

IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE

—
GRAD

Valjevo



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU



IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE GRAD VALJEVO

Publikacija:
Izveštaj o stanju lokalne uprave grad Valjevo

Izdavač:
Centar za evropske politike – CEP

Autor:
Mladen Milovanović, Klub Ars Nova

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.....	13
3.2.1. Transparentnosť rada Gradskog veća i pripreme nacrtu i predloga odluka u lokalnoj upravi.....	13
3.2.2. Inkluzivnosť i otvorenosť u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi.....	14
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.....	21
3.3.4. Efikasnosť mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi.....	22
3.4. Odgovornosť.....	23
3.4.1. Proaktivnosť lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici.....	23
3.5. Pružanje usluga.....	25
3.5.1. Dostupnosť i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima.....	26
3.6. Upravljanje javnim finansijama.....	27
3.6.1. Stepenu poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosťi planiranja prihoda i rashoda.....	27
3.6.2. Transparentnosť i dostupnosť budžeta i pratećih dokumenata.....	29
3.6.3. Zasnovanosť postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosťi i transparentnosťi.....	32
4. ZAKLJUČCI.....	34
5. PREPORUKE.....	36
5.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave.....	37
5.2. Izrada i koordinacija politika.....	37
5.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima.....	37
5.4. Odgovornosť.....	38
5.5. Pružanje usluga.....	38
5.6. Upravljanje javnim finansijama.....	38

SAŽETAK

1.



Najveći utisak nakon sprovedenog istraživanja jeste jedan zatvoren i negativan odnos Gradske uprave grada Valjeva prema istraživanju koje sprovodimo. Od decembra 2021. godine pa sve do juna 2022. godine istraživači su Gradskoj upravi poslali veći broj zahteva za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja. Gradska uprava je odgovorila samo na jedan od zahteva, i to sa više meseci zakašnjenja, a čak ni na taj zahtev nije odgovoreno u celosti. Mišljenja smo da bi i ukupna ocena bila viša, kao i pojedinačne ocene po oblastima, da je Gradska uprava dostavljala informacije koje su od nje tražene. Pored toga, dobili bismo kompletniju sliku iz čega bi proizašao i veći broj preporuka za unapređenje rada Gradske uprave. Međutim, informacije koje Gradska uprava nije dostavila za nas je, takođe, korisna informacija, ali i poruka upućena građanima. Jer ako Grad Valjevo ne ispunjava svoju elementarnu obavezu propisanu Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, obavezu čije nepoštovanje vodi čak i novčanim sankcijama, teško je očekivati da će proaktivno delovati, omogućiti veći stepen učešća građana prilikom donošenja odluka, te da će rad uprave biti transparentniji.

Kao najlošije ocenjena, izdvaja se oblast *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima*, dok je, sa druge strane, najbolje ocenjena oblast *Odgovornost* koja analizira proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici Grada, iako bi Gradska uprava mogla značajno da unapredi stanje i u ovoj oblasti.

UVOD

2.

Grad Valjevo nalazi se u zapadnoj Srbiji i sedište je Kolubarskog okruga. Po podacima sa poslednjeg popisa stanovništva, grad Valjevo ima 90.312 stanovnika, dok prema poslednjim dostupnim podacima RZS prosečna zarada iznosi 63.953,00 dinara.

Grad Valjevo je jedan od 17 jedinica lokalne samouprave (JLS) u Srbiji u kojima je u tokom 2022. godine sproveden proces monitoringa i evaluacije stanja lokalne 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*. Kao deo mreže Nacionalne koalicije za decentralizaciju u sprovođenje projekta su uključene 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, koji ima za cilj jačanje participativnih demokratija i procesa integracije u EU kroz osnaživanje civilnog društva da aktivno učestvuje u donošenju odluka, 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 organizacije *Ars Nova* iz Valjeva sproveo je monitoring i evaluaciju stanja lokalne uprave u Valjevu u periodu od decembra 2021. do avgusta 2022. godine. Za praćenje i evaluaciju stanja lokalne uprave istraživači su koristili *Metodologiju za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou*, koja je razvijena u okviru projekta, i koja sadrži 12 indikatora (pokazatelja).

Za praćenje i evaluaciju stanja lokalne uprave istraživači su koristili *Metodologiju za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou* koja je razvijena u okviru projekta, sadrži 12 indikatora (pokazatelja) i u velikoj meri zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je razvila SIGMA, a koji Evropska komisija uzima u obzir prilikom ocenjivanja stanja u oblasti javne uprave u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU). Principi javne uprave obuhvataju šest ključnih oblasti prema kojima se meri stanje lokalne uprave i prema kojima su koncipirani indikatori koji su sadržani u *Metodologiji*.

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

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
		7. Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi
4.	Odgovornost	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 ima za cilj da utvrdi trenutno stanje i kapacitete gradova, opština i gradskih opština, da pokaže kakva je trenutna praksa u pomenutim oblastima javne uprave poput donošenja odluka, upravljanja ljudskim resursima, pružanja usluga itd. ali i da ukaže na nedostatke koje bi trebalo otkloniti i unaprediti.

U narednom poglavlju su prikazani detaljni rezultati praćenja i ocene stanja sa osvojenim brojem bodova po indikatorima, kao i kvalitativnom analizom za svaki pojedinačni indikator u okviru šest oblasti javne uprave.

