

IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE

—
GRAD

Subotica

IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE GRAD SUBOTICA

Publikacija:
Izveštaj o stanju lokalne uprave grad Subotica

Izdavač:
Centar za evropske politike – CEP

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

Dizajn:
Marija Milenković

Lektura:
Marijana Bajin

Oktobar 2022.




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

SADRŽAJ

1. SAŽETAK.....	4
2. UVOD.....	6
3. REZULTATI PROCENE STANJA LOKALNE UPRAVE.....	9
3.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave.....	11
3.1.1. Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenosť civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju.....	11
3.2. Izrada i koordinacija politika.....	14
3.2.1. Transparentnosť rada Gradskog veća i pripreme nacrtu i predloga odluka u lokalnoj upravi.....	15
3.2.2. Inkluzivnosť i otvorenosť u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi.....	16
3.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima.....	17
3.3.1. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi.....	18
3.3.2. Otvorenosť i transparentnosť zapošljavanja u lokalnoj upravi.....	20
3.3.3. Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja.....	23
3.3.4. Efikasnosť mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi.....	25
3.4. Odgovornosť.....	26
3.4.1. Proaktivnosť lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici.....	26
3.5. Pružanje usluga.....	28
3.5.1. Dostupnosť i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima.....	29
3.6. Upravljanje javnim finansijama.....	32
3.6.1. Stepenu poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosťi planiranja prihoda i rashoda.....	32
3.6.2. Transparentnosť i dostupnosť budžeta i pratećih dokumenata.....	35
3.6.3. Zasnovanosť postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosťi i transparentnosťi.....	38
4. ZAKLJUČCI.....	41
5. PREPORUKE.....	44
5.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave.....	45
5.2. Izrada i koordinacija politika.....	45
5.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima.....	46
5.4. Odgovornosť.....	47
5.5. Pružanje usluga.....	47
5.6. Upravljanje javnim finansijama.....	48

SAŽETAK

1.



Monitoring i evaluacija funkcionisanja gradske uprave u Subotici, sprovedeni tokom 2022. godine, pokazali su da je u svih šest analiziranih oblasti javne uprave u ovom gradu stanje ocenjeno ukupnom prosečnom ocenom 3, na šestostepenoj skali od 0–5. Analiza je, s jedne strane, pokazala da je u Subotici najbolje stanje u oblastima pružanja administrativnih usluga građanima i upravljanja javnim finansijama. U okviru prve oblasti najbolje je ocenjen kvalitet i dostupnost administrativnih usluga građanima, a u drugoj su najbolje ocenjeni transparentnost i dostupnost dokumenata koji se odnose na pripremu i izvršenje budžeta, kao i sprovođenje postupaka javnih nabavki.

S druge strane, monitoring je pokazao da je u Subotici najlošije stanje u oblastima javne uprave koje se odnose na strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave, odnosno na izradu i koordinaciju lokalnih javnih politika. Konkretno – u okviru prve oblasti najlošije je ocenjeno postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces njegove izrade i praćenja, dok su u okviru druge navedene oblasti najlošije ocenjeni inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika.

UVOD

2.

Grad Subotica je jedna od 17 jedinica lokalne samouprave (JLS) u Srbiji u kojima je tokom 2022. godine sproveden proces monitoringa i evaluacije funkcionisanja gradske / opštinske uprave u okviru projekta *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – pratim JA (u daljem tekstu: Projekat)*. Projekat sprovodi Centar za evropske politike u saradnji sa partnerskim organizacijama: Centrom za ravnomerni regionalni razvoj, Nacionalnom koalicijom za decentralizaciju i Ekološkim centrom *Stanište*. U sprovođenje projekta, kao deo mreže Nacionalne koalicije za decentralizaciju, uključene su i sledeće organizacije civilnog društva: *Ars Nova* iz Valjeva, *Urban In* iz Novog Pazara i Odbor za ljudska prava iz Niša. Finansijsku podršku sprovođenju projekta pružaju Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji – u okviru Programa podrške civilnom društvu i medijima, kao i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – u okviru programa *Sufinansiranje projekata udruženja i drugih organizacija civilnog društva* kojima su dodeljena sredstva Evropske unije u 2019. i 2020. godini.

Istraživački tim Centra za ravnomerni regionalni razvoj sproveo je monitoring i evaluaciju stanja lokalne uprave u Gradu Subotica u periodu od **januara do juna 2022. godine**. Za praćenje i evaluaciju stanja lokalne uprave istraživači¹ su koristili *Metodologiju za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou*² koja je razvijena u okviru projekta, sadrži 12 indikatora (pokazatelja) i u se velikoj meri zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je razvila SIGMA,³ 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, sprovedeno istraživanje se oslanja i na *Metodologiju za praćenje javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana*, koja je razvijena u okviru *WeBER* projekta⁴. Analiza je zasnovana na podacima koji su se za većinu indikatora odnosili na 2021. godinu, osim u izuzetnim slučajevim gde su, zbog zakonskih ograničenja, u obzir uzeti podaci koji se odnose na 2020. godinu (npr. rok za usvajanje Odluke o završnom računu budžeta JLS).

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

Grad Subotica se nalazi u Severnobačkom okrugu, na severu AP Vojvodine, i prostire se na 1.008 km². Reč je o multietničkoj i višekonfesionalnoj lokalnoj samoupravi u kojoj je, prema procenama iz 2020. godine, živelo 135.678 stanovnika, najviše Mađara, Srba, Hrvata i Bunjevaca. Jedina je lokalna samouprava u Srbiji u kojoj su četiri jezika u službenoj upotrebi: srpski, mađarski, hrvatski i bunjevački.

Prema razvijenosti, Subotica spada u prvu grupu jedinica lokalne samouprave, čija je razvijenost iznad republičkog proseka. Prosečna neto zarada u Subotici iznosila je 62.690,00 dinara u novembru 2021. godine.

¹ Svi pojmovi koji su u ovom Izveštaju upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

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

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

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

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

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

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

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

REZULTATI PROCENE STANJA LOKALNE UPRAVE

3.

Nalazi istraživanja su pokazali da je Grad Subotica osvojio ukupno 160 bodova (od mogućih 262), odnosno da su **analizirani indikatori u svih 6 oblasti javne uprave ispunjeni 61,1%**. **Ukupna ocena stanja u svih šest analiziranih oblasti javne uprave iznosi 3, na šestostepenoj skali od 0–5**. Zahvaljujući ostvarenom broju bodova, Subotica je u ukupnom plasmanu zauzela **prvo** mesto u odnosu na ostale JLS (ukupno 17) koje su bile obuhvaćene monitoringom javne uprave na lokalnom nivou vlasti u 2022. godini.

Dodatno, analiza je pokazala da je u Subotici najbolje stanje u oblasti pružanja administrativnih usluga građanima, sa osvojenih 71,4% boda, kao i u oblasti upravljanja javnim finansijama, sa osvojenih 70,3% boda. Najlošije ocenjena oblast u procesu sprovedenog monitoringa je strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave, u kojoj je Subotica osvojila 38,5% bodova. Ukoliko analizu postignutih rezultata spustimo na nivo indikatora, uočava se da je najbolje stanje u vezi sa transparentnošću i dostupnošću budžeta i pratećih dokumenta (*indikator 11*), za koji je Subotica osvojila 84,6% bodova, odnosno u vezi sa efikasnošću mera za zaštitu službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja (*indikator 6*), sa ostvarenih 75% bodova. Najlošije ocenjeni indikatori se odnose na inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi (*indikator 3*), sa osvojenih 38,9% bodova, odnosno 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 osvojenih 38,5% bodova.

Tabela 2: Pregled rezultata procene stanja prema oblastima i indikatorima u Gradskoj upravi Subotica

R. BR.	OBLAST / INDIKATOR	Maksimalan broj bodova	Osvojeni broj bodova	Postignuta 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	10	2
II. Izrada i koordinacija politika				
2.	Transparentnost rada Gradskog veća i pripreme nacрта i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	8	3
3.	Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi	18	7	2
III. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima				
4.	Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi	12	7	3
5.	Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi	22	10	2
6.	Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja	16	12	4
7.	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	16	4

IV. Odgovornost				
8.	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	18	3
V. Pružanje usluga				
9.	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima	28	20	4
VI. Upravljanje javnim finansijama				
10.	Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda	20	10	2
11.	Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata	26	22	4
12.	Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti	28	20	4
UKUPNO:		262	160	
UKUPNA OCENA MONITORINGA ZA SVE OBLASTI (skala 0–5):			3	

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

3.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

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

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

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

Gradska uprava (u daljem tekstu: GU) Grada Subotice je osvojila ukupno 10 poena (38,5%) za oblast *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave* i na šestostepenoj skali (od 0–5) stanje u ovoj oblasti je **ocenjeno prosečnom ocenom 2**. Kako je već pomenuto, ovo je oblast javne uprave u kojoj je GU Grada Subotice najlošije ocenjena. Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 1 dat je u tabeli ispod.

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

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

Grad Subotica ne poseduje poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje rada gradske uprave, već je u okviru drugih važećih planskih dokumenata unapređenje rada gradske uprave prepoznato kao prioritarna oblast ili specifični cilj. Nepostojanje posebnog planskog dokumenta u pomenutoj oblasti je rezultiralo smanjenjem bodova za prvi element indikatora (E.1). U krovnoj strategiji – **Strategija lokalnog održivog razvoja Grada Subotice 2013–2022** (u daljem tekstu: *SLOR*), kao jedan od četiri strateška pravca razvoja grada, utvrđena je „Dosledna primena koncepta javne uprave“⁵, a među strateškim ciljevima se nalaze i sledeći:

- » Funkcionisanje odgovorne uprave uz učešće zasnovano na konsenzusu (*strateški cilj 4.1*),
- » Obezbeđenje efektivnih i efikasnih usluga građanima i privrednim subjektima uz naglašavanje značaja odgovornosti u svim prilikama (*strateški cilj 4.2*),

⁵ Strategija lokalnog održivog razvoja Grada Subotice 2013-2022, dostupna na: www.subotica.rs/documents/slor/slor_cp.pdf

- » Zalaganje za vladavinu prava, pravičnost i inkluzivnost uz transparentnost u procesu rada i pristupačnost informacija o rezultatima rada i to u cilju promovisanja dobre uprave (*strateški cilj 4.3*).

Takođe, pored krovnog planskog dokumenta i **Lokalni antikorupcijski plan Grada Subotice** sadrži veći broj ciljeva koji se odnose na unapređenje rada gradske uprave.

Kadagovorimo o uključenosti organizacija civilnog društva (OCD) i zainteresovanih strana u proces izrade SLOR-a, **može se zaključiti da je krovna strategija izrađena u širokom konsultativnom procesu, uz učešće brojnih lokalnih aktera** (E.2). Konkretnije, na samom početku procesa je formiran Koordinacioni tim za izradu SLOR-a u čijem sastavu nisu bili predstavnici OCD, već isključivo predstavnici organa i službi Grada Subotice. Učešće predstavnika ostalih sektora u procesu izrade SLOR-a je omogućeno kroz rad Partnerske skupštine koja je održana dva puta (na početku procesa i tokom održavanja javne rasprave), a u čijem radu je 168 predstavnika javnog, privatnog i civilnog sektora uzelo učešće. Takođe, tokom izrade dokumenta održano je i 9 tematskih radionica na kojima je razrađivan nacrt SLOR-a, kao i javna rasprava. Javna rasprava o nacrtu SLOR-a je trajala 10 dana te su, iz tog razloga, umanjeni bodovi za drugi element indikatora (E.2), pošto je metodologijom istraživanja predviđeno da javna rasprava o nacrtu planskog dokumenta traje najmanje 15 dana.

Ukoliko razmatramo otvorenost gradske uprave da u proces konsultacija, tokom izrade SLOR-a, uključi što veći broj zainteresovanih strana i omogući da predstavnici različitih sektora daju svoje viđenje, komentare i sugestije u odnosu na prioritete i ciljeve razvoja grada, **može se zaključiti da je Grad Subotica u tome u potpunosti uspeo** (E.3). Naime, javni poziv za učešće zainteresovanih strana u Partnerskoj skupštini, koji je istovremeno podrazumevao i prijavu za učešće u jednoj od 3 tematske radne grupe (ekonomski razvoj, društveni razvoj i zaštita životne sredine), bio je objavljen na zvaničnoj interent prezentaciji grada. Javni poziv je obuhvatao i obrazac prijave za članove Partnerske skupštine koji su zainteresovani da učestvuju u procesu konsultacija. Dodatno, poziv na prvu sednicu Partnerske skupštine i uključivanje u tematske radne grupe poslat je elektronskom poštom na adrese 556 predstavnika javnog, civilnog, privrednog i medijskog sektora, uključujući i istaknute građane Subotice.

