	0	0
Tutin	8	36,36%	2	2	2	2	0	0	0	0	2
Ivanjica	10	45,45%	2	0	2	2	2	2	2	0	0
Odžaci	8	36,36%	2	2	2	2	0	0	0	0	2
Niš	6	27,27%	1	0	2	0	0	2	0	0	0
Vršac	4	18,18%	1	0	2	0	0	2	0	0	0
Valjevo	2	9,09%	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Koceljeva	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prokuplje	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prosek	7,94	36,10%	1,76	1,53	1,76	1,29	0,24	1,29	0,53	0,00	1,18
Ukupna ocena			2								
Najčešća ocena			2	38,24%	44,12%	64,71%	11,76%	64,71%	26,47%	0,00%	58,82%

■ Prilog 7. Indikator 6

Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja									
JLS	Bodovi (maks. 16)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6
Bečej	15	93,75%	5	4	2	1	2	4	2
Koceljeva	14	87,50%	4	2	2	2	2	4	2
Arandelovac	13	81,25%	4	2	2	1	2	4	2
Zvezdara	13	81,25%	4	2	2	1	2	4	2
Odžaci	13	81,25%	4	2	2	1	2	4	2
Subotica	12	75,00%	4	4	0	0	2	4	2
Novi Pazar	11	68,75%	3	2	2	1	2	4	0
Niš	11	68,75%	3	2	0	1	2	4	2
Despotovac	9	56,25%	3	0	0	1	2	4	2
Vlasotince	6	37,50%	2	2	0	0	2	0	2
Užice	2	12,50%	0	0	0	0	2	0	0
Tutin	2	12,50%	0	0	0	0	2	0	0
Ivanjica	2	12,50%	0	0	0	0	2	0	0
Valjevo	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Aleksinac	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Prokuplje	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Vršac	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0
Prosek	7,24	45,22%	2,12	1,29	0,71	0,53	1,53	2,12	1,06
Ukupna ocena			2						
Najčešća ocena			0	32,35%	35,29%	26,47%	76,47%	52,94%	52,94%

■ Prilog 8. Indikator 7

Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi										
JLS	Bodovi (maks. 22)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7
Subotica	16	72.73%	4	2	0	4	2	4	2	2
Bečej	14	63.64%	3	2	2	4	2	0	2	2
Užice	14	63.64%	3	2	0	4	2	0	2	2
Arandelovac	14	63.64%	3	2	0	4	2	4	2	0
Koceljeva	14	63.64%	3	2	0	2	2	4	2	2
Despotovac	12	54.55%	3	2	0	4	2	4	0	0
Niš	10	45.45%	2	2	2	4	2	0	0	0
Novi Pazar	8	36.36%	2	2	2	0	0	0	2	2
Aleksinac	8	36.36%	2	2	2	2	2	0	0	0
Prokuplje	8	36.36%	2	2	2	2	2	0	0	0
Zvezdara	6	27.27%	1	2	0	4	0	0	0	0
Tutin	6	27.27%	1	0	0	4	2	0	0	0
Valjevo	6	27.27%	1	2	0	2	0	0	2	0
Vršac	6	27.27%	1	2	0	4	0	0	0	0
Odžaci	6	27.27%	1	2	0	0	0	4	0	0
Ivanjica	4	18.18%	1	2	0	0	0	0	2	0
Vlasotince	4	18.18%	1	0	0	2	2	0	0	0
Prosek	9,18	41,71%	2,00	1,76	0,59	2,71	1,29	1,18	0,94	0,59
Ukupna ocena			2							
Najčešća ocena			1	88,24%	14,71%	67,65%	64,71%	29,41%	47,06%	14,71%