**REZULTATI
PROCENE
STANJA
LOKALNE
UPRAVE**

3.

Proces monitoringa i evaluacije stanja lokalne uprave u Valjevu je sproveden u periodu od decembra 2021. godine do avgusta 2022. godine. Prilikom sprovođenja istraživanja o oceni reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti, istraživači su koristili kvantitativne i kvalitativne metode. U cilju prikupljanja i obrade podataka i informacija istraživači su analizirali veliki broj dokumenata, i to samo javno dostupnih, dok su dokumenta tražena od Gradske uprave, kao i komunikacija sa službenicima izostale. Dodatno, u skladu sa potrebama, organizovane su fokus grupe sa predstavnicima civilnog društva. U nastavku su prikazani rezultati prema indikatorima, do kojih su istraživači došli na osnovu prikupljenih podataka i ocene stanja.

Nalazi istraživanja su pokazali da je Grad Valjevo osvojio ukupno **91** bodova (od mogućih 262), odnosno da su **analizirani indikatori u svih 6 oblasti javne uprave ispunjeni 34,73%**. Takođe, **ukupna ocena stanja u svih šest analiziranih oblasti javne uprave iznosi 2, na šestostepenoj skali od 0–5**. Zahvaljujući ostvarenom broju bodova, Valjevo je u ukupnom plasmanu zauzelo **14.** mesto u odnosu na ostale JLS (ukupno 17) koje su bile obuhvaćene monitoringom javne uprave na lokalnom nivou vlasti u 2022. godini.

Tabela 2: Pregled rezultata procene prema indikatorima

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	11	2
II. Izrada i koordinacija politika				
2.	Transparentnost rada Gradskog veća i pripreme nacrtu i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	0	0
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	2	0
5.	Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi	22	2	0
6.	Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja	16	0	0
7.	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	6	1
IV. Odgovornost				
8.	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	22	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	8	2
11.	Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata	26	20	4
12.	Zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti	28	3	0
UKUPNO:		262	91	
UKUPNA OCENA MONITORINGA ZA SVE OBLASTI (skala 0–5):			2	

U nastavku dokumenta je dat detaljni prikaz rezultata sa kvantitativnim vrednostima, odnosno osvojenim brojem bodova prema svakom indikatoru i kvalitativnom analizom stanja u šest oblasti javne uprave i 12 indikatora.

3.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Oblast Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave je merena preko 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 strukturu za praćenje i koordinaciju njegove implementacije. Ovaj indikator sadrži 11 elemenata koncipiranih tako da pokrivaju dva principa javne uprave – da je JLS izradila i donela strateški dokument za unapređenje rada gradske / opštinske uprave, i da se strateški dokument za unapređenje rada uprave sprovodi svrsishodno, dok su ciljevi reforme utvrđeni i redovno se prate.

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

U Tabeli 3 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata, nakon čega je data detaljna analiza ovog indikatora.

Gradska uprava grada Valjeva za oblast *Strateški okvir* osvojila ukupno 11 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovoj oblasti ocenjeno je srednjom ocenom 2.

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	0
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	1
E.7	Lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave predviđaju učešće organizacija civilnog društva	2	0
E.8	Uključivanje organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme postiže se na osnovu otvorenog konkurentskog postupka	2	0
E.9	Sastanci lokalnih mehanizama za sprovođenje, koordinaciju i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave održavaju se redovno, uz učešće predstavnika organizacija civilnog društva	2	0
E.10	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave se pripremaju najmanje jednom godišnje	4	0
E.11	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske / opštinske uprave omogućavaju uvid u vrednovanje učinka	1	0
UKUPNO:		26	11
OCENA (skala 0–5):		2	

Kada govorimo o ovom indikatoru, na početku (E.1) se postavilo pitanje da li je unapređenje rada gradske uprave prepoznato kao opšti / poseban cilj u planskim dokumentima JLS? Grad Valjevo je krajem 2019. godine usvojio Lokalni antikorupcijski plan (u daljem tekstu LAP) koji sadrži veći broj ciljeva koji se odnose na unapređenje rada gradske uprave. Međutim, bitno je istaći da **se ne radi o posebnom planskom dokumentu** u kojem je kao opšti cilj postavljeno unapređenje rada lokalne administracije, odnosno gradske uprave, već je u pitanju jedan obuhvatniji dokument koji se prvenstveno bavi korupcijom.

Prilikom izrade ovog dokumenta su **sprovedene konsultacije sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama** (E.2). Uz podršku Centra za razvoj demokratskog društva *Europolis* iz Novog Sada rešenjem gradonačelnika od 17.10.2018. godine obrazovana je radna grupa za izradu LAP-a, a član radne grupe bio je i jedan predstavnik civilnog društva.

Nakon toga, Grad Valjevo je na svojoj stranici dana 27.11.2019. godine objavio javni poziv za učešće u **javnoj raspravi o nacrtu LAP-a za grad Valjevo, koja je i sprovedena** u periodu od 29. novembra do 13. decembra (E.3). Program javne rasprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici gradske uprave. Prema izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu LAP-a za grad Valjevo, koji se nalazi na internet stranici gradske uprave, napominje se da je javnoj prezentaciji prisustvovalo više od 20 građana, predstavnika nevladinih organizacija i udruženja.