Važno je istaći da je pored otvorenosti gradske uprave da omogući što širi proces konsultacija u procesu izrade SLOR-a, **postojala namera da se civilnom društvu i zainteresovanim stranama omoguće potpune informacije o samom procesu** (E.4), kao **svojevrсна priprema za njihovo aktivno učešće** (polazne osnove, informacija o namerama da se pripremi dokument javne politike, nacrt dokumenta, informacija o trajanju konsultacija i načinu podnošenja predloga i komentara, itd.). Tako je na zvaničnom veb-sajtu grada i u lokalnim medijima objavljena informacija kako o pokretanju procesa izrade SLOR-a, tako i o javnoj raspravi o nacrtu SLOR-a. Građani su informisani o mestu 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 informisani o održavanju druge Partnerske skupštine na kojoj će biti predstavljen nacrt SLOR-a i pozvani su da uzmu učešće u diskusiji tokom ovog događaja, kako bi se prikupili dodatni komentari i predlozi na nacrt dokumenta.

Ozbiljnost u sprovođenju konsultativnih procesa sa lokalnom zajednicom se ne ogleda samo u informisanju i omogućavanju učešća zainteresovanih strana u konsultacijama, već mnogo više u načinu postupanja lokalne uprave sa primljenim komentarima, dopunama i predlozima tokom tog procesa, kako se on ne bi obesmislio (E.5). Tokom javne rasprave o nacrtu SLOR-a GU Grada

Subotice je primila 208 predloga i komentara koji su se odnosili na unapređenje predloženog dokumenta. Svi pristigli komentari su razmotreni i uneti u jedinstvenu tabelu koja je predstavljala bazu podataka na osnovu koje je, u daljem procesu, dopunjen i korigovan nacrt SLOR-a. Tabela je sadržala: svaki pojedinačni komentar / predlog / sugestiju, zatim imena lica koja su ih uputila, naziv institucije / organa ispred koje su stigli komentari, način dostavljanja komentara, kao i napomenu u okviru koje je jasno naznačeno da li će predlog ući u nacrt dokumenta ili zašto neki predlog nije prihvaćen (npr. već obuhvaćeno nekom od predviđenih mera / poglavlja / projekata, nenadležnost grada itd.). **Istraživački tim (E.5) je pozitivno ocenio ovakvo postupanje gradske uprave sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija o nacrtu SLOR-a.** Međutim, sam Izveštaj o pristiglim komentarima i predlozima na nacrt SLOR-a, tj. Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi nije javno objavljen (E.6). Za javnost je od posebnog značaja uvid u komentare koji su na nacrt dokumenta pristigli tokom konsultacija, kao i u argumentaciju zašto neki komentari / predlozi nisu prihvaćeni ili su delimično prihvaćeni. Otvorenost procesa konsultacija i dobra volja da se svi relevantni predlozi na ravnopravnoj osnovi uvrste u nacrt dokumenta se upravo verifikuje ovakvim postupanjem gradske uprave, čime se ujedno gradi poverenje sa lokalnom zajednicom za buduće konsultativne procese. **Neobjavljivanje povratnih informacija u vezi sa primljenim komentarima i predlozima na nacrt SLOR-a bio je razlog za oduzimanje bodova za šesti element indikatora (E.6).**

Analiza je, dakle, pokazala da je Gradska uprava Grada Subotice obezbedila učešće civilnog sektora i zainteresovanih strana u širokom konsultativnom procesu koji je pratio izradu SLOR-a. Međutim, ako razmatramo učešće OCD u sprovođenju i praćenju SLOR-a, prikupljeni podaci tokom istraživanja ukazuju **da lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje SLOR-a ne uključuju predstavnike civilnog sektora, niti su ovi mehanizmi, uopšte, operativni.** Konkretno, formirani Koordinacioni tim za izradu SLOR-a je u opisu svojih zaduženja imao i zadatke u vezi sa sprovođenjem i praćenjem realizacije ovog dokumenta, međutim, kako je već navedeno, u njemu nisu zastupljeni predstavnici OCD (E.7). Ovo je rezultiralo oduzimanjem bodova, kako za sedmi element indikatora, tako i za osmi (E.8) koji procenjuje da li su predstavnici OCD uključeni u rad lokalnog mehanizma za sprovođenje i praćenje SLOR-a na osnovu javnog poziva.

Takođe, istraživanje je pokazalo da se Koordinacioni tim nije sastajao tokom 2020. i 2021. godine sa ciljem razmatranja sprovođenja i praćenja SLOR-a (E.9), te da se izveštaji o sprovođenju SLOR-a ne pripremaju redovno (najmanje jednom godišnje), što je rezultiralo oduzimanjem bodova za deveti, deseti i jedanaesti element indikatora (E.9, E.10, E.11).

3.2. Izrada i koordinacija politika

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

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

Grad Subotica je u ovoj oblasti zadovoljio 50% postavljenih indikatora, osvojivši 15 od 30 mogućih bodova (8 bodova za prvi indikator i 7 bodova za drugi indikator).

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

GU Grada Subotice je za prvi indikator u oblasti *Izrade i koordinacije politika* osvojila ukupno 8 bodova (66,7%) i na šestostepenoj skali (od 0–5) stanje u ovom domenu je **ocenjeno ocenom 3**. Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 2 dat je u tabeli ispod.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o održavanju sednica gradskog veća, uključujući i dnevni red, unapred se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupne	4	4
E.2	Zapisnici sa sednica gradskog veća se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	0
E.3	Nacrti i predlozi odluka sa sednica veća se objavljuju na internet stranici JLS	2	2
E.4	Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti	2	2
UKUPNO:		12	8
OCENA (skala 0–5):		3	

Analiza je pokazala da Grad Subotica objavljuje informacije o održavanju sednica Gradskog veća, uključujući dnevni red i predloge odluka i drugih akata na zvaničnoj internet prezentaciji grada, te da su te informacije lako dostupne za pretraživanje tj. da se do njih može doći sa maksimalno tri klika od početne stranice (E.1 i E.3). Istraživanje je obuhvatilo analizu javno dostupne dokumentacije sa svih sednica Gradskog veća održanih u periodu od šest meseci počev od momenta sprovođenja monitoringa. Tako je utvrđeno je da je u periodu od avgusta 2021. do januara 2022. godine održano 19 sednica i da su materijali sa svake sednice dostupni na posebnoj veb stranici.⁶ Međutim, **među objavljenim materijalima nema zapisnika sa održanih sednica**, te je to bio razlog za oduzimanje bodova za drugi element ovog indikatora (E.2).

Za građane je od posebne važnosti da razumeju suštinu, značaj i korisnost predloga odluka koje usvaja Gradsko veće i šalje u skupštinsku proceduru, jer mnoge odluke direktno utiču na kvalitet života građana i građanki (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 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 i same građane. Analiza je pokazala da Grad Subotica sprovodi ovakvu praksu, što je pozitivno ocenjeno prilikom bodovanja četvrtog elementa (E.4). Naime, 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.

⁶ Dostupno na: <http://www.subotica.rs/index/page/lg/cp/id/7530>

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

Za drugi indikator u oblasti *Izrade i koordinacije politika* GU Grada Subotice je osvojila 7 bodova od mogućih 18 (38,9%), te je stanje u ovom domenu **ocenjeno srednjom ocenom 2** na šestostepenoj skali (od 0–5). Od 6 elemenata koji čine ovaj indikator, za 3 elementa nije dobila nijedan bod (E.3, E.5 i E.6), dok je za jedan element (E.2) osvojila maksimalne bodove.

Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 3 dat je u tabeli ispod.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Javne konsultacije se sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa	4	2
E.2	Proaktivnost gradske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama	4	4
E.3	Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija	2	0
E.4	Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika	2	1
E.5	Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika	4	0
E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	0
UKUPNO:		18	7
OCENA (skala 0–5):		2	

U okviru ovog indikatora analizirana je praksa sprovođenja javnih konsultacija prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa, koje je Grad Subotica usvojio u poslednje 2 kalendarske godine, odnosno tokom 2020. i 2021. godine. Konkretnije, analizirano je sprovođenje konsultacija sa zainteresovanim stranama prilikom usvajanja sledećih dokumenata: odluke o budžetu, odluke o rebalansu budžeta, planski dokumenti i dokumenti javnih politika, prostorni i urbanistički planovi. U posmatranom periodu Subotica je usvojila 21 takav dokument, i to: 3 odluke o budžetu, 4 odluke o rebalansu budžeta, 13 prostornih planova i lokalnu politiku u oblasti zapošljavanja (*Lokalni akcioni plan zapošljavanja za 2021. godinu*). **Istraživanje je pokazalo da su javne konsultacije sprovedene prilikom izrade 17 dokumenata (80,9%), tj. da jedino prilikom usvajanja odluka o rebalansu budžeta nije bilo konsultacija sa zainteresovanim stranama, što i nije zakonska obaveza.** Međutim, zbog važnosti lokalnog budžeta kao instrumenta kojim se alociraju javna sredstva za zadovoljavanje potreba od javnog interesa za lokalnu zajednicu, metodologija istraživanja ističe važnost sprovođenja javne rasprave i u slučaju usvajanja odluka o rebalansu budžeta, iako važeći zakonski okvir to ne postavlja kao obavezu pred JLS. To je ujedno i razlog zašto su za prvi element ovog indikatora (E.1) umanjeni bodovi.

Kada je reč o javnim konsultacijama prilikom donošenja odluka o budžetu, gradska uprava je prvi put tokom 2021. godine sprovela proces participativnog budžetiranja koji je podrazumevao

anketiranje građana preko mesnih zajednica i uslužnog centra gradske uprave o prioritetima i kapitalnim projektima koji su predloženi za finansiranje iz gradskog budžeta u 2022. godini. Pored ovoga, sprovedena je i javna rasprava o nacrtu Odluke o budžetu i to u formi dostavljanja predloga i komentara elektronskim putem.

Prilikom usvajanja prostornih planova gradska uprava sprovodi rani javni uvid, u skladu sa važećim propisima. Generalno, rani javni uvid se sprovodi isključivo u pogledu usvajanja prostornih planova, jer je zakonska obaveza, ali nije zaživeo kao vid konsultacija u ranoj fazi (pre prvog nacрта dokumenta) prilikom izrade drugih dokumenata i propisa (E.4). **S obzirom na to da je u posmatranom periodu sprovedeno 13 ranih javnih uvida, od ukupno 17 konsultativnih procesa, umanjani su bodovi prilikom bodovanja četvrtog elementa indikatora.**

Kako bi se obezbedio što širi obuhvat zainteresovanih strana u procesu konsultacija, vrlo je važno da lokalna uprava bude proaktivna u njihovom informisanju (E.2), te da kroz različite komunikacijske kanale širi informacije o održavanju javnih konsultacija. Pretpostavlja se da će korišćenje više različitih kanala – zvanična internet prezentacija, slanje obaveštenja elektronskom poštom, zvanični nalozi na društvenim mrežama, mediji i sl. omogućiti informisanje različitih ciljnih grupa i veći odziv. **Prilikom bodovanja drugog elementa ovog indikatora, utvrđeno je da je Grad Subotica u više od 50% sprovedenih javnih konsultacija u poslednje 2 godine koristio 4 kanala za informisanje građana**, čime je osvojio maksimalne bodove. Informacije o javnom uvidu u prostorna planska dokumenta su bile objavljene na zvaničnoj internet prezentaciji grada, ali i u lokalnom nedeljnom listu *Nove subotičke novine* na srpskom i na bunjevačkom jeziku, dnevnom listu *Magyar Szó* na mađarskom jeziku i nedeljnom listu *Hrvatska riječ* na hrvatskom jeziku.

Međutim, analizom je utvrđeno da **Grad Subotica ne objavljuje informacije o održavanju javnih konsultacija na jednom mestu na svom veb-sajtu** (baner, stranica, poseban portal), kako bi one bile lako dostupne svim zainteresovanim stranama, već to čini u više različitih sekcija / stranica na veb-sajtu, zbog čega su mu oduzeti bodovi za treći element indikatora (E.3). Tako, na primer, na stranici „Budžet“⁷ se objavljuju javni pozivi za učešće u javnoj raspravi o budžetu, dok se na stranici „Građevinarstvo“⁸ objavljuju informacije o javnom uvidu u planske i urbanističke dokumente.

Izveštaji o sprovođenju javnih konsultacija nisu javno dostupni ni u jednom od analiziranih slučajeva, osim izveštaja koji sadrži prikupljanje predloga građana u procesu participativnog budžetiranja. To je ujedno i razlog zašto su oduzeti bodovi za peti i šesti element ovog indikatora (E.5 i E.6).

