

IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE

—
OPŠTINA

Bečeј

IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE OPŠTINA BEČEJ

Publikacija:
Izveštaj o stanju lokalne uprave Opština Bečej

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 Opštinskog veća i pripreme nacрта 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.....	24
3.4. Odgovornosť.....	26
3.4.1. Proaktivnosť lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici.....	26
3.5. Pružanje usluga.....	28
3.5.1. Dostupnosť i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima.....	29
3.6. Upravljanje javnim finansijama.....	32
3.6.1. Stepensť poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosťi planiranja prihoda i rashoda.....	32
3.6.2. Transparentnosť i dostupnosť budžeta i pratećih dokumenata.....	35
3.6.3. Zasnovanosť postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosťi i transparentnosťi.....	37
4. ZAKLJUČCI.....	40
5. PREPORUKE.....	43
5.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave.....	44
5.2. Izrada i koordinacija politika.....	44
5.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima.....	45
5.4. Odgovornosť.....	46
5.5. Pružanje usluga.....	46
5.6. Upravljanje javnim finansijama.....	47

SAŽETAK

1.



Monitoring i evaluacija funkcionisanja opštinske uprave u Bečeju, sprovedeni tokom 2022. godine, pokazali su da je stanje u svih šest analiziranih oblasti javne uprave u ovoj opštini ocenjeno ukupnom ocenom 3, na šestostepenoj skali od 0–5. Analiza je, s jedne strane, pokazala da je u Bečeju najbolje stanje u dve oblasti – upravljanje ljudskim resursima i odgovornost. U okviru prve oblasti najbolje je ocenjena institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima, dok je u drugoj najbolje ocenjena proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici.

S druge strane, monitoring je pokazao da je u Bečeju najlošije stanje u oblastima javne uprave koje se odnose na pružanje usluga, odnosno izradu i koordinaciju lokalnih javnih politika. Konkretno, u okviru prve pomenute oblasti najlošije je ocenjena dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima, dok je u okviru druge najlošije ocenjena inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika.

UVOD

2.

Opština Bečej 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 Opštini Bečej u periodu **januar–jun 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, a koja sadrži 12 indikatora. Metodologija se, u 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, metodologija sprovedenog istraživanja 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.

Opština Bečej se nalazi u Južnobačkom okrugu u AP Vojvodina i prostire se na 487 km². Reč je o multietničkoj opštini u kojoj je prema procenama iz 2020. godine živelo 34.675 stanovnika, najviše Mađara, Srba i Roma. U službenoj upotrebi se nalaze dva jezika: srpski i mađarski. Prema razvijenosti, Bečej spada u drugu grupu jedinica lokalne samouprave, čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80 do 100% republičkog proseka. Prosečna neto zarada u decembru 2021. godine u Bečeju je iznosila 65.438,00 dinara.

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, poput donošenja odluka, upravljanja ljudskim resursima, pružanja usluga, upravljanja javnim finansijama itd. Pored navedenog, analiza stanja treba da pruži jasan uvid u nedostatke identifikovane u radu lokalnih uprava koje bi trebalo otkloniti i unaprediti u narednom periodu.

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 Opština Bečej osvojila ukupno 157 bodova od mogućih 262, odnosno da su **analizirani indikatori u svih 6 oblasti javne uprave ispunjeni 59,92%**. **Ukupna ocena stanja u svih šest analiziranih oblasti javne uprave iznosi 3, na šestostepenoj skali od 0–5**. Zahvaljujući ostvarenom broju bodova, Bečej je u ukupnom plasmanu zauzeo **drugo** 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 Bečeju najbolje stanje u oblasti upravljanja ljudskim resursima, sa osvojenih 73,6% bodova, a najlošije u oblasti pružanja administrativnih usluga građanima**, sa osvojenih 35,7% bodova. Ukoliko analizu postignutih rezultata spustimo na nivo indikatora, uočava se da je najbolje stanje u vezi sa institucionalizacijom poslova upravljanja ljudskim resursima (indikator 4), za koji je Bečej osvojio 100% bodova, odnosno u vezi sa efikasnošću mera za zaštitu službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja (indikator 6), sa ostvarenih 93,8% 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 dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima (indikator 9), sa osvojenih 35,7% bodova.

Tabela 2: Pregled rezultata procene stanja prema oblastima i indikatorima u Opštinskoj upravi Bečej

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	16	3
II. Izrada i koordinacija politika				
2.	Transparentnost rada Opštinskog veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	6	2
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	12	5
5.	Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi	22	12	3
6.	Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja	16	15	5
7.	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	14	3
IV. Odgovornost				
8.	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	20	3

V. Pružanje usluga				
9.	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima	28	10	2
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	17	3
12.	Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti	28	18	3
UKUPNO:		262	157	
UKUPNA OCENA MONITORINGA ZA SVE OBLASTI (skala 0–5):			3	

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

3.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

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

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

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

Opštinska uprava Opštine Bečej (u daljem tekstu: *OU Bečej*) je osvojila ukupno 16 bodova (61,5%) za oblast *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave* i na šestostepenoj skali (od 0–5) stanje u ovoj oblasti **ocenjeno je prosečnom ocenom 3**. Od ukupno 11 elemenata indikatora, maksimalne bodove je dobila za njih 6 (E.2, E.3, E.4, E.5, E.7 i E.8), dok za četiri elementa nije dobila nijedan bod (E.6, E.9, E.10 i E.11). 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	4
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	2
E.8	Uključivanje organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme postiže se na osnovu otvorenog konkurentskog postupka	2	2
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	16
OCENA (skala 0–5):		3	

Opština Bečej ne poseduje poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje rada opštinske uprave, već je u okviru drugih važećih planskih dokumenata unapređenje rada opštinske uprave prepoznato kao jedan od ciljeva. Neposjedovanje posebnog planskog dokumenta u pomenutoj oblasti je rezultiralo smanjenjem bodova za prvi element indikatora (E.1). Dva važeća dokumenta – **Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije i Akcioni plan opštine Bečej za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti 2018–2022.** sadrže posebne ciljeve koji se odnose na unapređenje određenih segmenata opštinske uprave, među kojima su:

- » *Povećana transparentnost u procesu usvajanja propisa,*
- » *Uspostavljena registracija informacija i korigovanje organizacije rada u organima opštine u skladu sa prijavama i predstavkama koje dobija iz spoljnog okruženja,*
- » *Povećana transparentnost administrativnih procedura za ostvarivanje prava i regulisanje obaveza korisnika usluga Opštine Bečej,*
- » *Unapređen sistem kontrole sprovođenja administrativnih procedura za ostvarenje prava i obaveza korisnika usluga,*

- » *Povećanje transparentnosti, odgovornosti i kontrole nad procesom dodele sredstava udruženjima građana,*
- » *Unapređenje usluga na teritoriji opštine Bečej kako bi u većoj meri odgovarale potrebama građana i građanki, itd.*

Kada govorimo o uključenosti organizacija civilnog društva (OCD) u proces izrade pomenutih dokumenata koji sadrže ciljeve usmerene na unapređenje opštinske uprave, **može se zaključiti da je izradu oba dokumenta pratilo održavanje javnih konsultacija, uz učešće brojnih lokalnih aktera** (E.2). Konkretno, tokom izrade Akcionog plana (AP) za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti sprovedena je anketa i fokus grupe za prikupljanje podataka za analizu stanja, a među članovima Radne grupe za izradu dokumenta našli su se i predstavnici tri lokalne OCD – *Bečejsko udruženje mladih, Obrazovni impuls, Udruženje žena Mileševke*. Javna rasprava o nacrtu dokumenta trajala je čak 2 meseca i podrazumevala je organizaciju četiri javna događaja (po jedan u svakoj seoskoj mesnoj zajednici), kao i javnu raspravu u Skupštini opštine, koja je u celosti snimana i emitovana na lokalnoj televiziji. Takođe, prilikom izrade LAP-a za borbu protiv korupcije predstavnici OCD su bili uključeni u Radnu grupu za izradu LAP-a, javna rasprava o nacrtu dokumenta je trajala 20 dana i podrazumevala je održavanje javne prezentacije na kojoj je predstavljen nacrt LAP-a, a sve zainteresovane strane su mogle izvršiti uvid u nacrt istog na zvaničnoj internet prezentaciji opštine ili u prostorijama opštinske uprave, te dostaviti svoje komentare, sugestije i predloge imejlom. Ovakvi nalazi su usloveli dodelu maksimalnih bodova za drugi element indikatora (E.2).

Ukoliko razmatramo otvorenost opštinske uprave da u proces pomenutih javnih konsultacija uključi što veći broj zainteresovanih strana i omogući da predstavnici različitih sektora daju svoje viđenje, komentare i sugestije na gorenavedene nacрте dokumenta, može se zaključiti da je Opština Bečej u tome uspela (E.3). Naime, u oba slučaja javni pozivi za učešće zainteresovanih strana u javnoj raspravi o nacrtu dokumenta su bili objavljeni na zvaničnoj internet prezentaciji opštine, zajedno sa obrascem za dostavljanje komentara i sugestija. Posebno je pohvalno što je prilikom izrade AP za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti opštinska uprava „išla u susret samoj ciljnoj grupi“, a to su pretežno žene koje žive u seoskim naseljima na teritoriji opštine, te su fokus grupe i javne rasprave organizovane upravo u seoskim mesnim zajednicama. Na ovaj način je omogućila najširoj ciljnoj grupi da uzme učešće u procesu javnih konsultacija, ali i da od nje dobije konkretne opise problema i predloge za njihovo rešavanje.

Važno je istaći da je pored otvorenosti opštinske uprave da omogući što širi proces konsultacija, **postojala namera da se civilnom društvu omoguće potpune informacije o samom procesu strateškog planiranja** (E.4), kao **svojevrсна priprema za njihovo aktivno učešće** (npr. polazne osnove, informacija o nameri da se priprema dokument javne politike, nacrt dokumenta, informacija o trajanju konsultacija i načinu podnošenja predloga i komentara, itd.). Tako je na zvaničnom veb-sajtu opštine i u lokalnim medijima objavljena informacija kako o pokretanju procesa izrade dokumenata, tako i o javnoj raspravi o nacrtu izrađenih dokumenata. Građani su informisani gde mogu da izvrše javni uvid u nacrt dokumenta, kao i o načinu na koji mogu da dostave svoje predloge / komentare i do kog roka. Takođe, građani su bili informisani o održavanju javnih događaja na kojima su predstavljeni nacrti dokumenta i pozvani su da uzmu učešće u njima.