Nakon održane javne rasprave, na internet stranici grada Valjeva **objavljen je Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi** o nacrtu Lokalnog antikorupcijskog plana za Grad Valjevo sa komentarima, predlozima i primedbama učesnika javne rasprave iznetim na nacrt ovog dokumenta, ali i **sa obrazloženim odgovorima radne grupe**, odnosno da li je određeni predlog prihvaćen ili odbijen i zašto (E.5, E.6).

Međutim, nakon usvajanja ovog dokumenta, tu se stalo. Prema dostupnim informacijama GU **nije formirala telo zaduženo za sprovođenje, koordinaciju i praćenje ovog dokumenta** (E.7). U razgovoru sa predstavnicima civilnog društva, isti su **negirali da su dobili bilo kakav poziv da učestvuju u radu ovog tela, a na internet stranici nisu objavljeni izveštaji o primeni ovog dokumenta** (E.8, E.9, E.10, E.11). Ovde treba napomenuti da je pasivnost službenika gradske uprave koji nisu odgovarali na podnete zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, otežala naš istraživački rad i onemogućila nas da stvorimo potpuniju sliku stanja u ovoj oblasti, te gradu Valjevu, eventualno, dodelimo veći broj poena.

3.2. Izrada i koordinacija politika

Oblast *Izrada i koordinacija politika* je merena preko dva indikatora koji prate transparentnost rada veća i pripreme nacrtu i predloga odluka u lokalnoj upravi, inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi. Ova dva indikatora pokrivaju dva principa javne uprave, da se odluke lokalnih vlasti pripremaju na transparentan način, da se politike i akti JLS izrađuju na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće građana i naročito organizacija civilnog društva.

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

U Tabeli 4 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata prvog indikatora u ovoj oblasti, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Gradska uprava grada Valjeva za prvi indikator u oblasti *Izrada i koordinacija politika* osvojila je ukupno 0 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovom domenu ocenjeno je ocenom 0.

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

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

Ovaj indikator fokusira se na rad Gradskog veća i prati praksu informisanja javnosti o zakazanim sednicama, izveštavanja sa održanih sednica i informisanja javnosti o donetim odlukama.

Ono što zabrinjava jeste činjenica da se na zvaničnoj internet stranici grada Valjeva uopšte **ne objavljuju informacije o održavanju sednica Gradskog veća** (E.1). Ovakva praksa postoji već duže vreme, o čemu su pojedini mediji i izveštavali: <https://www.kolubarske.rs/sr/vesti/valjevo/10980/>. Takođe, na zvaničnoj internet stranici grada Valjeva se **ne objavljuju ni zapisnici sa sednica Gradskog veća** (E.2), zbog čega se ne dodeljuju poeni. Povremeno se na internet stranici <http://leparecvaljeva.rs/>, neformalnoj stranici koju je pokrenuo trenutni gradonačelnik, u formi vesti, pojavi informacija da je održana neka sednica Gradskog veća, s tim da se vesti objavljuju nakon održanih sednica, bez dnevnog reda, bez zapisnika.

Na zvaničnoj stranici se **ne objavljuju ni nacrti i predlozi odluka sa sednica Veća** (E.3, E.4). Istraživačima je poznato da je skupština usvojila veći broj odluka, npr. Rešenje o imenovanju direktora JKP Toplana, Valjevo, Rešenje o imenovanju direktora JKP Vodovod, Valjevo, kao i veći broj rešenja o davanju saglasnosti na godišnje izveštaje o radu javnih preduzeća, po predlogu Gradskog veća, ali ona nisu objavljena na internet stranici Grada.

Ovde bismo napomenuli da smo se Gradskoj upravi grada Valjeva obraćali i zahtevom za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, ali ni nakon proteka zakonskog roka nismo dobili tražene odgovore o broju održanih sednica Gradskog veća za posmatrani period od avgusta 2021. godine do januara 2022. godine, niti su nam dostavljeni zapisnici sa tih sednica.

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

U Tabeli 5 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata drugog indikatora u ovoj oblasti, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Za drugi indikator u oblasti *Izrada i koordinacija politika* Gradska uprava grada Valjeva je ukupno osvojila 7 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovom domenu ocenjeno je srednjom ocenom 2.

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	0
E.2	Proaktivnost opštinske / gradske 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	4
E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	1
UKUPNO:		18	7
OCENA (skala 0–5):		2	

Praćenje ovog principa podrazumeva usredsređenost na javne konsultacije koje je GU sprovela u periodu unazad dve godine od momenta sprovođenja istraživanja i to u vezi sa izradom odluka o budžetu uključujući rebalans budžeta, strateških i planskih dokumenata kao i prostornih i urbanističkih planova. Posmatrali smo obim i kvalitet učešća javnosti i civilnog društva u procesu donošenja lokalnih propisa i politika putem javnih konsultacija, pod kojima se podrazumevaju sve konsultacije koje se koriste u praksi (javne rasprave, okrugli stolovi, paneli, intervjui, ankete, pisani komentari i slično).