3.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

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

⁷ http://www.subotica.rs/index/pagelist/lg/cp/id_page_node/76

⁸ http://www.subotica.rs/index/pagelist/lg/sr/id_page_node/1048

korupcije u lokalnoj upravi. Svi indikatori sadrže više elemenata koncipiranih tako da pokrivaju četiri Principa javne uprave:

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

Grad Subotica je u ovoj oblasti zadovoljio 62,5% postavljenih indikatora, osvojivši 45 bodova od mogućih 72. U okviru ove oblasti najbolje je ocenjena zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja, a najlošije je ocenjena otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi.

3.3.1. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi

GU Grada Subotice je osvojila 7 bodova od mogućih 12 (58,3%) prilikom ocenjivanja institucionalizacije poslova upravljanja ljudskim resursima, te je stanje u ovom domenu **ocenjeno ocenom 3**. Od 4 elemenata koji čine ovaj indikator, maksimalne bodove je osvojila za treći element (E.3) koji se odnosi na zastupljenost poslova ULJR u aktima lokalne uprave i za četvrti (E.4) koji se odnosi na ažurno vođenje kadrovske evidencije.

Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 4 dat je u tabeli br. 6.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	U dokumentima JLS je definisan strateški cilj ili višegodišnji plan upravljanja ljudskim resursima	2	1
E.2	Uspostavljen je odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u lokalnoj upravi	4	0
E.3	Zastupljenost poslova ULJR u funkcionalnom smislu u aktima lokalne uprave i u praksi	2	2
E.4	Uspostavljena je i ažurno se vodi kadrovska evidencija zaposlenih, i određeni podaci se redovno objavljuju	4	4
UKUPNO:		12	7
OCENA (skala 0–5):		3	

Grad Subotica nema poseban višegodišnji plan kojim su predviđeni osnovni pravci i ciljevi u oblasti upravljanja ljudskim resursima u gradskoj upravi, ali je važećom krovnom strategijom

predviđena mera 4.1.1.4 Unapređenje upravljanja ljudskim resursima. To je razlog zašto su bodovi umanjani prilikom ocene prvog elementa (E.1).

Zakon o zaposlenima u AP i JLS je postavio institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima (ULJR) u JLS. Uvažavajući velike razlike između jedinica lokalne samouprave, pre svega u broju zaposlenih u upravi, Zakon je zauzeo fleksibilan pristup o tome na koji način bi trebalo organizovati ove poslove. To zapravo znači da JLS imaju slobodu da ove poslove organizuju u skladu sa mogućnostima i potrebama, a u skladu sa zakonom. Metodologija istraživanja se prilikom procene adekvatnosti uspostavljenog institucionalnog okvira za obavljanje poslova u oblasti ULJR, oslonila na modele koji su razvijeni u okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“, koji sprovodi Savet Evrope u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština i Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave. U odnosu na veličinu JLS razvijeno je 5 modela institucionalizacije poslova u oblasti ULJR, i to:

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

Prema proceni Republičkog zavoda za statistiku, Subotica je u 2020. godini imala 135.678 stanovnika, što znači da se na nju primenjuje IV model, prema kome se pod odgovarajućim institucionalnim okvirom smatra da postoji odeljenje za ULJR u kome je sistematizovano i popunjeno najmanje osam radnih mesta. **Analizom je utvrđeno da Subotica ima uspostavljeno Odeljenje za ljudske resurse u okviru koga su sistematizovana i popunjena 3 radna mesta, te da, prema istraživačkoj metodologiji, nema uspostavljen odgovarajući institucionalni okvir u skladu sa svojom veličinom.** To je razlog zašto za drugi element indikatora (E.2) nisu dodeljeni bodovi. Tokom intervju sa službenikom za upravljanje ljudskim resursima je istaknuto da je predviđeni model institucionalizacije poslova u oblasti ULJR za gradove veličine Subotice u praksi prilično nerealan, ali i da trenutno u gradskoj upravi obim poslova u oblasti ULJR prevazilazi postojeće kadrove u ovom odeljenju.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u GU Grada Subotice i drugim gradskim službama je predvideo sve poslove upravljanja ljudskim resursima, koji su nabrojani u čl. 189 Zakona o zaposlenima u AP i JLS, te je za treći element ovog indikatora Subotica osvojila maksimalne bodove.

Predmet istraživanja je bio i to da li gradska uprava ažurno vodi kadrovsku evidenciju o zaposlenima, te da li se na osnovu nje pripremaju i javno objavljuju izveštaji o broju i strukturi zaposlenih. Kadrovska evidencija je osnova za upravljanje kadrovima i drugim potrebama u oblasti radnih odnosa, ali je istovremeno i osnovni alat za pripremu analitičkih izveštaja u ovoj oblasti. Na osnovu izvršenog uvida u kadrovsku evidenciju zaključuje se da gradska uprava istu vodi u okviru posebnog programa / softvera, u kome se čuva najveći broj podataka koji su predviđeni čl. 190 Zakona. Softver omogućava da svaki zaposleni službenik ima pristup sopstvenom dosijeju, dok načelnica gradske uprave i službenik za ULJR imaju pristup celokupnoj kadrovskoj evidenciji. Pored softvera, podaci se vode i u okviru personalnih dosijea, koji su uredno arhivirani u Odeljenju za ljudske resurse. Istraživanjem je utvrđeno i da se postojeća kadrovska evidencija koristi za pripremu izveštaja, te da gradska uprava javno objavljuje izveštaje o broju i strukturi zaposlenih u skladu sa *Uredbom o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava*. Ovi nalazi su omogućili dodelu maksimalnih poena za četvrti element ovog indikatora (E.4).

3.3.2. Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi

Prilikom ocene otvorenosti i transparentnosti postupaka zapošljavanja u gradskoj upravi, Grad Subotica je osvojio 10 bodova od mogućih 22 (45,5%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno prosečnom ocenom 2**. Od 8 elemenata koji čine ovaj indikator, za četiri elementa (E.4, E.5, E.6 i E.7) Subotica nije osvojila nijedan bod, dok je za 3 elementa (E.1, E.3 i E.8) dobila maksimalne bodove. U tabeli br. 7 predstavljen je detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 5.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o javnim konkursima su dostupne javnosti	4	4
E.2	Oglasi o javnim konkursima su napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	4	2
E.3	Tokom trajanja javnog konkursa, lokalna uprava u praksi pruža svim zainteresovanim licima dodatna objašnjenja i informacije i javno ih objavljuje	2	2
E.4	Na javnim konkursima ne postoje nerazumne prepreke za eksternu kandidate zbog kojih su radna mesta lakše dostupna kandidatima koji već imaju radno iskustvo u upravi	2	0
E.5	Procedura prijave na javni konkurs nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima	2	0
E.6	Konkursna komisija ima jednak tretman prema svim učesnicima u postupku i zapisnike koje vodi sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku	2	0
E.7	Odluke konkursnih komisija su javno dostupne, uz garantovanje zaštite podataka o ličnosti	4	0
E.8	Informacije o neuspehim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	2
UKUPNO:		22	10
OCENA (skala 0–5):		2	

Analiza transparentnosti zapošljavanja je sprovedena na uzorku od tri poslednja sprovedena i okončana javna konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u gradskoj upravi u 2021. godini. Konkretno, analiziran je javni poziv raspisan 23.04.2021. godine u GU Grada Subotice, za popunjavanje sledećih radnih mesta:

- 1) izvršilac za prijem pošte i evidentiranje akata u gradskom uslužnom centru (Sekretarijat za opštu upravu i zajedničke poslove),
- 2) izvršilac za ekonomsko-finansijske poslove za ustanove obrazovanja (Sekretarijat za društvene delatnosti),
- 3) izvršilac za stambene poslove (Sekretarijat za imovinsko pravne poslove).

Javni poziv 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* na hrvatskom jeziku, kao i dnevnom listu *Magyar szo* na mađarskom jeziku, te su za bodovanje prvog elementa (E.1) dodeljeni maksimalni bodovi. Utvrđeno je da je **tekst javnog konkursa za sve 3 radne pozicije bio jasan i razumljiv**, odnosno da su iz javnog konkursa kandidati mogli jasno i nedvosmisleno saznati: opis posla za svako radno mesto (*u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Gradskoj upravi Grada Subotice i drugim gradskim službama*), neophodne uslove koje kandidati treba da ispune, spisak dokumenta koje kandidati treba da podnesu, kao i zahteve i očekivanja od kandidata u konkursnom postupku (npr. način provere stručnih znanja i osposobljenosti, naziv stručne oblasti u kojoj će se vršiti provera znanja i sl.). Pored ovoga, istraživači su proveravali da li je tekst javnog konkursa napisan tako da eksterni kandidati, koji nikada nisu radili u javnoj upravi, mogu lako da razumeju opis posla i sve zahteve za podnošenje prijave. S tim u vezi dodatno je vrednovana praksa da se javni konkursi učine atraktivnijim i lakšim za razumevanje spoljnim kandidatima, bez korišćenja birokratskog jezika (doslovce prekopiran tekst iz Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta). **Analizirani javni poziv je sadržao birokratski jezik, tj. opisi poslova su bili doslovce prepisani iz Pravilnika**, te su prilikom evaluacije drugog elementa (E.2) umanjani bodovi.

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

Jedna od ključnih karika u obezbeđivanju transparentnog zapošljavanja u organima javne uprave podrazumeva da javni pozivi za popunjavanje radnih mesta ne bi trebalo da sadrže nerazumne prepreke za eksterne kandidate, zbog kojih su radna mesta lakše dostupna kandidatima koji već imaju radno iskustvo u javnoj upravi. Ovo se, s jedne strane, odnosi na to da javni konkurs ne bi trebalo da sadrži zahteve koji predstavljaju posebno opterećenje za spoljne kandidate (npr. položen državni ispit kao eliminatoran uslov prilikom prijave na konkurs, bez mogućnosti da službenik naknadno položi državni ispit u roku od šest meseci u skladu sa zakonom, 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 unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, neposredno pre raspisivanja javnog konkursa. **Analiza je pokazala da u roku od 3 meseca pre raspisivanja analiziranog konkursa nije bilo izmene Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Gradskoj upravi Grada Subotice i drugim gradskim službama, ali je za sve 3 oglašene radne pozicije kao uslov za prijavu na konkurs bio postavljen položen državni stručni ispit**. Ovakav nalaz je uticao da se za četvrti element (E.4) ne dodele bodovi.

Zahvaljujući petom elementu (E.5) analizirano je koliko je procedura prijave na konkurs zahtevna za potencijalne kandidate, jer se pretpostavlja da će manje administrativno opterećenje u smislu prikupljanja dokumentacije, povećati interesovanje eksternih kandidata. Fokus istraživanja u ovom domenu se odnosio na proveru toga da li je konkursom bila predviđena mogućnost da kandidati ovlaste gradsku upravu da sama pribavi dokumenta iz javnih registara (npr. izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o državljanstvu itd.) koja su im neophodna za podnošenje prijave na konkurs. Reč je zapravo o testiranju primene čl. 103 *Zakona o opštem upravnom postupku* prema kome je organ javne uprave dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje. **Istraživanje je ukazalo na to da analizirani javni konkurs nije predvideo da gradska uprava po službenoj dužnosti prikupi podatke**, te za E.5 nije dodeljen nijedan bod. Na intervjuu je službenik za ULJR tvrdio da su od kandidata zahtevane fotokopije dokumenata o kojima se vodi službena evidencija, te da bi gradska uprava sama izvadila originale po službenoj dužnosti da je bilo takvih slučajeva i da ovakvim postupanjem gradska uprava nije bespotrebno opteretila kandidate. Ipak, ovako objašnjenje nije moguće uzeti kao relevantno, jer ukoliko kandidat nije posedovao fotokopiju izvoda iz matične knjige ili uverenja o državljanstvu, nužno ih je sam morao izvaditi bez mogućnosti da za njega to uradi gradska uprava po službenoj dužnosti, što je njegovo zakonsko pravo.