■ Prilog 9. Indikator 8

Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici											
JLS	Bodovi (maks. 32)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
Zvezdara	30	93.75%	5	2	4	4	4	4	4	4	4
Niš	26	81.25%	4	4	4	4	4	2	4	2	2
Vlasotince	22	68.75%	3	4	4	0	4	4	0	2	4
Valjevo	22	68.75%	3	2	4	0	4	4	4	0	4
Aleksinac	22	68.75%	3	4	4	0	2	4	0	4	4
Prokuplje	22	68.75%	3	4	2	2	4	4	2	4	0
Bečej	20	62.50%	3	0	4	2	4	2	2	2	4
Užice	28	87.50%	5	2	4	4	2	4	4	4	4
Tutin	20	62.50%	3	2	2	2	4	4	2	2	2
Ivanjica	20	62.50%	3	0	0	4	4	4	4	0	4
Subotica	18	56.25%	3	0	2	4	4	2	2	2	2
Novi Pazar	16	50.00%	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Koceljeva	16	50.00%	2	0	4	4	4	0	2	2	0
Vršac	16	50.00%	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Odžaci	16	50.00%	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Arandelovac	14	43.75%	2	0	4	4	2	0	4	0	0
Despotovac	12	37.50%	2	0	0	4	4	0	4	0	0
Prosek	20,00	62,50%	3,43	1,76	2,82	2,59	3,29	2,59	2,59	2,00	2,35
Ukupna ocena			3								
Najčešća ocena			3	44,12%	70,59%	64,71%	82,35%	64,71%	64,71%	50,00%	58,82%

■ Prilog 10. Indikator 9

Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima											
JLS	Bodovi (maks. 28)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
Subotica	20	71.43%	4	2	0	2	4	2	2	4	4
Zvezdara	20	71.43%	4	4	2	2	2	0	2	4	4
Vlasotince	16	57.14%	3	2	2	2	0	4	2	0	4
Novi Pazar	12	42.86%	2	0	0	2	0	2	0	4	4
Niš	12	42.86%	2	2	2	2	0	0	2	2	2
Bečej	10	35.71%	2	2	0	0	0	0	2	2	4
Ivanjica	10	35.71%	2	0	0	0	0	0	2	4	4
Despotovac	10	35.71%	2	4	0	0	0	0	2	4	0
Valjevo	10	35.71%	2	0	0	0	0	0	2	4	4
Aleksinac	10	35.71%	2	2	2	0	0	0	2	0	4
Prokuplje	10	35.71%	2	0	2	0	0	2	2	0	4
Užice	8	28.57%	1	0	0	2	0	0	2	4	0
Tutin	6	21.43%	1	0	0	0	0	2	0	4	0
Arandelovac	6	21.43%	1	0	0	2	0	0	2	2	0
Koceljeva	6	21.43%	1	0	0	0	0	0	2	4	0
Odžaci	4	14.29%	0	0	0	2	0	0	2	0	0
Vršac	0	0.00%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prosek	10,00	35.71%	1.82	1.06	0.59	0.94	0.35	0.71	1.65	2.47	2.24
Ukupna ocena			2								
Najčešća ocena			2	26.47%	14.71%	47.06%	8.82%	17.65%	82.35%	61.76%	55.88%

■ Prilog 11. Indikator 10

Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnost planiranja prihoda i rashoda										
JLS	Bodovi (maks. 20)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
Aleksinac	20	100,00%	5	4	2	4	2	4	4	
Niš	18	90,00%	5	4	2	2	2	4	4	
Vlasotince	18	90,00%	5	4	2	4	0	4	4	
Novi Pazar	16	80,00%	4	2	2	4	0	4	4	
Koceljeva	16	80,00%	4	4	2	4	0	4	2	
Užice	14	70,00%	3	2	2	4	2	2	2	
Despotovac	14	70,00%	3	4	0	4	2	2	2	
Odžaci	14	70,00%	3	2	0	4	2	2	4	
Arandelovac	14	70,00%	3	4	0	4	2	2	2	
Ivanjica	14	70,00%	3	2	2	4	2	2	2	
Subotica	10	50,00%	2	4	0	0	2	2	2	
Bečej	10	50,00%	2	0	0	2	0	4	4	
Zvezdara	10	50,00%	2	2	0	0	2	4	2	
Tutin	8	40,00%	2	2	2	0	0	2	2	
Valjevo	8	40,00%	2	0	0	0	2	4	2	
Vršac	6	30,00%	1	0	0	0	2	4	0	
Prokuplje	4	20,00%	0	4	0	0	0	0	0	
Prosek	12,59	62.94%	2,88	2,59	0.94	2,35	1,29	2,94	2,47	
Ukupna ocena			3							
Najčešća ocena			2 i 3	64.71%	47.06%	58.82%	64.71%	73.53%	61.76%	