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 LAP-a

za borbu protiv korupcije nije stigao nijedan komentar na nacrt dokumenta. Međutim, na nacrt AP-a za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti stiglo je 5 predloga za uvođenje novih mera, od kojih su 3 prihvaćena, a 2 odbijena, uz navođenje obrazloženja za takvu odluku. **Ovakvo postupanje opštinske uprave sa primljenim komentarima i predlozima tokom javnih konsultacija, istraživački tim je pozitivno ocenio (E.5).** Dalje, 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 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 opštinske uprave, čime se ujedno gradi poverenje sa lokalnom zajednicom za buduće konsultativne procese. Analiza je pokazala **da su oba izveštaja o sprovedenim javnim raspravama javno dostupna, ali da nisu potpuna.** Naime, u *Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu AP za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti* nisu navedena imena lica ili naziv institucije / organizacije koja su uputila određeni komentar / predlog, te je ovo bio razlog za oduzimanje bodova za šesti element indikatora (E.6).

Analiza je, dakle, pokazala da je OU Bečej obezbedila učešće civilnog sektora i zainteresovanih strana u javne konsultacije povodom izrade lokalnih javnih politika koje se, između ostalog, odnose i na unapređenje rada opštinske uprave. Međutim, ako razmatramo učešće OCD u sprovođenju i praćenju ovih dokumenata (E.8), prikupljeni podaci ukazuju **da Radno telo za praćenje primene LAP-a za borbu protiv korupcije u svom sastavu ima predstavnike civilnog sektora, što nije slučaj sa Savetom za rodnu ravnopravnost i Komisijom za rodnu ravnopravnost.** Pomenuto radno telo je formirano 2019. godine i u njegov sastav je ušlo 5 građana izabranih na javnom konkursu, čija je procedura bila vrlo transparentna. Radno telo se od osnivanja do kraja 2021. godine sastalo 5 puta, nijednom tokom 2021. godine na koju se odnosio monitoring, dok se Savet za rodnu ravnopravnost sastao samo jednom tokom 2021. S obzirom na to da nije obezbeđena redovnost u radu ovih tela (održavanje sastanaka najmanje jednom u 6 meseci), za deveti element (E.9) su oduzeti bodovi.

Takođe, **istraživanje je pokazalo da se izveštaji o sprovođenju analiziranih dokumenata ne pripremaju redovno** (najmanje jednom godišnje), što je rezultiralo oduzimanjem bodova za deseti i jedanaesti element (E.10, E.11). Tokom intervju sa lokalnim službenikom zaduženim za pitanja rodne ravnopravnosti ukazano je da je Opština Bečej do sada radila na sprovođenju mera iz AP za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti isključivo kroz realizaciju donatorskih projekata, te da o realizaciji projekata postoje iscrpni izveštaji namenjeni donatorima, ali ne i poseban godišnji izveštaj o sprovođenju AP. Prvi projekat *Ključni koraci ka rodnoj ravnopravnosti* finansirala je Evropska unija tokom 2019. godine i za njega je Opština Bečej dobila nagradu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS). U Bečeju je sproveden i projekat *Inovativne usluge za poboljšanje kvaliteta života žena* u opštini Bečej koji je tokom 2020. godine podržan iz programa Swiss PRO i nagradnog fonda MDULS-a.

3.2. Izrada i koordinacija politika

Stanje u okviru druge oblasti javne uprave – *Izrada i koordinacija politika* mereno je posredstvom dva indikatora, od kojih se prvi odnosi na transparentnost rada Opštinskog veća i 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.

Opština Bečej je u ovoj oblasti zadovoljila 43,3% postavljenih indikatora, osvojivši 13 od mogućih 30 bodova (6 bodova za prvi indikator i 7 bodova za drugi indikator).

3.2.1. Transparentnost rada Opštinskog veća i pripreme nacrtu i predloga odluka u lokalnoj upravi

OU Bečej je za prvi indikator u oblasti *Izrade i koordinacije politika* osvojila ukupno 6 bodova (50%) i na šestostepenoj skali (od 0–5) stanje u ovom domenu **ocenjeno je srednjom ocenom 2**. Detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 2 dat je u tabeli ispod.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o održavanju sednica opštinskog veća, uključujući i dnevni red, unapred se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	0
E.2	Zapisnici sa sednica opštinskog veća objavljuju se na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	4
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	0
UKUPNO:		12	6
OCENA (skala 0–5):		2	

Istraživanje je obuhvatilo analizu javno dostupne dokumentacije sa svih sednica Opštinskog veća održanih u periodu 6 meseci, počev od momenta sprovođenja monitoringa. Tako je utvrđeno da je u periodu od avgusta 2021. do januara 2022. godine održano 39 sednica i da su materijali sa svih sednica dostupni na posebnoj veb-stranici.⁵ **Među objavljenim materijalima sa sednica nema dnevnog reda**, iako se on može posredno saznati iz zapisnika, **te se zaključuje da javnost nije unapred informisana o održavanju sednica Opštinskog veća** u smislu najave njihovog održavanja, što je bio razlog za oduzimanje bodova za prvi element (E.1). S druge strane, **pohvalno je što javnost ima uvid u zapisnike sa svake sednice, kao i u usvojene predloge odluka i drugih akata** iz delokruga rada Opštinskog veća, te su za drugi i treći element (E.2 i E.3) osvojeni maksimalni bodovi.

Za građane je od posebne važnosti da razumeju suštinu, značaj i korisnost predloga odluka koje usvaja Opštinsko veće i šalje ih dalje u skupštinsku proceduru, jer mnoge odluke direktno utiču na kvalitet života građana u lokalnoj zajednici (npr. utvrđivanje cena komunalnih usluga, utvrđivanje visine poreza na imovinu građana itd.). Da bi se lokalno javno mnjenje blagovremeno i na jednostavan način (bez korišćenja birokratskog jezika) informisalo o usvojenim predlozima odluka, neophodno je da opštinska uprava umesto njihovog pukog objavljivanja, pokuša da kroz određene sažetke, jednostavnim i razumljivim jezikom građanima približi suštinu predloženih odluka, njihov uticaj i koristi za opštinu i same građane. To je potrebno uraditi bar u vidu objava / vesti na stranici „Aktuelnosti“ na zvaničnoj internet prezentaciji Opštine. Međutim, analiza

⁵ Dostupno na: <http://www.becej.rs/општина-бекеј/општинско-веће/>

je pokazala da Opština Bečej ne sprovodi ovakvu praksu, već da usvojene odluke objavljuje isključivo u opštinskom službenom listu u izvornom obliku, te su joj oduzeti bodovi za četvrti element indikatora (E.4).

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

Kako je već pomenuto, jedan od najlošije ocenjenih indikatora tokom monitoringa je drugi indikator u oblasti *Izrade i koordinacije politika*, koji se odnosi na inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika. OU Bečej je za ovaj indikator osvojila 7 bodova od mogućih 18 (38,9%), te je stanje u ovom domenu **ocenjeno prosečnom ocenom 2**.

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

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Javne konsultacije se sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa	4	2
E.2	Proaktivnost opštinske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama	4	2
E.3	Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija	2	0
E.4	Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika	2	0
E.5	Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika	4	2
E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	1
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 Opština Bečej usvojila u poslednje dve kalendarske godine, odnosno tokom 2020. i 2021. 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 Opština Bečej je usvojila 14 takvih dokumenata, i to: 3 odluke o budžetu, 5 odluka o rebalansu budžeta, 3 izmene prostornih planova⁶ i 3 dokumenta javnih politika⁷. **Istraživanje je pokazalo da su javne konsultacije sprovedene prilikom izrade 8 dokumenata (57,1%), tj. da ih nije bilo prilikom usvajanja odluka o rebalansu budžeta i LAP-a adaptacije na izmenjene klimatske uslove 2019–2040.** Zbog važnosti lokalnog budžeta kao instrumenta kojim se alociraju javna sredstva na zadovoljavanje potreba od javnog interesa za lokalnu zajednicu,

⁶ Reč je o sledećim dokumentima: Izmena i dopuna Plana detaljne regulacije komercijalne banje u Bečeju, Izmena i dopuna Plana generalne regulacije naselja Bečej, Izmena i dopuna Prostornog plana opštine Bečej

⁷ Reč je o sledećim dokumentima: Lokalni plan upravljanja otpadom 2021-2031, Lokalni plan akcije za decu opštine Bečej 2021-2024, LAP adaptacije na izmenjene klimatske uslove 2019-2040

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. Ovo je razlog zašto su za prvi element indikatora (E.1) umanjeni bodovi.

Kako bi se obezbedio što širi obuhvat zainteresovanih strana u javnim konsultacijama, vrlo je važno da lokalna uprava bude proaktivna u njihovom informisanju (E.2), te da kroz različite komunikacijske kanale širi informacije o održavanju različitih vidova konsultacija. Pretpostavlja se da će korišćenje više različitih kanala – zvanična internet prezentacija JLS, slanje obavještenja elektronskom poštom, zvanični nalozi na društvenim mrežama, mediji i sl. omogućiti informisanje različitih ciljnih grupa i veći odziv. **Prilikom bodovanja drugog elementa indikatora, utvrđeno je da je Opština Bečej tek u 50% sprovedenih javnih konsultacija u poslednje 2 godine koristila 3 kanala za informisanje građana, zbog čega su joj smanjeni bodovi.** Informacije o javnom uvidu u prostorna planska dokumenta su bile objavljene na zvaničnoj internet prezentaciji opštine i u dnevnom listu *Dnevnik* na srpskom i mađarskom jeziku, dok su u ostalim slučajevima, pored zvaničnog veb-sajta opštine korišćeni zvanični nalog opštine na Fejsbuku i portal *Participativni budžet*. Dodatno, metodologija istraživanja posebno vrednuje objavljivanje informacija o održavanju različitih javnih konsultacija na jedinstvenom mestu na zvaničnoj internet prezentaciji JLS – baner, stranica, portal (E.3), kako bi one bile lako dostupne svim zainteresovanim stranama. Međutim, ovakva praksa ne postoji u Bečeju, te su za treći element (E.3) oduzeti bodovi.