Daljim istraživanjem su analizirani zapisnici konkursne komisije kako bi se utvrdilo da li sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku (E.6). Tom prilikom je utvrđeno da se na konkursu za dve radne pozicije prijavio po jedan kandidat, dok su se za jednu radnu poziciju (izvršilac za ekonomsko-finansijske poslove za ustanove obrazovanja) prijavila 2 kandidata, ali je komisija odbacila jednu prijavu zbog nekompletnosti dokumentacije. Dakle, izborni postupak se za sve 3 oglašene radne pozicije sprovodio sa jednim kandidatom. **Iako je u javnom konkursu bilo navedeno da će se provera stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata proveravati usmenim i pisanim putem, u izbornom postupku je vršena provera kompetencija samo usmenim putem, čime izborna procedura navedena u javnom konkursu nije ispoštovana.** U zapisnicima konkursne komisije su uočene i sledeće manjkavosti:

- » nisu jasno utvrđena merila za izbor kandidata,
- » nije utvrđen spisak pitanja koja će biti postavljena kandidatima tokom provere kompetencija (u tekstu javnog konkursa su navedeni zakoni i drugi akti u vezi sa kojima će se proveravati znanje kandidata, ali se iz zapisnika ne vidi na šta su se tačno odnosila pitanja i da li su svim kandidatima postavljena ista pitanja),
- » zapisnik ne sadrži pojedinačne evaluacione upitnike koje je popunio svaki član komisije zasebno za svakog kandidata, već postoji samo zbirna tabela ocena iz koje se ne vidi koji član komisije je dao koliko poena i za koje pitanje određenom kandidatu,
- » nije precizirano bodovanje na korišćenoj skali od 1 do 3, tj. nije moguće utvrditi u kojim slučajevima član komisije daje ocenu 1, odnosno 2 ili 3.

Ovo su sve razlozi zašto za šesti element (E.6) nije dodeljen niti jedan bod.

Sedmi i osmi element indikatora (E.7 i E.8) mere transparentnost ishoda postupka izbora kandidata, tj. da li su rešenja o izboru kandidata za prijem u radni odnos, odnosno rešenje o neuspehu javnog konkursa javno dostupna. Prilikom objave ovih dokumenata potrebno je voditi računa o zaštiti podataka o ličnosti kandidata. **Analizom je utvrđeno da GU Grada Subotice javno ne objavljuje odluke o izboru kandidata**, te joj za E.7 nisu dodeljeni bodovi. Takođe, istraživanje je pokazalo **da tokom 2021. i 2020. godine nije bilo neuspehlih javnih konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta**, te su za E.8 dodeljeni maksimalni bodovi.

3.3.3. Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja

Prilikom ocene efikasnosti zaštite službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja, Grad Subotica je osvojio 12 od maksimalnih 16 bodova (75%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno srednjom ocenom 4**. Indikator čini 6 elemenata, za dva elementa (E.2 i E.3) Subotica nije osvojila nijedan bod, dok je za preostala 4 elementa (E.1, E.4, E.5 i E.6) dobila maksimalne bodove. U tabeli br. 8 predstavljen je detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 6.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o javnim konkursima za popunjavanje radnih mesta službenika na položaju su dostupne javnosti	4	4
E.2	Članovi konkursne komisije su stručni	2	0
E.3	Konkursna komisija ima jednak tretman svih učesnika u postupku i zapisnici koje vodi sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku	2	0
E.4	Informacije o neuspelim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	2
E.5	Vršioци dužnosti službenika na položaju se postavljaju na određeno vreme iz reda službenika	4	4
E.6	Razlozi za razrešenje službenika na položajima u JLS se adekvatno primenjuje u praksi	2	2
UKUPNO:		16	12
OCENA (skala 0–5):		4	

Analiza je zasnovana na uzorku poslednjeg sprovedenog javnog konkursa za popunjavanje položaja u gradskoj upravi. Konkretno, analiziran je javni oglas za postavljanje zamenika načelnika Gradske uprave Grada Subotice, raspisan 28.9.2016. godine, pre stupanja na snagu važećeg Zakona. Nakon protoka perioda od pet godina na koji je postavljen službenik na položaju, Gradska uprava nije raspisala novi javni konkurs, već je u skladu sa čl. 99 Zakona o zaposlenima u AP i JLS⁹ i Mišljenjem Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave br. 011-00-408/2017-20, isto lice postavila na položaj zamenika načelnika Gradske uprave, novim rešenjem od 5.11.2021. godine.

Javni oglas za popunjavanje položaja zamenika načelnika 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 *Poslovima* koje izdaje NSZ, te su za bodovanje prvog elementa (E.1) dodeljeni maksimalni bodovi. Dakle, **može se smatrati da su informacije o javnom konkursu za popunjavanje mesta zamenika načelnika Gradske uprave bile dostupne javnosti kroz više različitih komunikacijskih kanala.**

⁹ Član 99 stav 2 Zakona o zaposlenima u AP i JLS glasi: „Službenik na položaju može posle protoka vremena na koji je postavljen, biti ponovno postavljen na isti položaj bez javnog konkursa“.

S obzirom na to da je analizirani javni konkurs bio raspisan u skladu sa tada važećim *Zakonom o radnim odnosima u državnim organima*, a da je metodologija istraživanja zasnovana na odredbama važećeg zakona, za drugi i treći element (E.2 i E.3) nisu dodeljeni bodovi. Naime, **komisija za izbor kandidata nije formirana u skladu sa važećim odredbama Zakona koje se odnose na stručnost komisije**¹⁰ (E.2), već su je činili visoki funkcioneri i šef kabineta gradonačelnika. Daljim istraživanjem je analiziran zapisnik konkursne komisije kako bi se utvrdilo da li sadrži sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku. Iz zapisnika se zaključuje da su na konkurs stigle dve prijave, da su obe bile potpune, te da su oba kandidata ispunjavala uslove konkursa. Međutim, **nije dokumentovan izbor najboljeg kandidata, niti se iz zapisnika može zaključiti da je sprovedena bilo kakva provera znanja i sposobnosti kandidata**. Konstatovano je samo da je komisija jednoglasno odlučila da Gradskom veću predloži jednog kandidata bez obrazloženja zašto je on najbolji kandidat, tj. zašto je njegova prijava bila bolja u odnosu na drugu odbačenu prijavu. To je rezultiralo oduzimanjem bodova za treći element (E.3).

Četvrti element indikatora meri da li su informacije o neuspelim postupcima za popunjavanje položaja dostupne javnosti, kao i obrazloženje zašto konkurs nije uspeo. Utvrđeno je da **od stupanja na snagu Zakona o zaposlenima u AP i JLS nije bilo neuspelih konkursa za popunjavanje položaja u GU Grada Subotice**, te su za E.4 dodeljeni maksimalni bodovi.

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

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

- 1) pravosnažne presude na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci – danom pravosnažnosti presude,
- 2) konačnog rešenja kojim mu je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa,
- 3) konačnog rešenja kojim mu je određena ocena "ne zadovoljava" na vanrednom ocenjivanju,
- 4) sprovođenja inicijative za razrešenje na osnovu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje koju izrekne Agencija za borbu protiv korupcije,
- 5) drugih razloga predviđenih opštim propisima o radu kojima se uređuje prestanak radnog odnosa nezavisno od volje zaposlenog i volje poslodavca.¹¹

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".

¹⁰ Član 96 Zakona

¹¹ Član 52 Zakona o zaposlenima u AP i JLS

Analizom je utvrđeno da su u Subotici u poslednje 2 godine razrešena dva službenika na položaju (načelnik i zamenik načelnika Gradske uprave Grada Subotice) **i to zbog protoka vremena na koji su postavljena.** Oba razrešenja su bila u skladu sa odredbama važećeg Zakona, te su za šesti element ovog indikatora (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi.

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

Poslednji indikator u oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* odnosi se na ispitivanje efikasnosti mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi. **U ovom domenu GU Grada Subotice je ocenjena ocenom 4**, jer je tokom sprovedenog monitoringa uspela da sakupi 16 od maksimalnih 22 boda (72,7%). Indikator sačinjava 7 elemenata, a za njih pet (E.1, E.3, E.4, E.5 i E.6) je gradska uprava dobila maksimalne bodove. Ono što je utvrđeno kao manjkavost u ovoj oblasti se, pre svega, odnosi na to da se praćenje određenih mera ne vrši redovno i da o tome ne postoje izveštaji (npr. u slučaju primene Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika i Lokalnog antikorupcijskog plana).

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi	2	2
E.2	Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost	4	0
E.3	Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen	4	4
E.4	Članovi Žalbene komisije su kompetentni i postavljeni su u skladu sa propisom	2	2
E.5	Udeo odluka Žalbene komisije koje su poništene na upravom sporu	4	4
E.6	Usvojen lokalni antikorupcijski plan	2	2
E.7	Uspostavljeni mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana	4	2
UKUPNO:		22	16
OCENA (skala 0–5):		4	

Zakon o zaposlenima u AP i JLS je propisao (čl. 196) obavezu JLS da donesu Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi. Kodeksom ponašanja se uređuju opšta pravila ponašanja službenika i nameštenika, te konkretizuju ustavne i zakonske norme u ovoj oblasti koje predstavljaju osnov za unapređenje rada organa, službi, organizacija i njihovih zaposlenih, kada oni vrše poslove iz nadležnosti lokalne samouprave i poslove od značaja za ostvarivanje prava i sloboda građana. **U Subotici je 2018. godine usvojen Kodeks ponašanja zaposlenih u Gradskoj upravi Grada Subotice i javnim službama Grada, ali gradska uprava ne sačinjava godišnje izveštaje o primeni ovog dokumenta**, niti o tome izveštava javnost. To je razlog zašto za drugi element (E.2) nisu dodeljeni bodovi.

Dalje, **Grad Subotica je 2017. godine formirao Žalbenu komisiju** koja u drugom stepenu odlučuje o pravima i dužnostima službenika, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa, **a doneo je i Poslovnik o njenom radu**. Takođe, utvrđeno je da su članovi Žalbene komisije kompetentni i postavljeni u skladu sa zakonom, te su prilikom ocene trećeg i četvrtog elementa (E.3 i E.4) dodeljeni maksimalni bodovi. 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. Analizirane su sve odluke Žalbene komisije u poslednje 2 godine od momenta započinjanja monitoringa, odnosno u periodu od marta 2020. do februara 2022. godine. Na osnovu informacija dobijenih iz gradske uprave, pred Upravnim sudom je u toku jedan upravni spor protiv odluke Žalbene komisije pod br. III-11 Y.25915/2021, ali po ovoj tužbi nije bilo odlučeno do okončanja monitoringa. Pošto u posmatranom periodu nije bilo poništenih odluka Žalbene komisije, za peti element (E.5) su dodeljeni maksimalni bodovi.

Akcionni plan za pregovaranje Srbije o članstvu u Evropskoj uniji za Poglavlje 23, predviđa jačanje preventivnih antikorupcijskih mehanizama na nivou lokalne samouprave. Ovim dokumentom je predviđeno da gradovi i opštine usvoje i primene lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije, tj. lokalne antikorupcijske planove 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. **Subotica je 2017. godine usvojila Lokalni antikorupcijski plan (u daljem tekstu: LAP)**, a dokument je javno dostupan na zvaničnom veb-sajtu grada.¹² Radno telo za praćenje primene LAP-a je formirano 2018. godine i čini ga 5 članova koji su transparentno izabrani na javnom konkursu. Međutim, **analiza je pokazala da se primena LAP-a ne prati, te da se o njegovom sprovođenju ne izrađuju godišnji izveštaji**, što je rezultiralo smanjenjem bodova za sedmi element indikatora (E.7).

3.4. Odgovornost

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

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

GU Grada Subotice je za oblast *Odgovornost* osvojila ukupno 18 bodova od maksimalnih 32 (56,3%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno srednjom ocenom 3**. Maksimalne bodove je dobila samo za 2 elementa indikatora (E.3 i E.4), koji obuhvataju javno objavljivanje Statuta grada i Informatora o radu gradske uprave na zvaničnoj internet prezentaciji JLS. Bodovi za većinu drugih elementa su umanjeni iz razloga što su zvanični akti JLS dostupni samo na srpskom jeziku, a ne i na ostalim jezicima u službenoj upotrebi (mađarski, hrvatski i bunjevački).

¹² Dostupno na: <http://www.subotica.rs/index/page/id/11123/lg/cp>

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Organizaciona šema i informacije o propisanim nadležnostima svih organizacionih jedinica u okviru gradske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	0
E.2	Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
E.3	Informator o radu gradske uprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.4	Statut grada nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.5	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
E.6	Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave	4	2
E.7	Spisak važećih planskih dokumenta (strateških dokumenata, akcionih planova, programa) nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
E.8	Dokumenti u vezi sa pripremom i realizacijom budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
UKUPNO:		32	18
OCENA (skala 0–5):		3	

Početni korak u proaktivnom informisanju građana podrazumeva da lokalna uprava na svom zvaničnom veb-sajtu treba da objavi informacije o unutrašnjem uređenju i organizaciji (Organizacionu šemu), informacije o nadležnostima svake organizacione jedinice u njenom sastavu i kontakt informacije. Ove informacije bi trebalo da budu dostupne na svim jezicima u službenoj upotrebi u multietničkim JLS, što je slučaj i sa Suboticom. Pretraživanjem zvanične internet prezentacije Grada Subotice, **utvrđeno je da su dostupne informacije o svim organizacionim jedinicama gradske uprave, ali bez opisa poslova** koje obavlja svaki Sekretarijat, odnosno uža organizaciona jedinica uprave. Ove informacije se mogu naći u Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Gradskoj upravi Grada Subotice¹³, koji je dostupan na veb-sajtu, ali tu činjenicu metodologija istraživanja ne uzima u obzir, jer su male šanse da će građani te informacije potražiti u zvaničnim dokumentima bez prethodnog znanja u kom dokumentu su tačno sadržane. Takođe, **informacije o unutrašnjem uređenju i organizaciji gradske uprave nisu dostupne na manjinskim jezicima u službenoj upotrebi**, te je sve ovo uzrokovalo oduzimanje bodova za prvi element (E.1). Međutim, **na zvaničnom-veb sajtu grada postoje potpuni i ažurni kontakt podaci svake organizacione jedinice**, koji sadrže kontakte Sekretarijata i užih organizacionih jedinica, kao i kontakte rukovodilaca i šefova službi (ime i prezime, imejl adresa, telefon)¹⁴. Kontakt podaci su dostupni samo na srpskom jeziku, što je razlog za umanjeње bodova za drugi element (E.2).