■ Prilog 12. Indikator 11

Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata											
JLS	Bodovi (maks. 26)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
Zvezdara	24	92,31%	5	4	4	4	4	2	4	2	0
Subotica	22	84,62%	4	4	2	4	4	2	4	0	2
Valjevo	20	76,92%	4	4	2	4	4	1	4	0	1
Bečej	17	65,38%	3	4	2	4	2	0	4	0	1
Vršac	14	53,85%	3	4	0	0	4	0	4	0	2
Vlasotince	13	50,00%	2	4	0	2	0	0	4	2	1
Užice	19	73,08%	4	4	2	4	2	1	4	0	2
Niš	11	42,31%	2	4	2	4	0	1	0	0	0
Novi Pazar	10	38,46%	2	4	0	0	0	0	4	0	2
Tutin	10	38,46%	2	4	0	0	0	0	4	0	2
Aleksinac	10	38,46%	2	4	0	2	4	0	0	0	0
Odžaci	10	38,46%	2	4	0	0	0	1	4	0	1
Ivanjica	8	30,77%	1	4	0	0	0	0	4	0	0
Despotovac	8	30,77%	1	2	0	0	0	0	4	0	2
Koceljeva	8	30,77%	1	4	0	2	0	0	2	0	0
Prokuplje	4	15,38%	0	2	0	2	0	0	0	0	0
Arandelovac	3	11,54%	0	0	0	0	0	0	2	0	1
Prosek	12,41	47,74%	2,24	3,53	0,82	1,88	1,41	0,47	3,06	0,24	1,00
Ukupna ocena			2								
Najčešća ocena			2	88,24%	20,59%	47,06%	35,29%	11,76%	76,47%	11,76%	50,00%

■ Prilog 13. Indikator 12

Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti											
JLS	Bodovi (maks. 28)	%	Ocena (skala 0–5)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
Vlasotince	26	92,86%	5	2	4	4	2	4	4	4	2
Užice	25	89,29%	4	2	4	4	2	4	4	4	1
Novi Pazar	24	85,71%	4	2	4	4	2	2	4	4	2
Arandelovac	24	85,71%	4	2	4	4	0	4	4	4	2
Odžaci	24	85,71%	4	2	2	4	2	4	4	4	2
Subotica	20	71,43%	4	2	4	4	0	2	4	4	0
Tutin	20	71,43%	4	2	4	4	0	2	4	4	0
Bečej	18	64,29%	3	2	2	4	0	2	4	4	0
Despotovac	18	64,29%	3	2	0	4	2	2	4	4	0
Aleksinac	18	64,29%	3	0	4	2	4	4	4	0	0
Zvezdara	16	57,14%	3	2	0	4	0	2	4	4	0
Ivanjica	16	57,14%	3	0	4	4	0	0	4	4	0
Niš	16	57,14%	3	2	4	4	0	0	4	0	2
Koceljeva	14	50,00%	2	2	0	4	2	2	4	0	0
Prokuplje	9	32,14%	1	2	2	2	2	0	0	0	1
Vršac	6	21,43%	1	2	0	4	0	0	0	0	0
Valjevo	3	10,71%	0	2	0	0	0	0	0	0	1
Prosek	17,47	62,39%	3,00	1,76	2,47	3,53	1,06	2,00	3,29	2,59	0,76
Ukupna ocena			3								
Najčešća ocena			3 i 4	88,24%	61,76%	88,24%	26,47%	50,00%	82,35%	64,71%	38,24%

LISTA IZVORA

11

Monitoring *Pratim JA* izveštaji:

- Dajana Đurić, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Arandelovac, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Dajana Đurić, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Koceljeva, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Dejan Maksimović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Vršac, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Dejan Maksimović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Odžaci, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Džemil Huseinović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Novi Pazar, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Džemil Huseinović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Užice, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Džemil Huseinović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Ivanjica, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Džemil Huseinović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Tutin, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Maja Kamenov, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Vlasotince, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.

- Maja Kamenov, Dragana Đorđević, Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Niš, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Maja Kamenov, Dragan Đorđević, Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Prokuplje, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Maja Kamenov, Dragan Đorđević, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Aleksinac, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Mladen Milovanović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Valjevo, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Mladen Milovanović, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Despotovac, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Vanesa Belkić, Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Subotica, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Vanesa Belkić, Izveštaj o stanju lokalne uprave: gradska opština Zvezdara, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.
- Vanesa Belkić, Izveštaj o stanju lokalne uprave: opština Bečej, Centar za evropske politike, Beograd, 2022.