Daljim istraživanjem je proveravano da li je u opštini zaživela praksa sprovođenja konsultacija u ranoj fazi izrade propisa i politika, tj. pre prvog nacрта dokumenta. Kao i u većini drugih JLS, **OU Bečej sprovodi rani javni uvid isključivo prilikom izrade ili izmene i dopune prostornih planova, što je zakonska obaveza, ali ne i u ostalim slučajevima,** te je ovakav nalaz uticao na oduzimanje bodova za četvrti element indikatora (E.4).

Izveštaji o sprovođenju javnih konsultacija / rasprava su javno dostupni u 5 od 8 analiziranih slučajeva na zvaničnoj internet prezentaciji opštine⁸, tj. analiza je pokazala da jedino izveštaji Komisije za planove u vezi sa održavanjem javnog uvida o izmenama i dopunama prostornih planova u poslednje 2 godine nisu javno dostupni. To je razlog zašto su umanjeni bodovi za peti element indikatora (E.5). Iz izveštaja o održanim javnim konsultacijama (rasprava, uvid, itd.) se zaključuje da u polovini konsultativnih procesa na nacrt dokumenta nije stigao niti jedan predlog, odnosno komentar. Tamo gde je bilo komentara, iz sadržine izveštaja se mogu saznati njihovi davaoci, kao i odgovori, odnosno obrazloženja, na pristigla pitanja / komentare / predloge. Međutim, za svaki pojedinačni komentar ili predlog nije izričito navedeno da li se prihvata, odnosno delimično prihvata ili odbija. To se, eventualno, može saznati tumačenjem datog obrazloženja / odgovara na pristigle komentare, ali s obzirom na to da se ovakav način izveštavanja ne može smatrati lako razumljivim za većinu čitalaca, za šesti element indikatora (E.6) su umanjeni bodovi.

3.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

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

⁸ Dostupno na: <http://www.becej.rs/документи/остали-документи/>

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.

Opština Bečej je u ovoj oblasti ispunila 73,6% postavljenih indikatora, osvojivši 53 od mogućih 72 boda, te je monitoring pokazao da je upravljanje ljudskim resursima (ULJR) najbolje ocenjena oblast javne uprave u Bečeju. U okviru ove oblasti najlošije je ocenjena otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi, a najbolje institucionalizacija poslova ULJR.

3.3.1. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi

Kako je već pomenuto, jedini indikator koji je OU Bečej ispunila u potpunosti (100%) je upravo ovaj koji se odnosi na institucionalizaciju poslova upravljanja ljudskim resursima, te je stanje u ovom domenu **ocenjeno najvišom ocenom, tj. ocenom 5**. 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	2
E.2	Uspostavljen je odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u lokalnoj upravi	4	4
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	12
OCENA (skala 0–5):		5	

Opština Bečej je tokom 2021. godine usvojila Deklaraciju o ulozi funkcije upravljanja ljudskim resursima u opštini Bečej, u okviru koje su definisani osnovni ciljevi i strateški pravci razvoja funkcije upravljanja ljudskim resursima, kao i mere koje će biti primenjene za razvoj i unapređenje ljudskih resursa. Ovakav nalaz je uslovio dodelu maksimalnih bodova 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 u JLS. Uvažavajući velike razlike između jedinica lokalne samouprave, pre svega u broju zaposlenih u upravi, zakon je zauzeo fleksibilan pristup o tome na koji način bi trebalo organizovati ove poslove. To zapravo znači da JLS imaju slobodu da ove poslove organizuju prema mogućnostima i potrebama, a u skladu sa zakonom. Metodologija istraživanja se, prilikom procene adekvatnosti uspostavljenog institucionalnog okvira za obavljanje poslova u oblasti ULJR, oslonila na modele koji su razvijeni u okviru projekta *Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi*, koji sprovodi Savet Evrope u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština i MDULS. U odnosu na veličinu JLS, razvijeno je pet modela institucionalizacije poslova u oblasti ULJR, i to:

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

Prema proceni Republičkog zavoda za statistiku, Opština Bečej je u 2020. godini imala 34.675 stanovnika, što znači da je za nju adekvatan drugi model institucionalizacije poslova ULJR, koji predviđa postojanje grupe za ULJR u kojoj su sistematizovana i popunjena najmanje tri radna mesta. Analizom je utvrđeno da u Bečeju postoji odsek za ljudske resurse i zajedničke poslove, u okviru Odeljenja za ljudske resurse, informatičke i zajedničke poslove, u kome su sistematizovana i popunjena 3 radna mesta. **Dakle, Bečej je uspostavio odgovarajući institucionalni okvir za ULJR u skladu sa svojom veličinom**, te su mu za drugi element indikatora (E.2) dodeljeni maksimalni bodovi.

Takođe, zaključeno je da **su Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama opštine Bečej predviđeni svi poslovi upravljanja ljudskim resursima**, nabrojani u čl. 189 Zakona o zaposlenima u AP i JLS, te je za treći element indikatora (E.3) Bečej osvojio maksimalne bodove.

Predmet istraživanja je bilo i utvrđivanje da li opštinska 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 OU Bečej istu vodi

u okviru dva programa / softvera (*Kadrovska i Plate*) u kojima čuva najveći broj podataka koji su predviđeni čl. 190. Zakona. Pored softvera, podaci se vode i u okviru personalnih dosijea, koji su uredno arhivirani u Odeljenju za ljudske resurse, informatičke i zajedničke poslove. Istraživanjem je, takođe, utvrđeno da se postojeća kadrovska evidencija koristi za pripremu izveštaja, te da opštinska 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 opštinskoj upravi, Opština Bečej je osvojila 12 bodova od mogućih 22 (54,5%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno prosečnom ocenom 3**. Od 8 elemenata koji čine ovaj indikator, za pet elementa (E.1, E.3, E.5, E.6 i E.8) Bečej je osvojio maksimalne bodove, dok za 3 elementa (E.2, E.4 i E.7) nije dobio nijedan bod. U tabeli br. 7 predstavljen je detaljan pregled bodovanja pojedinačnih elemenata indikatora 5.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Informacije o javnim konkursima su dostupne javnosti	4	4
E.2	Oglasi o javnim konkursima su napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	4	0
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	2
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	2
E.7	Odluke konkursnih komisija su javno dostupne, uz garantovanje zaštite podataka o ličnosti	4	0
E.8	Informacije o neuspelim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	2
UKUPNO:		22	12
OCENA (skala 0–5):		3	

Analiza transparentnosti zapošljavanja je urađena na uzorku od tri poslednja sprovedena i okončana javna konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u opštinskoj upravi u prethodnoj kalendarskoj godini. Konkretno, analizirana su dva javna poziva za popunjavanje radnih mesta u OU Bečej, prvi je bio raspisan 3.3.2021. godine za popunjavanje 6 radnih mesta, od kojih je analizirano popunjavanje dva radna mesta – *Obračunski službenik* i *Šef odseka za imovinsko-pravne poslove*, dok se drugi javni poziv, raspisan 16.12.2021. godine, odnosio na popunjavanje radnog mesta *Poslovi trezora i glavni likvidator*.

Oba javna poziva su bila objavljena na zvaničnoj internet prezentaciji opštine, u dnevnom listu *Dnevnik* koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije i dnevnom listu *Magyar szo* na mađarskom jeziku, te su za bodovanje prvog elementa (E.1) dodeljeni maksimalni bodovi. Daljom analizom sadržine javnih poziva zaključeno je da ni u jednom slučaju nije naveden opis poslova koje na radnim pozicijama treba da obavljaju kandidati, već je samo naveden naziv radnog mesta iz *Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama opštine Bečej*. Stoga se **raspisani pozivi za zapošljavanje ne mogu smatrati jasnim i razumljivim**, jer potencijalni kandidati nisu bili upoznati sa opisom posla koji bi trebalo da obavljaju, a koji pretežno odlučuje na to da li će se neko prijaviti za određeni posao ili ne. Ovo je posebno bitno za tzv. eksterne kandidate koji nikada ranije nisu radili u javnoj upravi, niti su upoznati sa organizacijom poslova u okviru javne administracije. Pored ovoga, metodologija istraživanja dodatno vrednuje praksu da se javni konkursi učine atraktivnijim i lakšim za razumevanje eksternim kandidatima, te da se umesto korišćenja birokratskog jezika (doslovce prepisane formulacije iz *Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta*) opisi poslova u konkursima predstave na jednostavan i lako razumljiv način. S obzirom na uočene nedostatke u tekstu analiziranih javnih poziva, oduzeti su bodovi da drugi element indikatora (E.2).

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 zvaničnoj internet stranici JLS sa ciljem jednakog tretmana svih potencijalnih kandidata. Budući da u vezi sa analiziranim javnim konkursima nije bilo zahteva da dodatnim objašnjenjima i informacijama, Bečeju su dodeljeni maksimalni bodovi.