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je propisao članom 39 da državni organ najmanje jednom godišnje izrađuje informator sa osnovnim podacima o svom

¹³ Dostupno na: http://www.subotica.rs/documents/pages/pravilnici/sistematizacija_new.pdf

¹⁴ Dostupno na: <http://www.subotica.rs/index/page/lg/sr/id/7671>

radu, koji treba da sadrži sve propisane elemente. Pored zakona, ova oblast je detaljnije uređena Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa. **Analiza je pokazala da Grad Subotica objavljuje Informator o radu organa Grada Subotice¹⁵ na svom veb-sajtu na svim jezicima u službenoj upotrebi, da je sadržina informatora usklađena sa važećim propisima, da je ažuran, kao i da je lako dostupan** u vidu banera na početnoj stranici internet prezentacije grada. Takođe, utvrđeno je da je Statut grada¹⁶ kao najviši pravni akt JLS dostupan na svim jezicima u službenoj upotrebi na zvaničnom veb-sajtu. U skladu sa ovim nalazima za treći i četvrti element (E.3 i E.4) dodeljeni su maksimalni bodovi.

Dalje istraživanje je ukazalo da su lako dostupna još dva značajna akta na veb-sajtu grada – Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Gradskoj upravi Grada Subotice, Gradskom pravobranilaštvu, Službi za budžetsku inspekciju Grada Subotice, Lokalnom ombudsmanu Grada Subotice i Službi za internu reviziju¹⁷ i Plan javnih nabavki za 2022. godinu¹⁸. Ovi dokumenti su dostupni samo na srpskom jeziku, te je to razlog za umanjene bodova za peti i šesti element indikatora (E.5 i E.6).

Pored gorenavedenih dokumenata, za građane je bitna dostupnost i svih važećih planskih dokumenata i javnih politika na zvaničnoj internet prezentaciji grada. U momentu sprovođenja monitoringa Grad Subotica je imao tri važeća planska dokumenta – *Strategiju lokalnog održivog razvoja 2013-2022*, *Lokalni antikorupcijski plan* i *Lokalni akcioni plan zapošljavanja za 2022. godinu*. **Na veb-sajtu su dostupna prva dva dokumenta, ali ne na svim jezicima u službenoj upotrebi.** Takođe, Lokalni akcioni plan zapošljavanja nije dostupan kao poseban dokument na veb-sajtu, već je objavljen u Službenom listu Grada Subotice što nije uzeto u obzir, jer se građani po pravilu ne informišu čitajući službene listove grada. To je uticalo da se za sedmi element (E.7) umanje bodovi.

Od posebnog značaja za proaktivno informisanje građana je ažurno objavljivanje dokumenata koji se odnose na pripremu, usvajanje i realizaciju budžeta JLS. Zato je tokom monitoringa proveravano da li su JLS učinile javno dostupnim tri bitna budžetska dokumenta i to: Odluku o budžetu, Odluku o završnom računu i Građanski budžet, a kao uzorak su uzeti poslednji dostupni dokumenti za istu budžetsku godinu (2020). **Analiza je pokazala da je Grad Subotica objavio sva budžetska dokumenta za 2020. godinu samo na srpskom jeziku** (*Odluku o budžetu Grada Subotice za 2020. godinu*, *Građanski budžet Grada Subotice za 2020. i Odluku o konsolidovanom završnom računu Grada Subotice za 2020. godinu*)¹⁹. Verzije dokumenata na manjinskim jezicima su dostupne u službenim listovima grada koji su javno dostupni ali, kako je već navedeno, te informacije se ne smatraju lako dostupnim građanima i ne uzimaju se u obzir, što je uticalo da se za osmi element (E.8) smanje bodovi.

3.5. Pružanje usluga

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

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

¹⁵ Dostupno na: http://www.subotica.rs/documents/informator/informator_subotica_sr.pdf

¹⁶ Dostupno na: <http://www.subotica.rs/index/page/id/14466/lg/sr>

¹⁷ Dostupno na: http://www.subotica.rs/documents/pages/pravilnici/sistematizacija_new.pdf

¹⁸ Dostupno na: <http://www.subotica.rs/index/page/id/14917/lg/cp>

¹⁹ Dostupno na: http://www.subotica.rs/index/pagelist/lg/cp/id_page_node/76

3.5.1. Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Kako je već u uvodnom delu naglašeno, najbolje ocenjena oblast uprave u Gradu Subotici je upravo *Pružanje usluga*, u okviru koje je Subotica ispunila 71,4% postavljenih zahteva, odnosno osvojila 20 od mogućih 28 bodova. Stanje u ovoj oblasti je **ocenjeno ocenom 4**. Od ukupno 8 elemenata koji čine ovaj indikator, za 5 elemenata (E.3, E.4, E.6, E.7 i E.8) je dobila maksimalne bodove. Manjkavosti u ovoj oblasti se, prevashodno, odnose na nepostojanje posebnog planskog dokumenta usmerenog na unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, kao i na dostupnost usluga koje gradska uprava pruža preko portala eUprava.

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

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

Grad Subotica ne poseduje poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, već je u okviru važeće krovne strategije unapređenje kvaliteta javnih usluga prepoznato kao strateški cilj. Nepostojanje posebnog planskog dokumenta u ovoj oblasti je rezultiralo smanjenjem bodova za prvi element indikatora (E.1). Među ciljevima SLOR-a se nalaze:

- » Obezbeđivanje efektivnih i efikasnih usluga građanima i privrednim subjektima uz naglašavanje značaja odgovornosti u svim prilikama (*strateški cilj 4.2*),
- » Povećanje nivoa usluga lokalne samouprave i potpornih organizacija u cilju razvoja lokalne zajednice (*cilj 4.1.1*).

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

1. uvođenje jedinstvenog upravnog mesta, odnosno njegovo dalje razvijanje ako ono već postoji,
2. poboljšanje dostupnosti javnih usluga za sve korisnike sa posebnim aspektom za osobe sa invaliditetom,
3. postizanje jednakog teritorijalnog pristupa javnim uslugama na teritoriji velikih gradova i opština koje su teritorijalno razuđene (tj. čija je površina veća od 500 km²),
4. omogućavanje pristupa uslugama na jezicima nacionalnih manjina (samo za JLS u kojima je u službenoj upotrebi više jezika).

Analiza SLOR-a je pokazala da se ovaj dokument ne bavi unapređenjem javnih usluga na sveobuhvatan način. Njime nije planirano uvođenje jedinstvenog upravnog mesta, kao ni unapređenje dostupnosti usluga korisnicima sa posebnim fokusom na osobe sa invaliditetom. Takođe, s obzirom na to da se Subotica prostire na površini od 1.008 km², potrebno je omogućiti ravnomerniji pristup javnim uslugama onim korisnicima koji žive daleko od urbanog centra grada, ali se krovna strategija grada ne bavi ni ovim aspektom. Sve ovo je uticalo da se za drugi element (E.2) ne dodele bodovi.

Osnov za uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta nalazi se u Zakonu o opštem upravnom postupku, a njegov cilj je da se građanima olakša postupak i da se upravni poslovi koje obavlja jedan ili više različitih organa objedine, na način koji bi korisniku omogućio lakše i efikasnije ostvarivanje njegovog prava. Ipak, kako pojam jedinstvenog upravnog mesta nije suštinski definisan, potrebno je određene elemente razraditi podzakonskim aktom, što do sprovođenja ovog monitoringa nije urađeno. Stoga je metodologijom istraživanja predviđeno da će se pod jedinstvenim upravnim mestom smatrati da je građanima omogućeno podnošenje više (srodnih) zahteva na jednom mestu, pri čemu bi se više prava moglo ostvariti samo kroz jedan dolazak na šalter ili kroz jedan zahtev prilikom korišćenja veb-servisa. **Monitoringom je utvrđeno da odlike jedinstvenog upravnog mesta 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. Stoga su za treći i šesti element dodeljeni maksimalni bodovi (E.3 i E.6).

Jedan od načina za proveru zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava jeste uvid u „knjigu utisaka“, koja treba da bude dostupna građanima u jedinstvenom upravnom mestu. S tom namerom je ispitivano da li ova knjiga postoji i kakve su komentare ostavili građani u periodu od 6 meseci pre početka monitoringa. **Utvrđeno je da u uslužnom centru gradske uprave postoji knjiga utisaka i da je u periodu od novembra 2021. do aprila 2022. ukupno 5 korisnika ostavilo svoje komentare, pri čemu su 4 komentara bila pozitivna (80%).** Ovakav nalaz je Subotici doneo maksimalne bodove za četvrti element (E.4).

Daljim istraživanjem u ovoj oblasti je proveravana dostupnost usluga koje pruža lokalna uprava na portalu eUprava²⁰, koji vodi Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade Republike Srbije. Analiza je vršena na uzorku od tri javne usluge i to:

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

Istraživanje je pokazalo da građani Subotice preko portala eUprava mogu da prijave dete u predškolsku ustanovu „Naša radost“, kao i da podnesu zahtev za izdavanje Informacije o lokaciji, ali ne i da podnesu zahtev za izdavanje Izvoda iz matične knjige rođenih. Dakle, **od tri analizirane javne usluge dve usluge se pružaju preko portala eUprava**, što je uticalo na smanjivanje bodova za peti element (E.5).

Posebna pažnja u okviru monitoringa je bila posvećena proveru da li je osobama sa invaliditetom omogućen nesmetan pristup objektima u kojima gradska uprava pruža administrativne usluge. Reč je, zapravo, o testiranju standarda koji su postavljeni Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata²¹, kojim se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. **Analizom je utvrđeno da Gradska uprava Grada Subotice ispunjava standarde definisane Pravilnikom u pogledu dostupnosti administrativnih usluga osobama sa invaliditetom**, te su joj za sedmi element (E.7) dodeljeni maksimalni bodovi. Konkretno, uslužni centar, koji ima funkciju jedinstvenog upravnog mesta, nalazi se u prizemlju gradske uprave i nema visinske razlike između pešačke površine i prilaza objektu. Dalje, u prostoru uslužnog centra je omogućeno nesmetano kretanje i boravak, budući da se on prostire na površini od oko dve stotine kvadratnih metara, dok su šalteri nisko postavljeni i pristupačni. Takođe, trotoari, pešačke staze i raskrsnice su pristupačni i međusobno povezani malim nagibima, pešački prelazi su označeni, pešačka ostrva zakošena, mesta za parkiranje za osobe sa invaliditetom obeležena, dok je najbliže stajalište javnog prevoza udaljeno 300 metara od Gradske uprave.

Bitan preduslov lake dostupnosti administrativnih usluga jeste blagovremeno informisanje javnosti o uslugama koje lokalna uprava pruža građanima i načinu na koje se one ostvaruju. To znači da na zvaničnoj internet prezentaciji JLS treba da bude dostupan spisak svih javnih usluga koje pruža lokalna uprava, opis svake usluge, kontakt informacije službenika / organizacione jedinice koji pruža određenu uslugu, odnosno, ukoliko se radi o onlajn uslugama, opis neophodnih koraka koji se moraju preduzeti kako bi ona bila pružena (kreiranje naloga, instaliranje aplikacije i sl.). Monitoring je vršen na uzorku tri javne usluge, i to:

²⁰ <https://euprava.gov.rs/>

²¹ https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_tehnickim_standardima_planiranja_projektovanja_i_izgradnje_objekata_kojima_se_osigurava_nesmetano_kretanje_i_pristup_osobama_sa_invaliditetom_deci_i_starim_osobama.html

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

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

3.6. Upravljanje javnim finansijama

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

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

Grad Subotica je u ovoj oblasti zadovoljio 70,3% postavljenih indikatora, osvojivši 52 od 74 mogućih bodova. U okviru ove oblasti najbolje je ocenjena transparentnost budžeta i dostupnost budžetskih dokumenata, a najlošije je ocenjeno poštovanje budžetskog kalendara i uspešnost planiranja prihoda i rashoda.