Osnovno pitanje koje se postavilo jeste da li se javne konsultacije, uopšte, sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa (E.1). Gradskoj upravi je upućen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja kojim smo zatražili uvid u spisak dokumenata (od gorenavedenih) koje je grad Valjevo doneo / revidirao u dve poslednje kalendarske godine, kao i informaciju da li su u procesu izrade ovih dokumenata sprovedene konsultacije uz linkove ka Internet stranici gde se mogu naći informacije o tome. Na ovaj zahtev nismo dobili odgovor, te smo analizirali dostupna dokumenta sa internet stranice grada Valjeva. Utvrđeno je da je u poslednje dve godine usvojeno 15 dokumenata i to: *Odluka o budžetu za 2020, 2021 i 2022. godinu*, *4 Odluke o izmenama i dopunama odluke o budžetu*, *Odluka o izmenama i dopunama GUP Valjevo*, *Lokalni antikorupcijski plan*, *Lokalni akcioni plan zapošljavanja grada Valjeva za 2020. godinu*, *Odluka o izmenama lokalnog akcionog plana zapošljavanja grada Valjeva za 2020. godinu*, *2 Odluke o izmeni Lokalnog plana akcije za decu grada Valjevo*, *Lokalni akcioni plan zapošljavanja grada Valjeva za 2021. godinu*, *Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost grada Valjeva za period 2022 –2026. godine*. Prema dostupnim informacijama sa zvanične internet stranice grada Valjeva, javne konsultacije sprovedene su u 5 slučajeva i to povodom *Nacrta Odluke o budžetu za 2020, 2021 i 2022. godinu*, *Nacrta o izmenama i dopunama Generalnog urbanističkog plana Valjeva*, te izrade *Lokalnog antikorupcijskog plana grada Valjeva*, što znači da **su konsultacije sprovedene u samo 33% dostupnih slučajeva**, dok je za dodeljivanje poena bilo neophodno da konsultacije budu sprovedene u bar 50% analiziranih slučajeva. Ono što je karakteristično jeste da je grad Valjevo svake godine sproveo javne konsultacije u vezi sa izradom *Odluka o budžetu*, da su pojedine primedbe zainteresovane javnosti usvajane, da bi nakon određenog vremena bez javnih konsultacija bile usvajane odluke o izmenama i dopunama istih tih odluka o budžetu, čime se umanjuje značaj javnih konsultacija.

Što se proaktivnosti GU tiče, razmatrano je koje načine i kanale GU koristi kako bi obavestila javnost o održavanju javnih konsultacija i istu uključila u ove procese (E.2). Pretpostavlja se da će korišćenje više različitih kanala – zvanična internet prezentacija, slanje obaveštenja elektronskom poštom, zvanični nalozi na društvenim mrežama, mediji i sl. omogućiti informisanje različitih ciljnih grupa i omogućiti veći odziv. Bilo je **ukupno 5 analiziranih slučajeva** kada su održavane javne konsultacije. U 3 slučaja i to povodom *Odluka o budžetu za 2020, 2021 i 2022. godinu*, GU je koristila 3 kanala za informisanje javnosti o održavanju javnih konsultacija – zvaničnu internet stranicu, Fejsbuk stranicu i lokalne medije. U postupku donošenja *Odluke o izmenama i dopunama Generalnog urbanističkog plana Valjeva*, GU je za informisanje o javnim konsultacijama koristila zvaničnu internet stranicu, lokalni nedeljnik *Napred* kao i dnevni list *Politika*, dok je povodom donošenja *Lokalnog antikorupcijskog plana grada Valjeva* korišćena samo zvanična internet stranica grada Valjeva. Imajući u vidu metodologiju koja je korišćena za bodovanje, **grad Valjevo ostvario je polovinu bodova (2 od 4), jer su 3 kanala za informisanje korišćena u najmanje 50% analiziranih slučajeva**, dok je za veći broj poena bilo neophodno da se u više od 50% analiziranih slučajeva koristi od 4 do 5 različitih kanala (internet stranica, mediji, mejling liste, društvene mreže, portal za onlajn konsultacije, eUprava).

Takođe, analizirano je da li gradska uprava objedinjuje informacije o svim javnim konsultacijama na jednom mestu na svom zvaničnom sajtu, kako bi one bile lako dostupne spoljnim zainteresovanim stranama, odnosno proverava se da li zvanična internet prezentacija grada Valjeva poseduje posebnu stranicu (baner, podsajt / portal) na kome gradska uprava objavljuje isključivo informacije o javnim konsultacijama, uključujući i javne rasprave kao poseban vid konsultacija (E.3). Utvrđeno je da na zvaničnoj internet stranici grada Valjeva **ne postoji posebna stranica na kome GU objavljuje isključivo informacije o javnim konsultacijama**. Postoji stranica *Javni oglasi i obaveštenja* na kojoj su objavljeni pozivi za javnu raspravu o *Nacrtu odluke o budžetu za 2022. i za 2021. godinu* kao i o *Nacrtu lokalnog antikorupcijskog plana za grad Valjevo*, postoje i izveštaji o sprovedenim javnim raspravama, ali na toj stranici se objavljuju i druga obaveštenja i oglasi poput konkursa za izbor pravobranioca, direktora javnih preduzeća, pozivi udruženjima za učešće na konkursima, rešenje o postavljenju načelnika GU i slično. Pored toga postoji i odeljak *Dokumenti / planska dokumenta grada Valjeva* gde su u odeljku *Generalni urbanistički plan grada Valjeva i Izmene generalnog urbanističkog plana* objavljene informacije o sprovedenom postupku *Izmene generalnog urbanističkog plana grada Valjeva* (uključujući i informacije o sprovedenim javnim konsultacijama), ali svakako **informacije o javnim konsultacijama nisu objedinjene na jednom mestu, zbog čega i nisu dodeljeni poeni**.