Jedna od ključnih karika u obezbeđivanju transparentnog zapošljavanja u organima javne uprave, podrazumeva da javni pozivi za popunjavanje radnih mesta ne bi trebalo da sadrže nerazumne prepreke za eksterne kandidate, zbog kojih su radna mesta lakše dostupna kandidatima koji već imaju radno iskustvo u javnoj upravi. Ovo se, s jedne strane, odnosi na to da javni konkurs ne bi trebalo da sadrži zahteve koji predstavljaju posebno opterećenje za spoljne kandidate (npr. položen državni ispit kao eliminatoran uslov prilikom prijave na konkurs, odnosno zahtev za pružanje dokaza o pohađanju određenih obuka koje su dostupne samo službenicima koji rade u upravi itd.). S druge strane, uslovi za rad na oglašenom radnom mestu ne bi trebalo da budu prethodno upodobljeni za prijem tačno određenog kandidata i to izmenom *Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta*, neposredno pre raspisivanja javnog konkursa. **Analiza je pokazala da ni za jednu od tri analizirane radne pozicije nisu bile postavljene nerazumne prepreke koje bi favorizovale kandidate koje imaju prethodno radno iskustvo u javnoj upravi.** Međutim, za jednu od raspisanih pozicija – *Poslovi trezora i glavni likvidator*, neposredno pre raspisivanja javnog poziva, promenjeni su uslovi za rad na tom radnom mestu, tako što je zvanje savetnika promenjeno u mlađi savetnik, a zahtevano radno iskustvo od 3 godine je smanjeno na „završen pripravnički staž“. Dakle, **analiza je pokazala da je za prijem u radni odnos na ovom radnom mestu urađeno upodobljavanje *Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama opštine Bečej* za prijem unapred određenog kandidata.** 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 pogledu 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 opštinsku upravu da sama pribavi dokumenta iz javnih registara (npr. Izvod iz matične knjige rođenih, Uverenje o državljanstvu itd.) koja su im neophodna za podnošenje prijave na konkurs. Reč je zapravo o testiranju primene čl. 103. *Zakona o opštem upravnom postupku* prema kome je organ javne uprave dužan da, po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje. **Istraživanje je pokazalo da su analizirani javni konkursi predvideli da opštinska uprava po službenoj dužnosti prikuplja podatke**, te su za E.5 dodeljeni maksimalni bodovi.

Daljim istraživanjem su analizirani zapisnici konkursne komisije kako bi se utvrdilo da li sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku (E.6). Tom prilikom je utvrđeno da se za jednu radnu poziciju prijavilo 6 kandidata (Obračunski službenik), za drugu 4 kandidata (Šef odseka za imovinsko-pravne poslove), dok su se za treću radnu poziciju prijavila 2 kandidata (Poslovi trezora i glavni likvidator). Dve prijave za radno mesto obračunskog službenika su odbačene kao nepotpune, dok su sve ostale prijave bile blagovremene, dopuštene, potpune i ispravne. Dakle, u izbornom postupku za dva radna mesta je učestvovalo po 4 kandidata, dok su za treću radnu poziciju u izbornom postupku učestvovala 2 kandidata. Za popunjavanje analiziranih radnih mesta predviđeno je da se proveru stručnih osposobljenosti i znanja vrši pismenim putem, dok su veštine komunikacije proveravane usmenim putem. **Zapisnici komisije su kompletni i sadrže sve informacije o preduzetim radnjama tokom izbornog postupka, kao i o rezultatima koji su kandidati postigli u izbornom postupku.** Iz zapisnika se jasno vide utvrđena merila za izbor kandidata, preduzete radnje u izbornom postupku, spisak pitanja na pismenom i usmenom ispitu koja su postavljena kandidatima, način na koji je svaki član komisije vršio bodovanje, ostvareni rezultati svakog kandidata na pismenom i usmenom ispitu, lista za izbor itd. Zahvaljujući ovakvim nalazima za šesti element (E.6) su dodeljeni maksimalni bodovi. Analiza dokumentacije je pokazala i to da je u postupku popunjavanja radnog mesta Šefa odseka za imovinsko-pravne poslove upućena žalba na Rešenje o izboru kandidata. Deo žalbe se odnosio na to što je izabrani kandidat imao isti broj bodova na pismenom ispitu kao drugorangirani kandidat, ali da su mu „neopravdano“ smanjeni bodovi na usmenoj proveri veština komunikacije, za koju podnosilac žalbe navodi da se ne može uzeti kao merodavna, već kao diskriminatorna. Međutim, žalba je odbačena, a trenutno je u toku sudski postupak u vezi sa popunjavanjem gorenavedenog radnog mesta.

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 OU Bečej nije javno objavila odluke o izboru kandidata za analizirane radne pozicije**, te su joj za E.7 oduzeti bodovi. Službenik za upravljanje ljudskim resursima je tokom intervjua istakao da je opštinska uprava u međuvremenu, po nalogu upravnog inspektora, počela da objavljuje rešenja o izboru kandidata na javno raspisanim konkursima. Takođe, istraživanje je pokazalo **da u poslednje dve godine nije bilo neuspeh 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, Opština Bečej je osvojila 15 od maksimalnih 16 bodova (93,8%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno najvišom ocenom – 5**. Ovo je drugi indikator u oblasti upravljanja ljudskim resursima koji je ocenjen najvišom ocenom. Indikator čini 6 elemenata, a za njih 5 Bečej je dobio 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	2
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	1
E.4	Informacije o neuspehim 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	15
OCENA (skala 0–5):		5	

Analiza je zasnovana na uzorku poslednjeg sprovedenog javnog konkursa za popunjavanje položaja u opštinskoj upravi. Konkretno, analiziran je javni konkurs za popunjavanje položaja zamenika načelnika OU Bečej, raspisan 28.10.2020. godine. Javni konkurs je bio objavljen na zvaničnoj internet prezentaciji opštine, u dnevnom listu *Dnevnik* koji se distribuira na čitavoj teritoriji Republike Srbije i lokalnim novinama *Bečejski mozaik*, te su za bodovanje prvog elementa indikatora (E.1) dodeljeni maksimalni bodovi. Dakle, **može se smatrati da su informacije o javnom konkursu za popunjavanje položaja zamenika načelnika opštinske uprave bile dostupne javnosti kroz više različitih komunikacijskih kanala.**

Uvidom u konkursnu dokumentaciju zaključeno je da je **konkursna komisija za izbor kandidata formirana u skladu sa važećim odredbama Zakona o zaposlenima u AP i JLS koje se odnose na stručnost komisije**⁹, te su za bodovanje drugog elementa dodeljeni maksimalni bodovi (E.2). **Zapisnici konkursne komisije sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku**, te se zaključuje da je na konkurs stigla samo jedna prijava koja je bila blagovremena, dopuštena, potpuna i ispravna, te da je smo jedan kandidat učestvovao u izbornom postupku. **Provera stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata je proveravana samo usmenim putem**, te je to rezultiralo smanjivanjem bodova za treći element indikatora (E.3).

⁹ Član 96 zakona

Četvrti element indikatora meri da li su informacije o neuspelim postupcima za popunjavanje položaja dostupne javnosti, zajedno sa obrazloženjem zašto konkurs nije uspeo. Utvrđeno je da **od stupanja na snagu važećeg zakona nije bilo neuspelih konkursa za popunjavanje položaja u OU Bečej**, 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, i to najduže na tri meseca bez sprovođenja javnog konkursa. Javni konkurs za popunjavanje položaja se oglašava u roku od 15 dana od postavljenja vršioca dužnosti, a u slučaju da se javni konkurs ne okonča postavljenjem na položaj, status vršioca dužnosti se može produžiti najduže još tri meseca (ukupno 6 meseci). **U trenutku sprovođenja monitoringa na pozicijama načelnika i zamenika načelnika Opštinske uprave Bečej se nisu nalazili vršioci dužnosti**, već službenici postavljeni na javnom konkursu, te su maksimalni bodovi dodeljeni i za peti element indikatora (E.5).

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

- 1) pravosnažne presude na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci – danom pravosnažnosti presude,
- 2) konačnog rešenja kojim mu je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa,
- 3) konačnog rešenja kojim mu je određena ocena "ne zadovoljava" na vanrednom ocenjivanju,
- 4) sprovođenja inicijative za razrešenje na osnovu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje koju izrekne Agencija za borbu protiv korupcije,
- 5) drugih razloga predviđenih opštim propisima o radu kojima se uređuje prestanak radnog odnosa nezavisno od volje zaposlenog i volje poslodavca.¹⁰

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*. **Analizom je utvrđeno da u Bečeju u poslednje 2 godine nije bilo razrešenja službenika na položaju**, te su za šesti element indikatora (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi.

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

Poslednji indikator u oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* odnosi se na ispitivanje efikasnosti mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi. **U ovom domenu stanje u OU Bečej je ocenjeno srednjom ocenom 3**, jer je tokom monitoringa opština sakupila 14 od maksimalnih 22 boda (63,6%). Indikator sačinjava 7 elemenata, a za njih četiri (E.1, E.3, E.4 i E.6) opštinska uprava je dobila maksimalne bodove. Detaljan pregled bodovanja svih elemenata indikatora 7 dat je u tabeli ispod.

¹⁰ Član 52 Zakona o zaposlenima u AP i JLS

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi	2	2
E.2	Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost	4	2
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	0
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	14
OCENA (skala 0–5):		3	

Zakon o zaposlenima u AP i JLS je propisao (čl. 196) obavezu JLS da donesu Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi (E.1). Kodeksom ponašanja se uređuju opšta pravila ponašanja službenika i nameštenika, te konkretizuju ustavne i zakonske norme u ovoj oblasti koje predstavljaju osnov za unapređenje rada organa, službi, organizacija i njihovih zaposlenih, kada oni vrše poslove iz nadležnosti lokalne samouprave i poslove od značaja za ostvarivanje prava i sloboda građana. **U Bečeju je 2019. godine usvojen Kodeks ponašanja službenika i nameštenika opštine Bečej,**¹¹ te formirana komisija za praćenje primene ovog dokumenta.¹² O primeni Kodeksa se sastavljaju šestomesečni izveštaji, ali se oni ne objavljuju redovno na zvaničnom veb-sajtu Opštine. Konkretno, monitoring je analizirao izveštaje o sprovođenju Kodeksa u 2021. godini, koje je OU Bečej dostavila na uvid, ali se oni ne nalaze na zvaničnoj internet prezentaciji JLS (dok je izveštaj za 2020. godinu javno dostupan). Ovo je uslovalo dodelu maksimalnog broja bodova za prvi element (E.1), kao i oduzimanje bodova za drugi element indikatora (E.2).