3.6.1. Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda

Prilikom ocene da li se, i u kojoj meri, poštuje budžetski kalendar, kao i da li je postojeći način planiranja budžetskih prihoda i rashoda uspešan, Grad Subotica je osvojio 10 od maksimalnih 20 bodova (50%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno prosečnom ocenom 2**. Indikator čini 6 elemenata, za dva elementa (E.2 i E.3) koji se odnose na poštovanje budžetskog kalendara Subotica nije osvojila nijedan bod, dok je za 2 elementa (E.1 i E.4) dobila maksimalne bodove.

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

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

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

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

- » **1. avgust** – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacrtu 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, a koji sadrži izveštaj o učinku programa za prvih šest meseci tekuće godine,
- » **15. oktobar** – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti,
- » **1. novembar** – nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti,
- » **20. decembar** – skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlasti,
- » **25. decembar** – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja ministru odluku o budžetu lokalne vlasti.

Kao uzorak je uzeto usvajanje poslednjeg lokalnog budžeta, tj. analiza poštovanja budžetskog kalendara prilikom pripreme Odluke o budžetu Grada Subotice za 2022. godinu. **Nalazi istraživanja ukazuju da su prva tri roka iz budžetskog kalendara ispoštovana**, te je za prvi element (E.1) Subotica osvojila maksimalne bodove. Naime, Sekretarijat za finansije Grada Subotice je izradio *Uputstvo za pripremu budžeta Grada Subotice za period 2022–2024.* i dostavio ga 30. jula 2021. direktnim korisnicima budžeta grada. Indirektni korisnici su imali obavezu da predloge svojih finansijskih planova dostave do 18. avgusta 2021. sekretarijatima u čijoj su nadležnosti, a oni da ih dalje obrade i dostave Sekretarijatu za finansije najkasnije 1. septembra 2021. Dalje, u skladu sa budžetskim kalendarom Sekretarijat za finansije je dostavio nacrt Odluke o budžetu

Gradskom veću 15. oktobra 2021. Međutim, u ovom „koraku“ se završilo sa poštovanjem budžetskog kalendara, **te ostali zakonom utvrđeni datumi nisu ispoštovani.**

Tako je Gradsko veće, kao izvršni organ lokalne samouprave, tek 16. decembra 2021. na 39. sednici usvojilo predlog Odluke o budžetu Grada Subotice za 2022. godinu i uputilo je u skupštinsku proceduru na usvajanje. Dakle, zakonski rok (1. novembar) nije ispoštovan i zato nisu dodeljeni bodovi za drugi element indikatora (E.2). Skupština grada je 23. decembra 2021. usvojila Odluku o budžetu za 2022. godinu, koja je 28. decembra dostavljena Ministarstvu finansija. S obzirom na to da su oba poslednja roka iz budžetskog kalendara prekoračena, oduzeti su poeni i za treći element (E.3).

Dalja analiza je obuhvatala proveru da li usvojeni budžet prati propisanu uniformisanu programsku strukturu budžeta JLS, kao i postojanje prakse rodno odgovornog budžetiranja (E.4). Programska struktura budžeta je uređena Zakonom o budžetskom sistemu i Uputstvom za pripremu budžeta JLS, koje svake godine priprema Ministarstvo finansija i dostavlja lokalnim samoupravama. Struktura budžeta obuhvata 17 uniformisanih programa u okviru kojih je potrebno definisati ciljeve programa, programske aktivnosti i indikatore. Uvidom u Odluku o budžetu Grada Subotice za 2022. i Programske informacije uz Odluku o budžetu **zaključuje se da su rashodi i izdaci u budžetu iskazani po programskoj klasifikaciji i usklađeni sa Uputstvom za pripremu budžeta.** Takođe, analiza je pokazala da Grad Subotica od 2018. godine radi na postepenom uvođenju rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme lokalnog budžeta. Donet je *Plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta za 2022. godinu*, a **Odluka o budžetu za 2022. godinu sadrži nekoliko rodno odgovornih ciljeva**, i to u sledećim programima:

- Program 3 (Cilj: uspostavljen mehanizam za finansijsku podršku zapošljavanju, indikator: 30 novozaposlenih žena uz pomoć uspostavljenih mehanizama za finansijsku podršku zapošljavanju).
- Program 8 (Cilj: Povećanje obuhvata dece predškolskim obrazovanjem i vaspitanjem; indikator: 42,16% upisanih devojčica),
- Program 9 (Cilj: Potpuni obuhvat dece osnovnim obrazovanjem, indikator: 4.546 upisanih devojčica),
- Program 10 (Cilj: Povećanje obuhvata dece srednjoškolskim obrazovanjem, indikator: 2.664 upisanih devojčica),
- Program 14 (Cilj: Podrška aktivnom uključivanju mladih u različite društvene aktivnosti; indikator: 1.400 mladih žena korisnika usluga).

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

Poslednja dva elementa indikatora mere uspešnost JLS u planiranju budžetskih prihoda i rashoda. Peti element (E.5) prati koliko je lokalna uprava uspešna u planiranju prihoda u budžetu JLS kroz procentualni odnos između planiranih prihoda u godišnjem budžetu i stvarnih prihoda prikupljenih tokom poslednje kalendarske godine. Analiza je vršena na osnovu podataka iz prvobitno usvojene Odluke o budžetu za posmatranu godinu (a ne poslednje Odluke o rebalansu budžeta) i Odluke o završnom računu za istu godinu. Predmet istraživanja je bila fiskalna

2020. godina. Metodologija istraživanja je predvidela da se analiziraju samo tekući prihodi koji izvorno pripadaju JLS (ekonomska klasifikacija 7 i 8), bez samodoprinosu (711180), kapitalnih namenskih transfera od RS i APV (733252), kredita (911) i donacija. Takođe, najbolje su bodovana odstupanja do 15% između planiranih i izvršenih prihoda budžeta, a za odstupanja veća od 40% se nisu dodeljivali bodovi.

Analiza je pokazala da su inicijalno planirani izvorni prihodi budžeta (bez gorenavedenih ekonomskih klasifikacija), prema prvobitno usvojenoj Odluci o budžetu Grada Subotice za 2020. godinu, iznosili 6.974.645.000,00 RSD, dok su ostvareni prihodi iznosili 5.545.300.000,00 RSD, odnosno 79,51% planiranih prihoda. Dakle, **odstupanje između planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda u budžetskoj 2020. godini u Subotici je iznosilo 20,49%**, te su joj za peti element (E.5) umanjani bodovi.

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

Nalazi monitoringa pokazuju da su, prema prvobitno usvojenoj Odluci o budžetu Grada Subotice za 2020. godinu, inicijalno planirani rashodi iznosili 8.485.572.000,00 RSD, bez gorenavedenih ekonomskih klasifikacija, dok su izvršeni rashodi iznosili 6.704.871.000,00 RSD, odnosno 79,01% planiranih rashoda. Dakle, **odstupanje između planiranih i ostvarenih budžetskih rashoda u budžetskoj 2020. godini u Subotici je iznosilo 20,99%**, te su za šesti element indikatora (E.6) umanjani bodovi. Treba uzeti u obzir da je budžetska 2020. godina po svim parametrima bila vanredna, zbog izbijanja pandemije koronavirusa, te u tom svetlu treba i tumačiti postojeća odstupanja u pogledu planiranja i izvršenja budžetskih prihoda i rashoda.

3.6.2. Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

Ukoliko analiziramo rezultate koje je Grad Subotica ostvario za svaki pojedinačni indikator (ukupno 12), zaključuje se da je najbolje stanje identifikovano u pogledu transparentnosti budžeta, i dokumenata koji se odnose na njegovo usvajanje i izvršenje. Tako je Subotica za indikator 11 osvojila 22 od maksimalnih 26 poena (84,6%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno srednjom ocenom 4**. Gotovo svi analizirani aspekti transparentnosti budžeta su ocenjeni najvećim brojem bodova (6 od 8 elementa), a manjkavosti se odnose na to da Gradska uprava ne izrađuje Građanski vodič kroz odluku o završnom računu budžeta, kao i na to da mesečni i kvartalni izveštaji o izvršenju budžeta nisu javno dostupni, iako se pripremaju (nije zakonska obaveza).

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

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Usvojeni godišnji budžet JLS je lako dostupan na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.2	Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine su lako dostupni na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
E.3	Odluke o završnom računu budžeta su lako dostupne na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.4	Izveštaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o budžetskoj potrošnji u smislu programske, funkcionalne, organizacione i ekonomske klasifikacije	4	4
E.5	Informacije o korišćenju budžetskih rezervi lako su dostupne na zvaničnoj internet stranici JLS	2	2
E.6	Građanski vodiči kroz Odluku o budžetu redovno se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	4
E.7	Građanski vodič kroz odluku o završnom računu budžeta je lako dostupan građanima	2	0
E.8	Podaci o budžetu se objavljuju u otvorenom formatu (otvoreni podaci)	2	2
UKUPNO:		26	22
OCENA (skala 0–5):		4	

Prvi zahtev u pogledu transparentnosti lokalnog budžeta se svakako odnosi na laku dostupnost usvojenog budžeta na zvaničnoj internet prezentaciji JLS (E.1). Kao uzorak je uzeta **dostupnost Odluke o budžetu za tekuću (2022) i prethodnu fiskalnu godinu (2021)**²², a **utvrđeno je da su ove odluke lako dostupne na veb-sajtu Grada Subotice, na stranici „Budžet“**.

Međutim, za građane je od većeg značaja transparentnost trošenja lokalnog budžeta, koju mogu da prate zahvaljujući izveštajima o izvršenju budžeta (E.2). Zakon o budžetskom sistemu je propisao obavezno šestomesečno, devetomesečno i godišnje izveštavanje o izvršenju budžeta (završni račun). Metodologija istraživanja je dodatno predvidela da će postojanje mesečnih i kvartalnih izveštaja o izvršenju budžeta biti posebno vrednovano kao dobra praksa, upravo zbog značaja budžeta kao instrumenta kojim se alociraju javna sredstva na zadovoljenje potreba od javnog interesa. Predmet istraživanja su bili izveštaji o izvršenju budžeta za prethodnu kalendarsku godinu (2021). **Utvrđeno je da Grad Subotica izrađuje šestomesečne i devetomesečne izveštaje o ostvarenju budžeta grada, kao i završne račune**²³, **te da su ovi izveštaji lako dostupni na veb-sajtu grada.**²⁴ Prema informacijama dobijenim iz gradske uprave, **Sekretarijat za finansije izrađuje još i mesečne i kvartalne izveštaje za potrebe gradonačelnika, ali oni nisu javno dostupni.** Nakon uspostavljanja budžetskog portala, koji je trenutno u pripremi, ovi izveštaji će, takođe, biti javno dostupni. Ovo je razlog zašto su za drugi element (E.2) umanjeni bodovi, iako Gradska uprava u pogledu izveštavanja o izvršenju budžeta poštuje zakonske obaveze. Za treći element (E.3), koji se odnosi na transparentnost odluka o završnom računu, dati su maksimalni bodovi.

²² http://www.subotica.rs/index/pagelist/lg/cp/id_page_node/76

²³ http://www.subotica.rs/index/pagelist/lg/cp/id_page_node/98

²⁴ http://www.subotica.rs/index/pagelist/lg/cp/id_page_node/99

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

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

Kao uzorak su uzeta tri dokumenta: poslednji dostupni šestomesečni i devetomesečni izveštaj o izvršenju budžeta (2021), kao i poslednja dostupna Odluka o završnom računu (2020). **Analiza je pokazala da su analizirani izveštaji o izvršenju budžeta i odluka o završnom računu²⁵ sadržali rashode razvrstne prema gorenavedenim klasifikacijama**, te su za četvrti element (E.4) dodeljeni maksimalni bodovi.

Transparentnost korišćenja budžetske rezerve, kako stalne, tako i tekuće, veoma je važan aspekt transparentnosti budžeta (E.5), te su istraživači analizirali da li su ovi podaci sadržani u poslednjoj dostupnoj Odluci o završnom računu budžeta JLS (2020). Tako je utvrđeno da se **u okviru Odluke o konsolidovanom završnom računu Grada Subotice za 2020. godinu nalazi i Izveštaj o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve**, te da je ovaj izveštaj kao i sama odluka lako dostupan na veb-sajtu 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. Ovakvi nalazi su usloveli da za peti element indikatora (E.5) budu dodeljeni maksimalni bodovi.