Narednim elementom (E.4) se utvrđuje koliko je konsultacija za lokalne propise i javne politike, koje grad Valjevo usvojio u poslednje 2 godine, održano u ranoj fazi tj. pre izrade prvog nacrtu dokumenata, bez obzira na to da li su rane konsultacije zakonski obavezne ili ne. Kao uzorak smo koristili dokumenta analizirana u prvom elementu (E.1), te smo, prema dobijenim informacijama koje nam je pružio predstavnik udruženja građana utvrdili da **nisu učestvovali u konsultacijama u ranoj fazi**.

Oblast u kojoj je grad Valjevo dobio maksimalan broj poena, odnosi se na dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika, gde je od **5 analiziranih slučajeva** (povodom donošenja *Odluke o budžetu za 2020, 2021 i 2022. godinu*, *Odluke o izmenama i dopunama GUP Valjevo*, *Lokalnog antikorupcijskog plana*) utvrđeno da su **u svih 5 slučajeva izveštaji o sprovedenim javnim konsultacijama lako dostupni na internet stranici grada Valjeva** (E.5).

Za poslednji element (E.6) analizirali smo kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama, tj. da li u izveštajima o javnim konsultacijama koje su sprovedene u poslednje 2 godine od početka monitoringa, lokalna uprava pruža povratne informacije na komentare i predloge dobijene tokom konsultacija, kao i da li su izveštaji objavljeni na zvaničnoj internet prezentaciji grada Valjeva, a posebno se vodilo računa o samom kvalitetu povratnih informacija, odnosno:

- 1) Da izveštaj sadrži sve komentare i predloge koji su podneti tokom procesa javnih konsultacija i koji su navedeni pojedinačno, bez njihovog objedinjavanja tj. grupisanja po sličnosti.
- 2) Da izveštaj sadrži jasne povratne informacije za svaki pojedinačni predlog / komentar (prihvaćen, odbijen ili delimično prihvaćen). Za delimično prihvaćene komentare treba dati jasne informacije koji deo je prihvaćen, a koji ne. Dvosmisleni odgovori kao što su: *Razmotrićemo ovaj komentar* ili *Komentar se uzima u obzir* ili slično, ne smatraju se jasnim povratnim informacijama o primljenim predlozima / komentarima.
- 3) Da izveštaj sadrži obrazloženje za odbijanje ili delimično odobrenje svakog pojedinačnog predloga podnesenog tokom konsultacija.

Na uzorku od 5 analiziranih slučajeva povodom donošenja *Odluka o budžetu za 2020, 2021 i 2022. godinu, Odluke o izmenama i dopunama GUP Valjevo* i *Lokalnog antikorupcijskog plana*, dostupni izveštaji o sprovedenim javnim raspravama o nacrtu odluka o budžetu **najčešće ne ispunjavaju sva 3 kriterijuma**, primera radi ukoliko se neki predlog delimično prihvata, ne postoji obrazloženje zašto se samo delimično prihvata, a pojedini odgovori su neodređeni, npr. navodi se da sredstva za određenu namenu nisu opredeljena, a da će se naredne godine sagledati mogućnosti, dok sa druge strane izveštaji povodom *Nacrta izmena u dopuna GUP Valjevo* kao i povodom *Nacrta lokalnog antikorupcijskog plana grada Valjeva* zadovoljavaju sva 3 kriterijuma, iz kog razloga je za ovaj element dodeljen 1 od moguća 2 poena.

3.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Oblast *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* je praćena preko četiri indikatora kojima se nadgleda institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi, otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi, zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja, efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi. Ova četiri indikatora pokrivaju četiri principa javne uprave – da je uspostavljen okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem na lokalnu koji se primenjuje u praksi, da institucionalno uređenje omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima, da je zapošljavanje službenika zasnovano na principu meritornosti i jednakom tretmanu kandidata u svim fazama zapošljavanja, sprečen direktni ili indirektni politički uticaj na rukovodeće pozicije u JLS, i da postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije.

3.3.1. Institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi

U Tabeli 6 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata prvog indikatora u ovoj oblasti, nakon čega je data detaljna analiza ovog indikatora.

Za prvi indikator u oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* Gradska uprava grada Valjeva osvojila je ukupno 2 poena i na šestostepenoj skali je stanje u ovom domenu ocenjeno ocenom 0.

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

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

Fokus ovog indikatora je na funkcionalnom i organizacionom aspektu poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u jedinici lokalne samouprave.

Nažalost, **GU nije odgovorila na naš zahtev za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja** kojim smo tražili da nam se dostavi krovni strateški dokument (*Strategija razvoja JLS, Plan razvoja JLS* i sl.) ili bilo koji drugi planski dokument koji usvaja Skupština grada, odnosno donosi načelnik gradske uprave (*Strategija održivog razvoja, Politika razvoja lokalne administracije, Politika ULJR*), a u kom se navode ciljevi, mere i planovi za upravljanje ljudskim resursima u JLS. Kako se ova **dokumenta ne nalaze objavljena na internet stranici grada Valjeva**, nismo u mogućnosti da proverimo da li je u njima definisan strateški cilj ili višegodišnji plan upravljanja ljudskim resursima, te za ovaj element (E.1) nema poena.