Dalje, **Opština Bečej je formirala Žalbenu komisiju**¹³ koja u drugom stepenu odlučuje o pravima i dužnostima službenika, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa, **a donela 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 (E.5). Analizirane su sve odluke Žalbene komisije u periodu poslednje 2 godine od momenta započinjanja monitoringa, odnosno u periodu od marta 2020. do februara 2022.

¹¹ Dostupno na: <http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2020/08/Kodeks-1-1.pdf>

¹² Rešenje o formiranju Komisije za praćenje primene Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika opštine Bečej je dostupno na: <http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2020/08/resenje-pracenje-primene-kodeksa-2.pdf>

¹³ Rešenje o obrazovanju Žalbene komisije opštine Bečej dostupno na: <http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2020/12/resenje-zalbena-komisija.pdf>

godine. Na osnovu informacija dobijenih iz opštinske uprave, u poslednje 2 godine pokrenuto je ukupno 5 upravnih sporova protiv odluka Žalbene komisije, a jedan spor je okončan i to usvajanjem tužbenog zahteva i poništenjem odluke Žalbene komisije, te za peti element indikatora (E.5) nisu dodeljeni bodovi.

Akcionim planom za pregovaranje Srbije o članstvu u Evropskoj uniji za Poglavlje 23, predviđeno je jačanje preventivnih antikorupcijskih mehanizama na nivou lokalne samouprave. To podrazumeva da gradovi i opštine treba da usvoje i primene lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije u kojima se identifikuju nadležnosti, oblasti, procesi i procedure kod kojih postoji rizik za nastanak različitih oblika korupcije i kojima se predlažu načini za upravljanje ovim rizicima. Primenom lokalnih akcionih planova i uspostavljanjem adekvatnih mehanizama za praćenje njihovog sprovođenja, jedinice lokalne samouprave jačaju svoju otpornost na nastanak korupcije, na nepravilnosti i zloupotrebe javnih resursa, odnosno jačaju svoje kapacitete za zaštitu, zastupanje i ostvarivanje javnog interesa lokalne zajednice. **Bečej je usvojio Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije**¹⁴ i formirao Radno telo za praćenje primene LAP-a, koje čini pet članova izabranih 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

OU Bečej je za oblast *Odgovornost osvojila* ukupno 20 bodova od maksimalnih 32 (62,5%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno prosečnom ocenom 3**. Maksimalne bodove je dobila samo za 3 elementa indikatora (E.2, E.4 i E.8), dok su bodovi za ostale elemente umanjani iz razloga što su zvanični akti opštine dostupni samo na srpskom jeziku, a ne i na mađarskom koji je, takođe, u službenoj upotrebi.

¹⁴ Dostupno na: <http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2019/07/2019-05-ЛОКАЛНИ-АНТИКОРУПЦИЈСКИ-ПЛАН-ОПШТИНЕ-БЕЧЕЈ.pdf>

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 opštinske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	0
E.2	Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.3	Informator o radu opštinske uprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
E.4	Statut opštine 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	4
UKUPNO:		32	20
OCENA (skala 0–5):		3	

Početni korak u proaktivnom informisanju građana podrazumeva da lokalna uprava na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji 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 Bečejom. Pretraživanjem zvanične internet prezentacije Opštine Bečej, **utvrđeno je da su dostupne informacije o svim organizacionim jedinicama opštinske uprave, ali bez opisa poslova koji obavlja svaka od njih**, već je javnost informisana samo o nadležnostima opštinske uprave i pojedinih odeljenja. Ove informacije se mogu naći u *Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama opštine Bečej*¹⁵, koji je dostupan na opštinskom 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 opštinske uprave nisu ažurne, jer se u važećem Pravilniku uočava da opštinska uprava ima 7 a ne 8 odeljenja**, odnosno da je *Odeljenje za imovinsko-pravne poslove* u međuvremenu ukinuto i da su ti poslovi pridodati drugom odeljenju. Sve ovo je uzrokovalo oduzimanje bodova za prvi element (E.1). Međutim, **na zvaničnoj internet prezentaciji opštine postoje potpuni i ažurni kontakt podaci svake organizacione jedinice**¹⁶, koji sadrže kontakte svih zaposlenih unutar njih (ime i prezime, radno mesto, broj kancelarije, fiksni i mobilni telefon, imejl adresa, telefon). Kontakt podaci su dostupni na srpskom i mađarskom jeziku, te su za drugi element (E.2) dodeljeni maksimalni bodovi.

¹⁵ Dostupno na: <http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2021/08/Pravilnik-o-organizaciji-i-sistematizaciji-radnih-mesta-u-organima-i-sluzbama-opstine-Becej-SRB.pdf>

¹⁶ <http://www.becej.rs/општина-бекеј/именик/>

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je propisao članom 39 da državni organ najmanje jednom godišnje izrađuje informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji treba da sadrži sve propisane elemente. Pored zakona, ova oblast je detaljnije uređena *Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa*. **Analiza je pokazala da Opština Bečej objavljuje Informator o radu Opštine Bečej¹⁷ samo na srpskom jeziku, da je sadržina informatora usklađena sa važećim propisima, da je ažuran i lako dostupan u vidu banera na početnoj stranici internet prezentacije opštine.** Takođe, utvrđeno je da je *Statut opštine*¹⁸ kao najviši pravni akt JLS dostupan na svim jezicima u službenoj upotrebi na zvaničnom veb-sajtu. U skladu sa ovim nalazima za treći element indikatora (E.3) su umanjani bodovi, dok su za četvrti element (E.4) dodeljeni maksimalni bodovi.

Dalje istraživanje je ukazalo da su lako dostupna još dva značajna akta na zvaničnoj internet prezentaciji JLS – Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama opštine Bečej i Plan javnih nabavki za 2022. godinu¹⁹. Ovi dokumenti su dostupni samo na srpskom jeziku, te je to razlog za umanjene bodove za peti i šesti element indikatora (E.5 i E.6).

Pored gorenavedenih dokumenata, za građane je bitna i dostupnost svih važećih planskih dokumenata i javnih politika na zvaničnoj internet prezentaciji JLS. U momentu sprovođenja monitoringa, Opština Bečej je imala sedam važećih planskih dokumenata: *Plan javnog zdravlja opštine Bečej 2021–2026*, *Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije*, *Strategija upravljanja rizicima*, *Lokalni plan akcije za decu opštine Bečej 2021–2024*, *Akcioni plan opštine Bečej za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti 2018–2022*, *Lokalni akcioni plan adaptacije na izmenjene klimatske uslove 2019–2040* i *Lokalni plan upravljanja otpadom 2021–2030*. **Na veb-sajtu su dostupna sva navedena dokumenta na srpskom jeziku na posebnoj stranici „Strategije i lokalni akcioni planovi“.** Svi važeći planovi, osim jednog,²⁰ dostupni su i na mađarskom jeziku, ali se samo nekoliko njih nalazi na mađarskoj verziji veb-sajta, dok su ostali objavljeni u službenim listovima. Dostupnost zvaničnih akata u službenim listovima se ne uzima u obzir, jer se građani po pravilu ne informišu čitajući službene listove opštine, niti se te informacije smatraju lako dostupnim. 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 proveravao 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 Opština Bečej objavila prva dva budžetska dokumenta na srpskom i mađarskom jeziku** (*Odluku o budžetu Opštine Bečej za 2020. godinu* i *Odluku o završnom računu budžeta Opštine Bečej za 2020. godinu*)²¹, dok je *Građanski vodič* kroz odluku o budžetu za 2020. godinu dostupan samo na srpskom jeziku. Dobijeni nalazi su uticali da se za osmi element (E.8) dodele maksimalni bodovi.

3.5. Pružanje usluga

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

¹⁷ Dostupno na: <http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2022/06/INFORMATOR-O-RADU-jun-2022-1.pdf>

¹⁸ Dostupno na: <http://www.becej.rs/wp-content/uploads/2019/04/statut.pdf>

¹⁹ Dostupno na: <http://www.becej.rs/27264-2/>

²⁰ Strategija upravljanja rizicima

²¹ Dostupno na: <http://www.becej.rs/документи/бѹѹет/>

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

3.5.1. Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Kako je već naglašeno u uvodnom delu, najlošije ocenjena oblast uprave u Opštini Bečej je upravo *Pružanje usluga*, u okviru koje je Bečej ispunio 35,7% postavljenih zahteva, odnosno osvojio 10 od mogućih 28 bodova. Stanje u ovoj oblasti je **ocenjeno srednjom ocenom 2**. Od ukupno 8 elemenata koji čine ovaj indikator, za 4 elementa (E.2, E.3, E.4 i E.5) nije dobio nijedan bod. Manjkavosti u ovoj oblasti se prevashodno odnose na nepostojanje posebnog planskog dokumenta usmerenog na unapređenje kvaliteta javnih usluga, nepostojanje jedinstvenog upravnog mesta, kao i na nedostupnost usluga koje opštinska 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 opštini 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	0
E.4	Stepen zadovoljstva građana uslugama koje su ostvarili u okviru jedinstvenog upravnog mesta u lokalnoj upravi	4	0
E.5	Usluge koje pruža lokalna uprava su dostupne na portalu eUprava	4	0
E.6	Lokalna uprava pruža usluge građanima na svim jezicima u službenoj upotrebi i pripadnicima nacionalnih manjina je omogućen pristup uslugama na jezicima nacionalnih manjina (za one JLS u kojima je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine)	2	2
E.7	Osobama sa invaliditetom je omogućen pristup objektima u kojima se pružaju administrativne usluge	4	2
E.8	Internet stranica JLS sadrži sve neophodne i lako dostupne podatke o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane	4	4
UKUPNO:		28	10
OCENA (skala 0–5):		2	

Opština Bečej ne poseduje poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, već LAP za borbu protiv korupcije sadrži nekoliko ciljeva usmerenih na unapređenje kvaliteta administrativnih usluga. Nepostojanje posebnog planskog dokumenta u ovoj oblasti je rezultiralo smanjenjem bodova za prvi element indikatora (E.1). U okviru pomenutog dokumenta osma prioritarna oblast se odnosi

na regulaciju administrativnih procedura i unapređenje kontrole procedura za ostvarivanje prava i regulisanje obaveza korisnika usluga JLS. U okviru nje su definisana dva cilja:

- » *Povećana transparentnost administrativnih procedura i unapređenje kontrole procedura za ostvarivanje prava i regulisanje obaveza korisnika usluga opštine Bečej (cilj 8.1),*
- » *Unapređen sistem kontrole sprovođenja administrativnih procedura za ostvarivanje prava i regulisanje obaveza korisnika usluga opštine Bečej (cilj 8.3).*

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 razučene (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).