Da bi građani mogli da prate usvajanje i trošenje budžeta JLS, potrebno je da znaju tumače kompleksne budžetske dokumente, kako bi ih razumeli. Upravo ovo se nametnulo kao dodatni zahtev pred lokalne uprave, da u procesu pripreme i izvršenja budžeta izađu u susret građanima i na pojednostavljen način im predstave Odluku o budžetu i Odluku o završnom računu, u vidu tzv. građanskih vodiča. Praksa izrade građanskih vodiča se poslednjih godina razvijala na nivou lokalnih samouprava, pre svega, zahvaljujući naporima Stalne konferencije gradova i opština, te je metodologija istraživanja kroz šesti i sedmi element (E.6 i E.7) predvidela proveru postojanja ove prakse u JLS. **Nalazi istraživanja u Subotici ukazuju da je ona za poslednje dve fiskalne godine (2021. i 2022.) izradila Građanski vodič kroz Odluku o budžetu grada, te da su oni lako dostupni javnosti na zvaničnom veb-sajtu grada.**²⁶ Međutim, izrada Građanskog vodiča kroz Odluku o konsolidovanom završnom računu grada nije zaživela kao praksa u Subotici. Zato su prilikom vrednovanja šestog elementa (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi, a za sedmi element (E.7) ne.

²⁵ Izveštaj o ostvarenju budžeta Grada Subotice za period od 1.1.2021-30.6.2021; Izveštaj o ostvarenju budžeta Grada Subotice za period od 1.1.2021-30.9.2021; Odluka o konsolidovanom završnom računu Grada Subotice za 2020.

²⁶ Dostupno na: <http://www.subotica.rs/index/page/lg/cp/id/1489>

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

- » mašinski su čitljivi (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT itd.),
- » mogu ih preuzimati različiti korisnici više puta,
- » besplatni su.

Uzorak su činili objavljeni podaci o godišnjem budžetu (Odluka o budžetu ili izveštaj o izvršenju budžeta) za poslednje dve fiskalne godine (2020. i 2021.) na Portalu otvorenih podataka. **Monitoringom je utvrđeno da je Grad Subotica objavio podatke o usvojenom budžetu u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka za 2020, 2021. i 2022. godinu,**²⁷ te su mu za osmi element (E.8) dodeljeni maksimalni bodovi.

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

Treći indikator u oblasti upravljanja javnim finansijama meri da li su javne nabavke zasnovane na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti. U ovom domenu GU Grada Subotice **je ocenjena srednjom ocenom 4**, s obzirom na to da je skupila 20 od mogućih 28 bodova (71,4%). Indikator sadrži osam elemenata, od kojih je najlošije ocenjen prosečan broj ponuđača u postupcima javnih nabavki (E.4) i dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki na zvaničnom veb-sajtu grada (E.8). Detaljan prikaz bodovanja indikatora 12 dat je u tabeli ispod.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Gradska uprava je donela interni akt kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	2	2
E.2	U lokalnoj upravi je uspostavljena organizaciona jedinica u čijem delokrugu rada je sprovođenje javnih nabavki i postoje kadrovski kapaciteti za sprovođenje javnih nabavki u skladu sa propisima	4	4
E.3	Lokalna uprava za sprovođenje postupaka javnih nabavki koristi portal javnih nabavki	4	4

²⁷ https://budzeti.data.gov.rs/opstine/162/income?selected_year=2

E.4	Prosečan broj ponuđača u postupcima javnih nabavki	4	0
E.5	Udeo postupaka javnih nabavki koje su dodeljene jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku	4	2
E.6	Udeo postupaka javnih nabavki u kojima je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci	4	4
E.7	Postupak javnih nabavki sprovodi kompetentna komisija u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	4	4
E.8	Dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki na internet stranici JLS	2	0
UKUPNO:		28	20
OCENA (skala 0–5):		4	

Gradska uprava Grada Subotice je usvojila interni akt kojim je bliže uredila planiranje i sprovođenje postupaka javnih nabavki²⁸, onako kako je to predviđeno *Zakonom o javnim nabavkama*. Pored normativnog okvira, za efikasno obavljanje poslova javnih nabavki važno je da postoje organizacioni i kadrovski kapaciteti unutar lokalne uprave za sprovođenje istih u skladu sa propisima (E.2). Analiza je pokazala da je **unutar gradske uprave formirana posebna organizaciona jedinica – Odsek za javne nabavke, kao deo Službe za propise, javne nabavke i opšte poslove**. U okviru Odseka za javne nabavke sistematizovana su i popunjena 4 radna mesta, te su prvom i drugom elementu (E.1 i E.2) dodeljeni maksimalni bodovi.

Daljim istraživanjem je analizirano da li lokalna uprava koristi Portal javnih nabavki za sprovođenje postupaka javnih nabavki u onim slučajevima kada je na to obavezuje zakon (E.3). **Tokom 2021. godine Gradska uprava je pokrenula i okončala 103 postupka javnih nabavki i svi su bili objavljeni na Portalu javnih nabavki**. Iako nije zakonska obaveza, metodologija istraživanja je predvidela da lokalne uprave treba dodatno da povećaju transparentnost sprovođenja javnih nabavki, tako što će informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objaviti na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji (E.8). Međutim, **tokom 2021. godine na veb-sajtu grada je objavljena samo informacija o pokretanju jednog postupka javne nabavke**. Ovakvi nalazi su uslovlili dodelu maksimalnog broja bodova za treći element (E.3), kao i oduzimanje bodova za osmi (E.8).

Pored transparentnosti, predmet analize je bila i kompetitivnost postupaka javnih nabavki i to, najpre, u smislu utvrđivanja prosečnog broja ponuđača u postupcima javnih nabavki u poslednjih 12 meseci od momenta sprovođenja monitoringa (E.4). Analiza je pokazala da je u periodu od juna 2021. do maja 2022. Gradska uprava okončala 106 postupaka javnih nabavki, te da je u svim tim postupcima sudelovalo ukupno 137 ponuđača. Dakle, **prosečan broj ponuđača po postupku javne nabavke je iznosio 1,29 što je nedovoljno da bi se oni mogli smatrati kompetitivnim**. Kao minimalni prag kompetitivnosti se uzima da u svakom postupku javne nabavke učestvuju najmanje 2 ponuđača. To je razlog zašto za četvrti element (E.4) nisu dodeljeni bodovi. Dodatno, provera kompetitivnosti javnih nabavki je proveravana i kroz broj postupaka javnih nabavki u poslednjih 12 meseci na kojima je učestvovao samo jedan ponuđač, a koji su okončani tako što je tom ponuđaču dodeljen ugovor (E.5). **U posmatranom periodu je bilo 75 postupaka javnih nabavki (od 106) koji su okončani tako što je ugovor dodeljen jedinom ponuđaču, te udeo**

²⁸ Dostupno na: http://www.subotica.rs/documents/pages/8555_8.pdf

ovakvih postupaka iznosi 70,7%. Ovakav nalaz je bio dovoljan za polovičan broj bodova koji su se mogli osvojiti za peti element indikatora.

Daljim istraživanjem je proveravano da li su postupci javnih nabavki zasnovani na principu jednakog tretmana ponuđača i zabrane diskriminacije, i to utvrđivanjem udela postupaka javnih nabavki u kojima je *Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki* donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci (E.6). U obzir su uzeti svi postupci javnih nabavki okončani u prethodnoj kalendarskoj godini. **Analiza je pokazala da ni za jedan od 103 postupka javnih nabavki okončanih tokom 2021. godine Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci.** Tako su za šesti element (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi.

Konačno, indikator 12 je testirao da li postupke javnih nabavki sprovodi stručna komisija u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama (E.7). S obzirom na to da lokalna uprava nije u obavezi da imenuje komisiju za javnu nabavku ukoliko procenjena vrednost nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000,00 dinara, za uzorak su uzeta tri poslednja sprovedena postupka javnih nabavki u prethodnoj kalendarskoj godini (2021), čija je procenjena vrednost bila iznad zakonom utvrđene granice. Zakon je propisao brojnost i kompetencije članova komisije onda kada se ona formira. Uvidom u dokumentaciju, **zaključeno je da su tri poslednja postupka javnih nabavki, procenjene vrednosti iznad 3 miliona dinara, sprovele komisije koje su bile formirane u skladu sa zakonom.** Reč je o sledećim postupcima javnih nabavki iz 2021: 1) Usluga projektantskog nadzora na zgradi Narodnog pozorišta u Subotici, 2) Usluga izrade studije "Revizija aktivnosti Grada Subotice u oblasti zaštite životne sredine i socijalnih pitanja", 3) Radovi na asfaltiranju ulice 2. Vinogradi u Čantaviru. Ovakav nalaz je Subotici doneo maksimalan broj bodova za sedmi element indikatora (E.7)

ZAKLJUČCI

4.

Nalazi istraživanja su pokazali da je Grad Subotica osvojio ukupno 160 bodova (od mogućih 262), odnosno da su **analizirani indikatori u svih šest oblasti javne uprave ispunjeni 61,1%.** **Ukupna ocena stanja u svih šest analiziranih oblasti javne uprave iznosi 3, na šestostepenoj skali od 0–5.** Dodatno, analiza je pokazala da je u Subotici najbolje stanje u oblasti pružanja administrativnih usluga građanima (osvojenih 71,4% boda), kao i u oblasti upravljanja javnim finansijama (osvojenih 70,3%). Najlošije ocenjena oblast u procesu sprovedenog monitoringa je strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave, u kojoj je Subotica osvojila 38,5%.

U okviru prve oblasti – Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave utvrđeno je da je GU Grada Subotice obezbedila učešće civilnog sektora i zainteresovanih strana u širokom konsultativnom procesu koji je pratio izradu Strategije lokalnog održivog razvoja Grada Subotice 2013–2022. Reč je o dokumentu koji je među strateškim ciljevima razvoja grada predvideo i unapređenje rada gradske uprave. Međutim, ozbiljni nedostaci su identifikovani u vezi sa učešćem OCD u sprovođenju i praćenju ovog dokumenta. Analiza je pokazala da lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje SLOR-a ne uključuju predstavnike civilnog sektora, da ovi mehanizmi uopšte nisu operativni, te da ne postoje godišnji izveštaji o sprovođenju SLOR-a.

U okviru druge oblasti – Izrada i koordinacija politika, nalazi istraživanja su pokazali da je u velikoj meri obezbeđena transparentnost rada Gradskog veća, da je javnost informisana o održavanju sednica i dnevnom redu, o usvojenim predlozima odluka i drugih akata, ali da zapisnici sa sednica nisu javno dostupni. Takođe, javne konsultacije u procesu izrade analiziranih propisa i javnih politika se sprovode u skladu sa zakonom, a o održavanju javnih konsultacija javnost se često informiše korišćenjem većeg broja komunikacijskih kanala (zvanična internet prezentacija JLS, dnevne i nedeljne novine). Međutim, rani javni uvid se sprovodi isključivo u pogledu usvajanja prostornih planova, jer je zakonska obaveza, a nije zaživeo kao vid konsultacija u ranoj fazi prilikom izrade drugih dokumenata i propisa. U ostale nedostatke spada to što na zvaničnoj internet prezentaciji grada ne postoji jedinstveno mesto (stranica, baner i sl.) na kome se objavljuju sve informacije o održavanju javnih konsultacija (javne rasprave, javni uvid i sl.), kao i to što se izveštaji o održavanju javnih konsultacija ne izrađuju u svim slučajevima i/ili nisu javno dostupni.

Monitoringom treće oblasti – Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima utvrđeno je da ne postoji poseban višegodišnji plan kojim su predviđeni osnovni pravci i ciljevi u oblasti upravljanja ljudskim resursima u gradskoj upravi, kao i da postojeći institucionalni okvir za obavljanje poslova ULJR nije odgovarajući s obzirom na veličinu grada. Internim aktima grada je predviđeno obavljanje svih poslova u oblasti ULJR, u skladu sa zakonom, a kao dobra praksa se ističe i ažurno vođenje kadrovske evidencije o zaposlenima, kao i priprema i javno objavljivanje izveštaja o broju i strukturi zaposlenih. Dalje, analiza je ukazala na brojne nedostatke u procesu zapošljavanja službenika na izvršilačkim radnim mestima, među kojima su najznačajniji: javni poziv je sadržao nerazumne prepreke za eksterne kandidate koji nikada ranije nisu radili u upravi (obavezan državni stručni ispit), nije bilo omogućeno prikupljanje podataka iz javnih registara po službenoj dužnosti, nije ispoštovana izborna procedura navedena u tekstu javnog poziva, zapisnici konkursne komisije ne sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku, a na osnovu kojih bi se moglo utvrditi da li su svi kandidati imali jednak tretman, itd. Takođe, zaključeno je da u poslednje dve godine nije bilo neuspelih konkursa za popunjavanje radnih mesta službenika na položaju, kao i njihovog razrešenja mimo zakonskog osnova, ali nije bilo ni postavljanja vršioca dužnosti na ove pozicije. Kada govorimo o efikasnosti mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije, zaključuje se da je gradska uprava uvela

sve mere / mehanizme predviđene zakonom, koje doprinose jačanju integriteta i sprečavanju korupcije u lokalnoj upravi – Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, Lokalni antikorupcijski plan i Žalbenu komisiju, ali da se ne prati sprovođenje usvojenih mera, ne sačinjavaju godišnji izveštaji i ne informiše javnost o tome.