Sledeće pitanje jeste da li je grad Valjevo uspostavio odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u lokalnoj upravi (E.2)? Uvažavajući velike razlike između jedinica lokalne samouprave, pre svega u broju zaposlenih u upravi, *Zakon o zaposlenima u AP i JLS* 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 shodno mogućnostima i potrebama, a u skladu sa zakonom. Metodologija istraživanja se prilikom procene adekvatnosti uspostavljenog institucionalnog okvira za obavljanje poslova u oblasti ULJR, oslonila na modele koji su razvijeni u okviru projekta *Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi*, koji sprovodi Savet Evrope u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština i Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave. U odnosu na veličinu JLS razvijeno je 5 modela institucionalizacije poslova u oblasti ULJR, i to:

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

Prema zvaničnoj proceni RZS, grad Valjevo ima 84.586 stanovnika, iz čega proizilazi da je potrebno primeniti model III, gde se **pod odgovarajućim institucionalnim okvirom smatra da postoji Odsek za upravljanje ljudskim resursima (u okviru neke šire organizacione jedinice) u kojem je sistematizovano i popunjeno najmanje pet radnih mesta.** Iz Kadrovske plana za 2022. godinu (Sl. glasnik 30/21) nije moguće zaključiti koliko je popunjenih radnih mesta u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima. Prema važećoj Odluci o gradskoj upravi grada Valjeva (Sl. glasnik 2/20), poslovi u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima povereni su Odeljenju za zajedničke poslove gde je, prema važećem *Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta* angažovano ukupno 35 zaposlenih https://valjevo.rs/Dokumenta/GradValjevo/Dokumenta/2020/Pravilnik_28_10.pdf. Takođe postoji poseban Odsek za ljudske resurse kojim rukovodi Šef Odseka za ljudske resurse, a kome su neposredno podređena 2 radna mesta i to: *Administrativni poslovi* i *Poslovi unapređenja upravljanja ljudskim resursima*. Ova radna mesta nemaju neposredno podređena radna mesta, tako da se **iz dostupnih podataka dolazi do brojke od ukupno 3 sistematizovana radna mesta (60%)**, pa čak i da su sva ta radna mesta popunjena – što mi ne znamo jer nam GU nije odgovorila, te smatramo da **nije uspostavljen odgovarajući institucionalni okvir za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima GU grada Valjeva.**

Dalje je utvrđeno da su važećim *Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta predviđeni svi poslovi upravljanja ljudskim resursima koji su nabrojani u čl. 189 Zakona o zaposlenima u AP i JLS*. Iako u svim situacijama Pravilnik ne koristi identične formulacije kao *Zakon o zaposlenima u AP i JLS*, jasno je da su ti poslovi zastupljeni, te je za treći element (E.3) ovog indikatora Valjevo osvojilo maksimalne bodove.

Kao što smo ranije napomenuli, poslali smo zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, ali Grad Valjevo ni na ovaj zahtev nije odgovorio, te je **nemoguće analizirati da li je uspostavljena kadrovska evidencija zaposlenih**, da li se ažurno vodi i da li se na osnovu podataka iz kadrovske evidencije pripremaju analitički izveštaji o broju i strukturi zaposlenih u gradskoj upravi, iz kog razloga ni za ovaj element (E.4) nema poena.

3.3.2. Otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi

U Tabeli 7 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata drugog indikatora u ovoj oblasti, nakon čega je data detaljna analiza ovog indikatora.

Gradska uprava grada Valjeva za drugi indikator u oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* osvojila ukupno 2 poena i na šestostepenoj skali je stanje u ovom domenu ocenjeno ocenom 0.

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	0
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	0
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	0
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	0
UKUPNO:		22	2
OCENA (skala 0–5):		0	

Javna dostupnost podrazumeva da je tekst konkursa ili obaveštenje o sprovođenju konkursa objavljen putem najmanje dva različita načina oglašavanja koja su dostupna širom zemlje, dok je za maksimalni broj poena potrebno da se informacija objavi putem najmanje tri različita načina oglašavanja. Analizu transparentnosti zapošljavanja trebalo je sprovesti na uzorku tri poslednja okončana javna konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u gradskoj upravi 2021. odnosno 2020. godini. Na internet stranici GU postoji javni konkurs od 28.2.2020. za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta u zvanju *Mladji referent za obavljanje administrativno-tehničkih poslova u Odeljenju za društvene delatnosti*, dok na internet stranici ne postoji konkurs za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta za 2021. godinu. Na zahtev za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja nismo dobili odgovor, usled čega je i bilo nemoguće proveriti da li je drugih konkursa uopšte i bilo u posmatranom periodu, te da li su tekstovi tih konkursa napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom, odnosno da li konkursna komisija ima jednak tretman svih učesnika u postupku i da li zapisnici koje vodi sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku. Takođe, utvrdili smo da odluka konkursne komisije nije javno dostupna, niti postoje javno dostupne informacije o neuspelim konkursima. Iz tog razloga, za sve elemente, osim petog (E.5) nisu dodeljeni poeni.