S obzirom na to da ne postoji poseban planski dokument za unapređenje kvaliteta javnih usluga u Bečeju, **LAP za borbu protiv korupcije se ne bavi unapređenjem javnih usluga na sveobuhvatan način, tj. na način predviđen metodologijom istraživanja.** Njime nije planirano uvođenje jedinstvenog upravnog mesta, kao ni unapređenje dostupnosti usluga korisnicima sa posebnim fokusom na osobe sa invaliditetom. Ovakav nalaz je uticalo da se za drugi element (E.2) ne dodele bodovi. S obzirom na to da se Bečej prostire na površini od 487 km², nije potrebno preduzimati posebne napore kako bi se omogućio ravnomerniji teritorijalni pristup javnim uslugama.

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 u Bečeju nije uspostavljeno jedinstveno upravno mesto,** kao i da je opština Bečej u 2022. godini dobila od MDULS sredstva u iznosu od 8,4 miliona dinara za njegovo uspostavljanje. U prizemlju opštinske uprave postoji uslužni centar sa više šaltera, koji delimično ispunjava zahteve jedinstvenog upravnog mesta, te će dobijena sredstva od MDULS biće uložena u njegovu adaptaciju kako bi on ispunio zahteve jedinstvenog upravnog mesta. Stoga za treći element indikatora (E.3) nisu dodeljeni bodovi. U uslužnom centru se, u skladu sa Statutom opštine Bečej, sve javne usluge mogu ostvariti na srpskom i mađarskom jeziku, te su za šesti element (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi.

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 OU Bečej ne postoji „knjiga utisaka“, te da nije moguće utvrditi stepen zadovoljstva građana pruženim uslugama**, što je uslovalo da ni za četvrti element indikatora (E.4) ne budu dodeljeni bodovi. Na predlog istraživačkog tima, OU Bečej je ispravila ovaj propust i nabavila „knjigu utisaka“ u koju će nadalje građani moći da upišu svoje komentare u vezi sa svojim (ne)zadovoljstvom radom opštinske uprave.

Daljim istraživanjem u ovoj oblasti je proveravana dostupnost usluga koje pruža lokalna uprava na portalu eUprava²², 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 Bečeja preko portala eUprava mogu samo da upišu dete u predškolsku ustanovu, ali ne i da podnesu zahtev za izdavanje Izvoda iz matične knjige rođenih, kao ni zahtev za izdavanje Informacije o lokaciji. Dakle, **od tri analizirane javne usluge samo jedna usluga se pruža preko portala eUprava**, što je uticalo da se za peti element (E.5) ne dodele bodovi.

Posebna pažnja u okviru monitoringa je bila posvećena proveru da li je osobama sa invaliditetom omogućen nesmetan pristup objektima u kojima opštinska uprava pruža administrativne usluge. Reč je, zapravo, o testiranju standarda koji su postavljeni Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata²³, kojim se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. **Analizom je utvrđeno da OU Bečej u značajnoj meri ispunjava standarde definisane Pravilnikom u pogledu dostupnosti administrativnih usluga osobama sa invaliditetom**. Konkretno, postoji pristupna rampa za pešake i korisnike invalidskih kolica koja omogućava nesmetan ulaz sa javne površine u uslužni centar OU koji se nalazi u prizemlju. Takođe, omogućeno je i nesmetano kretanje i boravak u zgradi opštinske uprave, jer na hodnicima postoje informativne table i putokazi sa oznakama kancelarija radi samostalnog snalaženja u prostoru, a zaposleni u uslužnom centru su prošli obuku za rad sa gluvonemim građanima. Od nedostataka je uočeno da ne postoji zvučna i taktilna signalizacija unutar zgrade OU, kao ni da javni saobraćaj u opštini nije u potpunosti prilagođen standardima iz Pravilnika. To su razlozi zašto su za sedmi element (E.7) umanjeni bodovi.

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

²² <https://euprava.gov.rs/>

²³ 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

Monitoring je vršen na uzorku tri javne usluge, i to:

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

Istraživanjem je utvrđeno da su sve informacije o analiziranim javnim uslugama lako dostupne na veb-sajtu opštine (izdavanje Izvoda iz matične knjige venčanih i izdavanje građevinskih dozvola) **i veb-sajtu Predškolske ustanove "Labud Pejović" čiji je osnivač Opština Bečej** (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.

Opština Bečej je u ovoj oblasti zadovoljila 60,8% postavljenih indikatora, osvojivši 45 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, Opština Bečej je osvojila 10 od maksimalnih 20 bodova (50%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno prosečnom ocenom 2**. Indikator čini 6 elemenata, a za polovinu njih (E.1, E.2 i E.4) Bečej nije osvojio nijedan bod, dok je za 2 elementa (E.5 i E.6) dobio 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	0
E.2	Utvrđivanje predloga budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	2	0
E.3	Usvajanje budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	4	2
E.4	Stepen sveobuhvatnosti budžeta prema programskoj strukturi budžeta	2	0
E.5	Stepen uspešnosti planiranja prihoda u budžetu JLS	4	4
E.6	Stepen uspešnosti planiranja rashoda u budžetu JLS	4	4
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 nacrt budžeta lokalne vlasti,
- » **1. septembar** – direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti dostavljaju predlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije, za budžetsku i naredne dve fiskalne godine, 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 Opštine Bečej za 2022. godinu. Nalazi istraživanja ukazuju da prva četiri roka iz budžetskog kalendara nisu ispoštovana, te za prvi i drugi element indikatora (E.1 i E.2) nisu dodeljeni bodovi. Naime, opština je budžetskim korisnicima tek 15. septembra 2021. dostavila *Uputstvo za pripremu odluke o budžetu opštine Bečej za 2022. godinu sa projekcijama za 2023. i 2024. godinu*, a oni su imali rok da dostave predloge svojih finansijskih planova do 1. oktobra 2021. Dalje, Odeljenje za finansije je tek 10. decembra 2021. dostavilo nacrt Odluke o budžetu Opštinskom veću, a ono je istog dana na svojoj 70. sednici usvojilo predlog Odluke o budžetu i uputilo ga na usvajanje Skupštini opštine, koja je odluku usvojila

20. decembra 2021. Dakle, **analiza je pokazala da je OU Bečej ispoštovala samo jedan od šest rokova predviđenih budžetskim kalendarom, i to onaj koji se odnosi na krajnji rok za usvajanje odluke o budžetu lokalne vlasti.** Usvojena odluka je dostavljena Ministarstvu finansija tek 29. decembra, te ni poslednji rok iz budžetskog kalendara nije ispunjen. Ovo je uticalo da se za treći element indikatora (E.3) dodele polovični bodovi.

Dalja analiza je obuhvatala proveru da li usvojeni budžet prati propisanu uniformisanu programsku strukturu budžeta JLS, kao i postojanje prakse rodno odgovornog budžetiranja (E.4). Programska struktura budžeta je uređena Zakonom o budžetskom sistemu i Uputstvom za pripremu budžeta JLS, koje svake godine priprema Ministarstvo finansija. Struktura budžeta obuhvata 17 uniformisanih programa u okviru kojih je potrebno definisati ciljeve programa, programske aktivnosti i indikatore. Uvidom u Odluku o budžetu opštine Bečej za 2022. **zaključuje se da su rashodi i izdaci u budžetu iskazani po programskoj klasifikaciji, ali da budžet ne sadrži nijedan rodno odgovorni cilj,** iako je Opština Bečej donela *Plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta za 2022. godinu.* Ovim planom je bilo predviđeno da najmanje 3, od ukupno 17 programa budžeta, sadrži po jedan rodno odgovorni cilj sa pratećim indikatorima (Program 3 – Lokalni ekonomski razvoj, Program 13 – Razvoj kulture i informisanja, Program 14 – Razvoj sporta i omladine), ali to se ipak nije desilo. Ovo je razlog zašto za četvrti element (E.4) nisu dodeljeni bodovi.

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 budžetska 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 opštine Bečej za 2020. godinu, iznosili 1.147.000.000,00 RSD, dok su ostvareni prihodi iznosili 1.046.940.183,00 RSD, odnosno 91,3% planiranih prihoda. Dakle, **odstupanje između planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda u fiskalnoj 2020. godini u Bečeju je iznosilo 8,7%,** te su za peti element (E.5) dodeljeni maksimalni bodovi.

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

Nalazi monitoringa pokazuju da su inicijalno planirani rashodi prema prvobitno usvojenoj Odluci o budžetu Opštine Bečej za 2020. godinu iznosili 1.056.845.000,00 RSD, bez gorenavedenih ekonomskih klasifikacija, dok su izvršeni rashodi iznosili 1.197.098.444,00RSD, odnosno 113,3% planiranih rashoda. Dakle, **odstupanje između planiranih i ostvarenih budžetskih rashoda u budžetskoj 2020. godini u Bečeju je iznosilo 13,3%**, te su i za šesti element indikatora (E.6) dodeljeni maksimalni bodovi. Treba uzeti u obzir da je fiskalna 2020. godina po svim parametrima bila vanredna, zbog izbijanja pandemije koronavirusa, te u tom svetlu treba i tumačiti postojeća odstupanja u pogledu planiranja i izvršenja budžetskih prihoda i rashoda.

3.6.2. Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

Prilikom ocene transparentnosti i dostupnosti budžeta, OU Bečej je osvojila 17 od maksimalnih 26 poena (65,4%), te je stanje u ovoj oblasti **ocenjeno srednjom ocenom 3**. Od 8 elementa indikatora, samo za 3 su osvojeni maksimalni bodovi (E.1, E.3 i E.6), dok za dva elementa (E.5 i E.7), koji se odnose na dostupnost informacija o korišćenju budžetske rezerve i izradu Građanskog vodiča kroz odluku o završnom računu budžeta, nije dodeljen nijedan bod. Kod ostalih elementa je uočena delimična transparentnost podataka, te su za njih dodeljeni polovični bodovi (E.2, E.4 i E.8).