Ostalo:

- Methodological Framework of the Principles of Public Administration, SIGMA/OECD, 2019
- Moguća institucionalna rešenja za uvođenje poslova upravljanja ljudskim resursima u JLS, interni akt, Projekat ULJR JLS, Savet Evrope
- Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates, SIGMA/OECD, 2014
- WeBER PAR Monitor Methodology, Think for Europe Network, Belgrade, 2017

Propisi i planski dokumenti:

- Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, "Službenik glasnik RS", br. 22/2015
- Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021-2025, "Službenik glasnik RS", br. 113/2021
- Strategija reforme javne uprave za period 2021-2030. godine, "Službeni glasnik RS", br. 42/2021 i 9/2022
- Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025. godine, "Službeni glasnik RS", br. 70/2021

- Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine, "Službenik glasnik RS", br.73/2021
- Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacija organa, "Službeni glasnik RS", br. 104/2018
- Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u AP i JLS, "Službeni glasnik RS", br. 95/2016 i 12/2022,
- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, "Službeni glasnik RS", br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 - ispr. čl. 11.
- Zakon o elektronskoj upravi, "Službeni glasnik RS", br. 27/2018
- Zakon o javnim nabavkama, "Službeni glasnik RS", br. 91/2019.
- Zakon o planskom sistemu, „Službeni glasnik RS“ br. 30/2018
- Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, "Službeni glasnik RS", br. 21/2016, 113/2017, 95/2018 i 113/2017 - dr. zakon, čl. 48.

Internet portali:

- Nacionalni portal otvorenih podataka – www.data.gov.rs
- Portal eUprava – www.euprava.gov.rs

BELEŠKE

BELEŠKE

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

001.818:[321.022::351/354(497.11)
005.336.1:35.07(497.11)
352(497.11)(035)

МИХАЈЛОВИЋ, Владимир, 1988-

Lokalni PAR Monitor : izveštaj o monitoringu reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti / Vladimir Mihajlović. - Beograd : Centar za evropske politike CEP, 2022 (Beograd : BiroGraf Comp). - 97 str. : ilustr. ; 21 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 92-94.

ISBN 978-86-89217-35-3

а) Јавни сектор -- Ефикасност -- Србија б) Јавна политика -- Евалуација -- Србија
в) Локална самоуправа -- Србија

COBISS.SR-ID 81923593



Reforma javne uprave je dugotrajan proces koji je u Srbiji započet pre skoro 20 godina. Glavni fokus reformskih aktivnosti u Srbiji je na državnoj upravi i centralnoj administraciji. Takođe, i procena stanja javne uprave i kapaciteta administracije, koju sprovodi SIGMA, a koju koristi Evropska komisija u svojim ocenama napretka Srbije na putu ka pristupanju EU, kao i monitoring javne uprave koji se sprovodi u okviru WeBER projekta, fokusiraju se na rad centralnih institucija. Činjenica da preko 70% zakonodavstva EU sprovode jedinice lokalne samouprave, ukazuje na potrebu da se fokus proširi i na lokalnu upravu. CEP je prepoznao nedovoljno bavljenje lokalnim nivoom vlasti u kontekstu reforme javne uprave, te je 2020. godine iniciran projekat *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – Pratić JA*, koji u fokus stavlja upravo ocenu stanja administracije i administrativnih procedura na lokalnom nivou vlasti.

Lokalni PAR Monitor, nastao u okviru *Pratić JA* projekta, pruža detaljne rezultate i preporuke za unapređenje rada lokalnih uprava, zasnovane na sveobuhvatnom istraživanju i monitoringu rada lokalnih uprava u 17 gradova i opština u Srbiji. Metodologija monitoringa lokalnih uprava se zasniva na SIGMA Principima javne uprave i Metodologiji istraživanja WeBER projekta, čime se fokus s jedne strane stavlja na EU standarde i zahteve dobrog upravljanja, a s druge strane na građane i civilno društvo. Ključni principi čija se primena ispituje kroz monitoring obuhvataju transparentnost, otvorenost, inkluzivnost, odgovornost, jednakost, zabranu diskriminacije i promovisanje integriteta u upravi.

Ovaj izveštaj izrađen je u okviru projekta *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – Pratić 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. Kao deo mreže NKD u sprovođenje projekta su uključene Klub *Ars Nova* iz Valjeva, *Urban In* iz Novog Pazara i Odbor za ljudska prava iz Niša.

Projekat finansira Evropska unija, uz sufinansiranje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Sadržaj ovog izveštaja je u potpunosti odgovornost CEP-a, CenTriR-a, NKD-a i *Staništa* i ne izražava nužno stavove Evropske unije ili Ministarstva.

ISBN 978-86-89217-35-3



9 788689 217353