Peti element (E.5) analizira koliko je procedura prijave na konkurs zahtevna za potencijalne kandidate, jer se pretpostavlja da će manje administrativno opterećenje u smislu prikupljanja dokumentacije, povećati interesovanje eksternih kandidata. Fokus istraživanja u ovom domenu se odnosio na proveru toga da li je konkursom bila predviđena mogućnost da kandidati ovlaste gradsku upravu da sama pribavi dokumenta iz javnih registara (npr. Izvod iz matične knjige rođenih, Uverenje o državljanstvu itd.) koja su im neophodna za podnošenje prijave na konkurs. Reč je, zapravo, o testiranju primene čl. 103 *Zakona o opštem upravnom postupku* prema kome je organ javne uprave dužan da, po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje. Analizom dostupnog javnog konkursa od 28. 2.2020. godine, **utvrđeno je da gradska uprava može da pribavi dokumenta iz službenih evidencija uz priloženu izjavu kandidata**, te su GU dodeljeni bodovi.

3.3.3. Efikasna zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja

U Tabeli 8 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata trećeg indikatora u ovoj oblasti, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Gradska uprava grada Valjeva za prvi indikator u oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* osvojila ukupno 0 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovom domenu ocenjeno je ocenom 0.

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	0
E.2	Članovi konkursne komisije su stručni	2	0
E.3	Konkursna komisija ima jednak tretman svih učesnika u postupku i zapisnici koje vodi sadrže sve podatke o rezultatima koje su kandidati postigli u izbornom postupku	2	0
E.4	Informacije o neuspehim konkursima su javno dostupne, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo	2	0
E.5	Vršioци dužnosti službenika na položaju se postavljaju na određeno vreme iz reda službenika	4	0
E.6	Razlozi za razrešenje službenika na položajima u JLS se adekvatno primenjuju u praksi	2	0
UKUPNO:		16	0
OCENA (skala 0–5):		0	

U fokusu ovog indikatora je da se utvrdi u kojoj meri u lokalnoj upravi postoji efikasna prevencija neželjenog političkog uticaja na rad službenika na položajima. Ovaj indikator odnosi se na načelnika, zamenike načelnika gradske uprave, odnosno sekretare gradske uprave ukoliko postoje, gde se analizira u kojoj meri formalne i neformalne prakse štite službenike na položaju od političkog uticaja i sprečavaju ih da vrše svoje dužnosti na politički nepristrasan način i to kroz postavljenje službenika na položaj, sprovođenje konkursnih postupaka i zaštitu od diskrecionih ovlašćenja donosilaca odluka. Nažalost, kako saradnja sa GU ni u ovoj oblasti nije ostvarena, te nam nije odgovoreno na podnet zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, niti nam je omogućeno da razgovaramo sa službenikom koji radi na poslovima upravljanja ljudskim resursima, nismo bili u mogućnosti da dođemo do relevantnih podataka i nije dodeljen nijedan poen.

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

U Tabeli 9 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata četvrtog indikatora u ovoj oblasti, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Za prvi indikator u oblasti *Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima* Gradska uprava grada Valjeva osvojila je ukupno 6 poena i na šestostepenoj skali je stanje u ovom domenu ocenjeno srednjom ocenom 1.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi	2	2
E.2	Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost	4	0
E.3	Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen	4	2
E.4	Članovi Žalbene komisije su kompetentni i postavljeni su u skladu sa propisima	2	0
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	0
UKUPNO:		22	6
OCENA (skala 0–5):		1	

Zakon o zaposlenima u AP i JLS je propisao (čl. 196) obavezu JLS da donesu *Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi*. Kodeksom ponašanja se uređuju opšta pravila ponašanja službenika i nameštenika, te konkretizuju ustavne i zakonske norme u ovoj oblasti koje predstavljaju osnov za unapređenje rada organa, službi, organizacija i njihovih zaposlenih, kada oni vrše poslove iz nadležnosti lokalne samouprave i poslove od značaja za ostvarivanje

prava i sloboda građana. **Kodeks ponašanja službenika i nameštenika GU Valjevo je usvojen 27.4.2018. godine (E.1), ali Gradska uprava ne sačinjava godišnje izveštaje o primeni ovog dokumenta, niti o tome izveštava javnost – zbog čega za drugi element (E.2) nisu dodeljeni bodovi.**

Žalbena komisija je formirana 24.4.2017. godine, a Gradsko veće grada Valjeva na sednici održanoj 1.11.2018. godine donelo je Rešenje o izmenama rešenja o obrazovanju Žalbene komisije. Međutim usled ignorisanja našeg zahteva za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, **nismo došli do podataka da li je rad komisije precizno uređen,** odnosno da li je donet poslovnik o radu, zbog čega za treći element (E.3) grad Valjevo osvaja samo polovinu bodova.