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	2
E.5	Informacije o korišćenju budžetskih rezervi lako su dostupne na zvaničnoj internet stranici JLS	2	0
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	1
UKUPNO:		26	17
OCENA (skala 0–5):		3	

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)²⁴, a utvrđeno je da su ove odluke lako dostupne na veb-sajtu opštine Bečej, 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 Opština Bečej izrađuje šestomesečne i devetomesečne izveštaje o izvršenju budžeta, kao i završne račune, te da su ovi izveštaji lako dostupni na zvaničnoj internet prezentaciji opštine.** Međutim, Odeljenje za finansije ne izrađuje mesečne ili kvartalne izveštaje o izvršenju budžeta, jer nisu zakonski propisani. Ovo je razlog zašto su za drugi element indikatora (E.2) umanjeni bodovi, dok su za treći element (E.3), koji se odnosi na transparentnost odluka o završnom računu, dati su maksimalni bodovi.

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

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

Kao uzorak su uzeta tri dokumenta: poslednji dostupni šestomesečni i devetomesečni izveštaj o izvršenju budžeta (2021), kao i poslednja dostupna Odluka o završnom računu (2020). **Analiza je pokazala da su analizirani izveštaji o izvršenju budžeta i odluka o završnom računu²⁵ sadržali rashode razvrstane prema tri klasifikacije – organizaciona, ekonomska i programska, te da nedostaje predstavljanje rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji.** To je razlog zašto su za četvrti element indikatora (E.4) umanjeni bodovi.

Transparentnost korišćenja budžetske rezerve, kako stalne, tako i tekuće je veoma važan aspekt transparentnosti budžeta (E.5), te su istraživači analizirali da li su ovi podaci sadržani u poslednjoj dostupnoj Odluci o završnom računu budžeta JLS (2020). Utvrđeno je da se **u okviru Odluke o završnom računu budžeta Opštine Bečej za 2020. nalazi i Izveštaj o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve**, ali da ovaj deo odluke nije dostupan na veb-sajtu opštine. To je uzrokovalo oduzimanje bodova za peti element indikatora.

²⁴ <http://www.becej.rs/документи/буџет/>

²⁵ Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu za period 01.01.2021 - 30.06.2021, Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu za period 01.01.2021 - 30.09.2021, Odluka o završnom računu budžeta Opštine Bečej za 2020.

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

Poslednji segment istraživanja se odnosio na to da li se podaci o budžetu JLS objavljuju u otvorenom formatu na nacionalnom Portalu otvorenih podataka (E.8). Naime, javne institucije sakupljaju i proizvode veliku količinu različitih podataka, a obezbeđivanjem njihove dostupnosti u otvorenom formatu, oni ih čine lako dostupnim širokom krugu korisnika. Institucije time obezbeđuju, ne samo viši nivo javnosti rada, već pružaju građanima i privredi mogućnost da od tih podataka stvore neku novu vrednost (aplikaciju, poslovni model, 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 izveštaji o izvršenju budžeta) za poslednje dve fiskalne godine (2020. i 2021.) na Portalu otvorenih podataka. **Monitoringom je utvrđeno da je Opština Bečej objavila podatke o usvojenom budžetu u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka za 2020. ali ne i za 2021. godinu**²⁷, te su joj za osmi element (E.8) umanjani 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 OU Bečej je **ocenjena prosečnom ocenom 3**, budući da je skupila 18 od mogućih 28 bodova (64,3%). 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 opštine (E.8). Detaljan prikaz bodovanja indikatora 12 dat je u tabeli ispod.

²⁶ <http://www.becej.rs/документи/буџет/>

²⁷ <https://budzeti.data.gov.rs/opstine/132/income>

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	Opštinska 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	2
E.3	Lokalna uprava za sprovođenje postupaka javnih nabavki koristi portal javnih nabavki	4	4
E.4	Prosečan broj ponuđača u postupcima javnih nabavki	4	0
E.5	Udeo postupaka javnih nabavki koje su dodeljene jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku	4	2
E.6	Udeo postupaka javnih nabavki u kojima je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donela odluku o zabrani postupka, zaključenja ili izvršenja ugovora o javnoj nabavci	4	4
E.7	Postupak javnih nabavki sprovodi kompetentna komisija u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	4	4
E.8	Dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki na internet stranici JLS	2	0
UKUPNO:		28	18
OCENA (skala 0–5):		3	

OU Bečej je usvojila interni akt kojim je bliže uredila planiranje i sprovođenje postupaka javnih nabavki, onako kako je to predviđeno *Zakonom o javnim nabavkama* (E.1). 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 opštinske uprave formirana posebna organizaciona jedinica – odsek za javne nabavke, kao deo Odeljenja za poslove Skupštine opštine, predsednika opštine i Opštinskog veća.** U okviru odseka za javne nabavke su sistematizovana 2 radna mesta, ali je popunjeno samo jedno od njih. Ovakvi nalazi su uticali da se prvom elementu indikatora (E.1) dodele maksimalni bodovi, a da se za drugi element (E.2) umanjene 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 zakon obavezuje (E.3). **Tokom 2021. godine OU Bečej je pokrenula i okončala 13 postupaka 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 objavljivati na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji (E.8). Međutim, **tokom 2021. godine na veb-sajtu opštine Bečej nisu objavljivane informacije o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki.** Ovakvi nalazi su usloveli dodelu maksimalnog broja bodova za treći element (E.3), kao i oduzimanje bodova za osmi element indikatora (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. godine OU Bečej okončala 16 postupaka javnih nabavki na kojima je sudelovalo ukupno 27 ponuđača. Dakle, **prosečan broj ponuđača po postupku javne nabavke je iznosio 1,69 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 9 postupaka javnih nabavki (od 16) koji su okončani tako što je ugovor dodeljen jedinom ponuđaču, te udeo ovakvih postupaka iznosi 56,3%**. 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 13 postupaka 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 ove zakonom utvrđene granice. Zakon je propisao brojnost i kompetencije članova komisije, onda kada se ona formira. Uvidom u dokumentaciju, **zaključeno je da su tri poslednja postupka javnih nabavki, procenjene vrednosti iznad 3 miliona dinara, sprovele komisije koje su bile formirane u skladu sa zakonom**. Reč je o sledećim postupcima javnih nabavki tokom 2021: 1) nabavka radova na vrelovodu od bušotine do sportskog centra faza I, 2) izrada plana detaljne regulacije plaže na obali reke Tise u Bečeju, 3) nabavka radova na izgradnji elektroenergetskih instalacija u ulici Novosadska JN 51/21. Ovakav nalaz je Bečeju doneo maksimalan broj bodova za sedmi element indikatora (E.7).

ZAKLJUČCI

4.

Nalazi istraživanja su pokazali da je Opština Bečej osvojila ukupno 157 bodova (od mogućih 262), odnosno da su **analizirani indikatori u svih 6 oblasti javne uprave ispunjeni 59,9%. Ukupna ocena stanja u svih šest analiziranih oblasti javne uprave iznosi 3, na šestostepenoj skali 0–5.** Dodatno, analiza je pokazala da je u Bečeju najbolje stanje u oblasti upravljanja ljudskim resursima, sa osvojenih 73,6% bodova, a najlošije u oblasti pružanja administrativnih usluga građanima, sa osvojenih 35,7% bodova.

U okviru prve oblasti – *Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave* utvrđeno je da je OU Bečej obezbedila učešće civilnog sektora i zainteresovanih strana u javnim konsultacijama prilikom izrade LAP-a za borbu protiv korupcije i AP za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti 2018–2022. Reč je o dokumentima koji, između ostalog, sadrže ciljeve u vezi sa unapređenjem funkcionisanja određenih segmenata opštinske uprave. Identifikovani nedostaci se odnose na to da nema učešća predstavnika OCD u svim telima formiranim za sprovođenje i praćenje ovih dokumenta, kao i da se ova tela redovno ne sastaju (najmanje jednom u šest meseci) i ne izrađuju godišnje izveštaje o sprovođenju usvojenih dokumenata.

U okviru druge oblasti – *Izrada i koordinacija politika*, nalazi istraživanja su pokazali da je u velikoj meri obezbeđena transparentnost rada Opštinskog veća, tako što se nakon sednica javno objavljuju zapisnici i usvojeni predlozi odluka i drugih akata. Međutim, javnost nije informisana o zakazanim sednicama i njihovom dnevnom redu, niti se pripremaju informacije koje treba da građanima približe suštinu usvojenih predloga odluka, pre svega, u smislu razumevanja njihovog uticaja i koristi za same građane. Takođe, javne konsultacije u procesu izrade propisa i javnih politika se uglavnom sprovode u skladu sa zakonom, a o održavanju javnih konsultacija javnost se u polovini slučajeva informiše korišćenjem većeg broja komunikacijskih kanala (zvanična internet prezentacija JLS, zvanični nalog JLS na Fejsbuku, dnevne novine). Međutim, rani javni uvid se sprovodi isključivo u pogledu usvajanja i izmene 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 opštine 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 izveštaji o održavanju javnih konsultacija nisu javno dostupni u svim slučajevima.