U okviru četvrte oblasti – Odgovornost identifikovan je visok nivo proaktivnosti gradske uprave u objavljivanju informacija o svom radu na zvaničnoj internet prezentaciji. Opštu sliku, ipak, kviri nalaz da je većina analiziranih dokumenta objavljena samo na srpskom jeziku, dok su verzije na ostalim službenim jezicima dostupne samo u službenim listovima grada, ali ne i na verzijama interent prezentacije grada na manjinskim jezicima. Na zvaničnom veb-sajtu grada se mogu naći informacije o unutrašnjem uređenju i organizaciji gradske uprave, uz detaljne kontakt informacije svake organizacione jedinice, ali bez opisa poslova koje one obavljaju. Takođe, dostupan je Informator o radu, Statut grada, Plan javnih nabavki, kao i svi dokumenti koji se odnose na usvajanje i izvršenje budžeta. Ipak, uočeno je da svi trenutno važeći planski dokumenti grada nisu lako dostupni ni na srpskom jeziku, već su neki od njih objavljeni samo u službenom listu grada.

U okviru pete oblasti – Pružanje usluga utvrđeno je da ne postoji poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, već da je krovnom strategijom grada unapređenje kvaliteta javnih usluga prepoznato kao strateški cilj. U prizemlju Gradske uprave postoji Uslužni centar koji ima odlike jedinstvenog upravnog mesta, gde građani na jednom mestu samo jednim dolaskom mogu da ostvare više svojih prava na svim službenim jezicima i podnesu zahteve za korišćenje različitih usluga. Na osnovu komentara upisanih u „Knjigu utisaka“, zaključuje se da su građani u velikoj meri zadovoljni kvalitetom javnih usluga koje se pružaju u Uslužnom centru. Kada je reč o pružanju onlajn usluga, korišćenjem elektronskih servisa poput nacionalnog portala eUprava, analiza je pokazala da GU Grada Subotice u značajnijoj još uvek ne koristi meri ovaj portal za pružanje svojih usluga. Konačno, istraživanje je potvrdilo da su u Subotici zadovoljni svi zakonom propisani tehnički standardi koji omogućavaju nesmetan pristup i dostupnost administrativnih usluga osobama sa invaliditetom.

U okviru šeste oblasti – Upravljanje javnim finansijama nalazi monitoringa su pokazali da se prilikom usvajanja budžeta grada ne poštuje budžetski kalendar, i to pre svega kada je reč o rokovima koji su postavljeni za donošenje Odluke o budžetu i njeno dostavljanje nadležnom ministarstvu. Budžet sadrži više rodno odgovornih ciljeva, a rashodi i izdaci su iskazani po programskoj klasifikaciji tj. budžet je po svojoj prirodi programski. Odstupanje između inicijalno planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda i rashoda je u 2020. godini iznosilo oko 20%, što se može smatrati prihvatljivim odstupanjem s obzirom na to da je ta godina bila vanredna u svakom smislu zbog proglašenja pandemije koronavirusa. Analiza je ukazala na visok nivo transparentnosti budžeta grada, pre svega, u smislu lake dostupnosti dokumenata koji se odnose na njegovo usvajanje i izvršenje. U oblasti sprovođenja javnih nabavki, zaključeno je da se postupci javnih nabavi sprovode na principima transparentnosti, jednakog tretmana ponuđača, zabrane diskriminacije, te da se za njihovo sprovođenje formira komisija u skladu sa odredbama zakona. Međutim, primetan je nizak nivo kompetitivnosti sprovedenih postupaka javnih nabavki, pre svega, imajući na umu mali broj ponuđača po postupku, odnosno činjenicu da se čak u 70% okončanih javni nabavki ugovor dodeljuje jedinom ponuđaču u postupku.

PREPORUKE

5.

5.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

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

1. S obzirom na to da krovna strategija grada ističe krajem godine, potrebno je unapređenje rada gradske uprave predvideti kao cilj bilo u posebnom planskom dokumentu (npr. strategija, program) ili u nekom sveobuhvatnijem dokumentu, poput Plana razvoja JLS koji je trenutno u izradi.
2. Obezbediti učešće predstavnika civilnog sektora u telu za sprovođenje i praćenje strateškog dokumenta usmerenog na unapređenje rada gradske uprave, i to na osnovu javnog i konkurentskog postupka.
3. Potrebno je redovno održavati sastanke lokalnog mehanizma za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske uprave (najmanje jednom u 6 meseci).
4. Potrebno je izrađivati godišnje izveštaje o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske uprave i učiniti ih lako dostupnim (na 3 klika od početne stranice internet prezentacije JLS).
5. Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske uprave treba da omoguće uvid u vrednovanje postignutog učinka u ovoj oblasti, tj. da sadrže indikatore učinka u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.

5.2. Izrada i koordinacija politika

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

1. Potrebno je učiniti javno dostupnim zapisnike sa sednica Gradskog veća, na istom mestu na kome se na zvaničnoj internet prezentaciji grada objavljuju ostale informacije o radu ovog organa.
2. Uvesti praksu održavanja javnih rasprava prilikom rebalansa gradskog budžeta, zbog važnosti donošenja ovih odluka, bez obzira na to što to nije zakonska obaveza.
3. Informacije o održavanju svih vrsta javnih konsultacija u procesu izrade propisa i javnih politika treba javno objavljivati kroz što više komunikacijskih kanala, kako bi se doprlo do što šire ciljne grupe (internet prezentacija grada, zvanični nalozi grada na društvenim mrežama, mediji, elektronska pošta i sl.).
4. Uvesti praksu konsultacija u ranoj fazi pripreme propisa i javnih politika, gde god to bude moguće, a ne samo u slučaju donošenja prostornih planova.
5. Omogućiti objavljivanje informacija o održavanju javnih konsultacija, javnih rasprava i javnog uvida na jedinstvenom mestu (stranica, baner, poseban portal) na zvaničnoj internet prezentaciji grada, kako bi se olakšalo pretraživanje ovih informacija za sve zainteresovane aktere.
6. Redovno izrađivati izveštaje o sprovedenim javnim konsultacijama i učiniti ih javno i lako dostupnim na zvaničnom veb-sajtu grada. Izveštaji treba da pruže uvid u sve pristigle komentare i predloge na nacrt dokumenta, njihove predlagače, status komentara (prihvaćen, odbijen i delimično prihvaćen) i razloge za takvu odluku.

5.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

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

1. Potrebno je definisati višegodišnji strateški okvir za upravljanje ljudskim resursima unutar gradske uprave i to posebnim dokumentom ili nekim sveobuhvatnijim planskim dokumentom, poput Plana razvoja JLS.
2. Uložiti napore na planu uspostavljanja adekvatnog institucionalnog okvira za obavljanje poslova upravljanja ljudskim resursima koji bi odgovarao veličini gradske uprave i broju stanovnika.
3. Osigurati da tekst javnog poziva bude razumljiv za eksterne kandidate koji ranije nisu radili u javnoj upravi (bez korišćenja birokratskog jezika), ali i da javni poziv ne sadrži nerazumne prepreke za eksterne kandidate, poput položenog državnog stručnog ispita i sl.
4. Omogućiti kandidatima da u postupku pripreme dokumentacije za prijavu na konkurs mogu ovlastiti gradsku upravu da u njihovo ime, u skladu sa zakonom, prikupi podatke koji se vode u službenim evidencijama.
5. Javno objavljivati odgovore na tražena pojašnjenja u vezi raspisanog javnog poziva za popunjavanje radnih mesta, po mogućstvu na istoj stranici na zvaničnoj internet prezentaciji grada gde je objavljen i tekst javnog poziva, a sa ciljem jednakog tretmana svih potencijalnih kandidata.
6. Provera stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata trebalo bi da bude proveravana pored usmenog i pisanim putem, u skladu sa izbornim postupkom navedenim u javnom pozivu.
7. 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.
8. Zapisnici konkursne komisije 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.
9. Potrebno je obezbediti objavljivanje odluka o izboru kandidata na javnim pozivima za popunjavanje radnih mesta u gradskoj upravi na zvaničnoj internet prezentaciji grada.
10. Potrebno je obezbediti redovno praćenje primene Kodeksa ponašanja zaposlenih u Gradskoj upravi Grada Subotice i javnim službama Grada, kao i Lokalnog antikorupcijskog plana, te sastavljati godišnje izveštaje i informisati javnost o tome.

5.4. Odgovornost

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

1. Potrebno je na zvaničnoj internet prezentaciji grada objaviti opise poslova svih organizacionih jedinica gradske uprave, kako bi te informacije bile lako dostupne građanima.
2. Potrebno je obezbediti objavljivanje zvaničnih dokumenata na svim službenim jezicima u upotrebi na zvaničnoj internet prezentaciji grada, a ne samo u okviru službenih listova grada, jer te informacije nisu lako dostupne građanima u tom formatu. U tom smislu, potrebno je obezbediti da se zvanični dokumenti grada istovremeno objavljuju na svim postojećim verzijama veb-sajta izrađenim na službenim jezicima u upotrebi, a ne samo na srpskoj verziji.
3. Potrebno je omogućiti laku dostupnost svih važećih planskih dokumenata i javnih politika na zvaničnoj internet prezentaciji grada, po mogućstvu u okviru iste veb-stranice na kojoj će se objavljivati samo ova vrsta dokumenata.

5.5. Pružanje usluga

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

1. Potrebno je definisati strateški okvir za unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, bilo u okviru posebnog dokumenta ili nekog sveobuhvatnijeg planskog dokumenta, poput Plana razvoja JLS.
2. Dalje unapređenje kvaliteta lokalnih javnih usluga treba da uzme u obzir razvijanje jedinstvenog upravnog mesta u skladu sa zakonom i potrebama širokog kruga korisnika, sa posebnim fokusom na unapređenje dostupnosti administrativnih usluga osobama sa invaliditetom. Takođe, zbog veličine grada potrebno je omogućiti jednak teritorijalni pristup javnim uslugama na čitavoj teritoriji grada, pogotovo stanovnicima koji žive daleko od urbanog centra (teritorijalna dislokacija Uslužnog centra).
3. Potrebno je registrovati Grad Suboticu kao pružaoca usluga na portalu eUprava, te povećati broj usluga koje se građanima pružaju preko ovog portala.
4. Potrebno je povećati broj usluga koje se građanima pružaju onlajn, preko elektronskih servisa na zvaničnoj internet prezentaciji grada.
5. Uvesti kao redovnu praksu ispitivanje zadovoljstva građana uslugama koje pruža gradska uprava, ne samo na osnovu uvida u komentare ostavljene u „Knjizi utisaka“, već i anketiranjem građana, istraživanjem javnog mnjenja i sl. Dobijene nalaze je potrebno koristiti kao ulazne parametre za dalje unapređenje rada gradske uprave.
6. Redovno ažurirati informacije na zvaničnoj internet prezentaciji grada u vezi sa spiskom usluga koje pružaju organizacione jedinice gradske uprave i načinom (postupkom) njihove realizacije.



5.6. Upravljanje javnim finansijama

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

1. Uložiti dodatni napor da se prilikom pripreme i usvajanja budžeta JLS poštuju svi rokovi predviđeni Zakonom o budžetskom sistemu.
2. Unaprediti proces planiranja budžetskih prihoda i rashoda, tako što odstupanja tokom iste fiskalne godine ne bi trebalo da prelaze 15%.
3. Učiniti javno dostupnim mesečne i kvartalne izveštaje o izvršenju budžeta, bilo kroz budžetski portal ili na stranici „Budžet“ na zvaničnoj internet prezentaciji grada.
4. Uvesti praksu izrade i objavljivanja Građanskog vodiča kroz Odluku o konsolidovanom završnom računu grada.
5. Uvesti praksu objavljivanja podataka o izvršenju budžeta u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka.
6. Povećati transparentnost sprovođenja javnih nabavki, tako što će se informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objavljivati na zvaničnoj internet prezentaciji grada, bez obzira na njihovu objavu na Portalu javnih nabavki.
7. 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 bile prilagođene određenim ponuđačima, njihovim uslugama i robi na tržištu.