Monitoringom treće oblasti – *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* utvrđeno je da su osnovni pravci i ciljevi u oblasti upravljanja ljudskim resursima definisani posebnim aktom, kao i da je uspostavljen adekvatan institucionalni okvir za obavljanje poslova ULJR u skladu sa veličinom opštine. Takođe, internim aktima opštine je predviđeno obavljanje svih poslova u oblasti ULJR, a kao dobra praksa se ističe i ažurno vođenje kadrovske evidencije o zaposlenima, kao i priprema i javno objavljivanje izveštaja o broju i strukturi zaposlenih. Dalje, analiza je ukazala na ozbiljne nedostatke u procesu zapošljavanja službenika na izvršilačkim radnim mestima, kao što su: javni konkursi ne sadrže opise poslova za raspisane radne pozicije, u određenim situacijama se uslovi za radna mesta upodobljavaju pre raspisivanja konkursa za prijem unapred određenih kandidata, odluke o izboru kandidata na javnim konkursima se ne objavljuju javno. Takođe, zaključeno je da u poslednje dve godine nije bilo neuspelih konkursa za popunjavanje radnih mesta službenika na položaju, kao ni njihovog razrešenja mimo zakonskog osnova. Nije bilo ni postavljanja vršioca dužnosti na ove pozicije u prethodnom periodu. Kada govorimo o efikasnosti mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije, zaključuje se da je opštinska uprava uspostavila sve mere / mehanizme predviđene zakonom – Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, Lokalni antikorupcijski plan i Žalbenu komisiju, ali da se izveštaji o njihovom sprovođenju ne izrađuju ili nisu javno dostupni.

U okviru četvrte oblasti – Odgovornost identifikovan je visok nivo proaktivnosti opštinske uprave u objavljivanju informacija o svom radu na zvaničnoj internet prezentaciji. Opštu sliku, ipak, kviri nalaz da je većina analiziranih dokumenata objavljena samo na srpskom jeziku, dok su verzije na mađarskom jeziku dostupne uglavnom u službenim listovima opštine, a ređe na mađarskoj verziji internet prezentacije. S obzirom na to da se građani, po pravilu, ne informišu čitajući službene listove, ovakva praksa nije pozitivno ocenjena pošto Mađari čine većinsko stanovništvo u opštini. Na zvaničnom veb-sajtu opštine se mogu naći informacije o unutrašnjem uređenju i organizaciji opštinske uprave, uz detaljne kontakt informacije svake organizacione jedinice, ali bez opisa poslova koje one obavljaju. Takođe, dostupan je Informator o radu, Statut opštine, Plan javnih nabavki, svi važeći planski dokumenti, kao i svi dokumenti koji se odnose na usvajanje i izvršenje budžeta.

U okviru pete oblasti – Pružanje usluga utvrđeno je da ne postoji poseban planski dokument koji se odnosi na unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, već da LAP za borbu protiv korupcije sadrži ciljeve usmerene na bolji kvalitet administrativnih usluga. U opštinskoj upravi je u toku uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta, a građani su do sada mogli da u Uslužnom centru OU podnesu više različitih zahteva i ostvare više svojih prava / usluga na jednom mestu i na svim službenim jezicima u upotrebi. Opštinska uprava nije imala „knjigu utisaka“ niti je merila stepen zadovoljstva građana ostvarenim uslugama u Uslužnom centru. Kada je reč o pružanju onlajn usluga, korišćenjem elektronskih servisa poput nacionalnog portala eUprava, analiza je pokazala da OU Bečej u značajnijoj meri ne koristi ovaj portal za pružanje svojih usluga, ali da na svom zvaničnom veb-sajtu ima nekoliko onlajn servisa, poput virtuelnog matičara. Konačno, istraživanje je potvrdilo da su u Bečeju u velikoj meri zadovoljeni zakonom propisani tehnički standardi koji omogućavaju nesmetan pristup i dostupnost administrativnih usluga osobama sa invaliditetom.

U okviru šeste oblasti – Upravljanje javnim finansijama nalazi monitoringa su pokazali da se prilikom usvajanja budžeta opštine ne poštuje budžetski kalendar. Budžetski rashodi i izdaci su iskazani po programskoj klasifikaciji, ali budžet ne sadrži nijedan rodno odgovorni cilj. Odstupanje između inicijalno planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda i rashoda je u 2020. godini iznosilo manje od 15%, što se može smatrati dobrim rezultatom. Analiza je dalje ukazala na visok nivo transparentnosti budžeta opštine, pre svega, u smislu lake dostupnosti dokumenata koji se odnose na njegovo usvajanje i izvršenje. Ipak, uočene su i određene manjkavosti, koje se odnose na: nedostupnost izveštaja o korišćenju budžetske rezerve, neobjavljivanje građanskog vodiča kroz Odluku o završnom računu budžeta opštine i neredovno objavljivanje budžetskih dokumenata u otvorenom formatu. U oblasti sprovođenja javnih nabavki, zaključeno je da se postupci javnih nabavki 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 u više od polovine okončanih javnih 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. Potrebno je unapređenje rada opštinske uprave predvideti kao cilj, bilo u posebnom planskom dokumentu (npr. strategija, program) ili u nekom sveobuhvatnijem dokumentu, poput Plana razvoja JLS.
2. Obezbediti učešće predstavnika civilnog sektora u telu za sprovođenje i praćenje strateškog dokumenta usmerenog na unapređenje rada opštinske uprave, i to na osnovu javnog i konkurentskog postupka.
3. Potrebno je redovno održavati sastanke tela za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta usmerenog na unapređenje rada opštinske uprave (najmanje jednom u 6 meseci).
4. Potrebno je izrađivati godišnje izveštaje o sprovođenju planskog dokumenta koji se odnosi na unapređenje rada opštinske uprave i učiniti ih lako dostupnim (na 3 klika od početne stranice internet prezentacije JLS).
5. Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada opštinske uprave treba da omoguće uvid u vrednovanje postignutog učinka u ovoj oblasti, tj. da sadrže indikatore / pokazatelje učinka u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.

5.2. Izrada i koordinacija politika

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

1. Potrebno je učiniti javno dostupnim informacije o zakazanim sednicama Opštinskog veća, zajedno sa dnevnim redom, na istom mestu na kome se na zvaničnoj internet prezentaciji opštine objavljuju ostale informacije o radu ovog organa.
2. Uvesti praksu održavanja javnih rasprava prilikom rebalansa opštinskog 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 lokalnih propisa i javnih politika treba javno objavljivati kroz više komunikacijskih kanala, kako bi se doprlo do šire ciljne grupe (internet prezentacija opštine, zvanični nalozi opštine 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 i izmene 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 opštine, 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 zvaničnoj internet prezentaciji opštine. 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 osigurati da tekst javnog poziva za popunjavanje radnih mesta u OU bude jasan i razumljiv za eksterne kandidate, koji ranije nisu radili u javnoj upravi, uz obavezno navođenje opisa poslova na oglašanim radnim pozicijama i to bez korišćenja birokratskog jezika.
2. Iskoreniti praksu upodobljavanja uslova konkursa za prijem unapred određenih kandidata, izmenom Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta pre raspisivanja konkursa.
3. Javno objavljivati odgovore na tražena pojašnjenja u vezi sa raspisanim javnim konkursima za popunjavanje radnih mesta, po mogućstvu na istoj stranici na zvaničnoj internet prezentaciji opštine gde je objavljen i tekst javnog poziva, a sa ciljem jednakog tretmana svih potencijalnih kandidata.
4. Provera stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata za popunjavanje mesta službenika na položaju trebalo bi da bude vršena pored usmenog i pisanim putem.
5. Potrebno je obezbediti objavljivanje odluka o izboru kandidata na javnim pozivima za popunjavanje radnih mesta u opštinskoj upravi na zvaničnoj internet prezentaciji opštine.
6. Potrebno je obezbediti redovno praćenje primene Kodeksa ponašanja zaposlenih i nameštenika opštine Bečej, kao i LAP-a za borbu protiv korupcije, te sastavljati godišnje izveštaje o njihovom sprovođenju i informisati javnost o tome.

5.4. Odgovornost

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

1. Potrebno je na zvaničnoj internet prezentaciji JLS objaviti opise poslova svih organizacionih jedinica opštinske uprave, kako bi te informacije bile lako dostupne građanima.
2. Potrebno je ažurirati organizacionu šemu i spisak svih organizacionih jedinica opštinske uprave na zvaničnoj internet prezentaciji opštine u skladu sa važećim izmenama Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama opštine Bečej.
3. Potrebno je obezbediti objavljivanje zvaničnih dokumenata JLS na svim službenim jezicima u upotrebi na internet prezentaciji opštine, a ne samo u okviru službenih listova, jer u tom formatu informacije nisu lako dostupne građanima. Dakle, potrebno je obezbediti da se zvanični dokumenti opštine istovremeno objavljuju kako na srpskoj, tako i na mađarskoj verziji opštinskog veb-sajta.

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 uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta u skladu sa zakonom i potrebama širokog kruga korisnika, sa posebnim fokusom na unapređenje dostupnosti administrativnih usluga osobama sa invaliditetom.
3. Potrebno je registrovati Opštinu Bečej 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 opštine.
5. Uvesti kao redovnu praksu ispitivanje zadovoljstva građana uslugama koje pruža opštinska 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 opštinske uprave.
6. Redovno ažurirati informacije na zvaničnoj internet prezentaciji opštine u vezi sa spiskom usluga koje pružaju organizacione jedinice opštinske uprave i načinom (postupkom) njihovog ostvarenja.

5.6. Upravljanje javnim finansijama

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

1. Obezbediti poštovanje budžetskog kalendara u procesu pripreme i usvajanja budžeta.
2. Uvesti rodno odgovorno budžetiranje u postupak pripreme i donošenja budžeta.
3. Izrađivati mesečne i kvartalne izveštaje o izvršenju budžeta i učiniti ih javno dostupnim.
4. Javno objavljivati Izveštaje o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve.
5. Osigurati predstavljanje izvršenih rashoda i izdataka u izveštajima o izvršenju budžeta i završnom računu prema sledećim klasifikacijama: organizaciona, ekonomska, funkcionalna i programska.
6. Uvesti praksu izrade i objavljivanja Građanskog vodiča kroz Odluku o završnom računu budžeta opštine.
7. Redovno objavljivati podatke o budžetu i izvršenju budžeta u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka.
8. Ojačati kadrovske kapacitete za sprovođenje javnih nabavki i popuniti sva sistematizovana radna mesta u odseku za javne nabavke.
9. Povećati transparentnost sprovođenja javnih nabavki, tako što će se informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objavljivati na zvaničnoj internet prezentaciji opštine, bez obzira na njihovu objavu na Portalu javnih nabavki.
10. 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 „skrojene“ za tačno određene ponuđače i njihove usluge i robu na tržištu.