Iz dostupnog dokumenta **nemoguće je utvrditi da li su članovi Žalbene komisije kompetentni i postavljeni u skladu sa propisima (E.4),** odnosno da li ispunjavaju kriterijume koje propisuje *Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jednicama lokalne samouprave* (najmanje dva člana Žalbene komisije moraju da imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci). Takođe, **nismo dobili informaciju sa podacima o broju pokrenutih upravnih sporova protiv odluka Žalbene komisije, upravnih sporova koji su rešeni i upravnih sporova koji su rezultirali poništenjem odluke Žalbene komisije u poslednje dve godine do sprovođenja monitoringa (E.5).**

Kako je već ranije u izveštaju navedeno **Lokalni antikorupcijski plan** je usvojen krajem 2019. godine (E.6). Međutim, na zvaničnom sajtu grada Valjeva **ne postoji odluka / rešenje o osnivanju lokalnih mehanizama za sprovođenje koordinaciju i praćenje Lokalnog antikorupcijskog plana za grad Valjevo,** niti smo dobili odgovor iz Gradske uprave koji bi potvrdio da takvo telo postoji (E.7), zbog čega za ovaj element ne dodeljujemo poene.

3.4. Odgovornost

Oblast *Odgovornost* je praćena preko jednog indikatora koji prati proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici. Ovaj indikator pokriva jedan princip javne uprave - da se pravo na pristup informacijama od javnog značaja dosledno primenjuje.

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

U Tabeli 10 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata indikatora koji pokriva ovu oblast, nakon čega je data detaljna analiza ovog indikatora.

Gradskauprava grada Valjeva za indikator u oblasti Odgovornost osvojila ukupno 22 poena i na šestostepenoj skali je stanje u ovom domenu ocenjeno ocenom 3.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Organizaciona šema i informacije o propisanim nadležnostima svih organizacionih jedinica u okviru gradske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
E.2	Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.3	Informator o radu gradske uprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	0
E.4	Statut grada nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.5	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.6	Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave	4	4
E.7	Spisak važećih planskih dokumenta (strateških dokumenata, akcionih planova, programa) nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	0
E.8	Dokumenti u vezi sa pripremom i realizacijom budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
UKUPNO:		32	22
OCENA (skala 0–5):		3	

Ovaj indikator je usmeren na to koliko organi lokalne uprave samoinicijativno objavljuju informacije od javnog značaja, odnosno koliko "idu u susret javnosti" umesto da čekaju da im se javnost obrati sa zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja.

Na početku (E.1) smo proverili da li su na sajtu Grada Valjeva objavljene informacije o načinu organizacije Grada, sa organizacionim jedinicama (oddeljenja, sekretarijati, posebne službe, mesne kancelarije i sl.), sa opisom nadležnosti, te da li su informacije potpune, ažurirane, lako dostupne, a posebno, da li su prilagođene građanima ili su kopirane iz službenih akata (korišćenje birokratskog jezika). Utvrdili smo da su **informacije potpune, ažurne i lako dostupne**, ali nisu prilagođene građanima u smislu da se ne obrazlažu nadležnosti određenih organizacionih jedinica, pa prosečan građanin iz objavljenih informacija teško može da zaključi čime se bavi npr. *Odeljenje za zajedničke poslove* ili *Odeljenje za poslove organa grada*. Grad Valjevo je doneo *Odluku o gradskoj upravi grada Valjeva* (Sl. glasnik 2/20), objavljene informacije su u skladu sa ovom odlukom i obuhvataju sve organizacione jedinice.

Takođe, utvrđeno je da se na internet stranici **nalaze potpune i ažurne kontakt informacije** organizacionih jedinica, odnosno rukovodilaca ili zaposlenih koji rade na određenim poslovima (ime rukovodioca, broj telefona, email adresa), kao i da su ti podaci lako dostupni (E.2).

Što se **Informatora o radu GU** tiče, pratili smo da li se *Informator* objavljuje, a zatim i njegovu potpunost, odnosno da li prati strukturu propisanu *Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja*, da li je lako dostupan, kao i da li se podaci ažuriraju na mesečnom nivou kako je predviđeno Članom 17 *Uputstva za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog*

organa, što podrazumeva da u *Informatoru* moraju da se unesu sve promene nastale u toku meseca, najkasnije do kraja meseca. Utvrdili smo da je *Informator* **lako dostupan**, da se nalazi na početnoj internet stranici Grada Valjeva, te da je u trenutku sprovođenja ovog istraživanja, u februaru 2022. godine, bio dostupan *Informator* koji je poslednji put ažuriran u martu 2021. godine. Što se tiče ažurnosti, utvrđeno je da je od oktobra 2021. godine postavljen novi načelnik Gradske uprave, međutim ovaj podatak **nije ažuriran**, tako da se u *Informatoru* navodi da je načelnik u v.d. stanju, što je i bio sve do oktobra. Pored toga, *Informator* **ne sadrži podatke iz čl. 39 st. 1 tač. 7. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, odnosno, nema podataka o održanim sednicama kolegijalnih organa. **Nepotpune su i informacije** koje se odnose na podatke iz čl. 39 st. 1. tač. 9. istog zakona jer, primera radi, nedostaje informacija da je organ doneo *Lokalni antikorupcijski plan*. Na više mesta u *Informatoru* se navodi da su podaci u pripremi ili da se ažuriraju, te da će biti naknadno uneti (podaci o javnim nabavkama, pregled podataka o pruženim uslugama). Takođe, neke informacije su nepotpune, na primer podaci o objektima koje organ poseduje, iz samog *Informatora* se ne vidi o kojim objektima je reč, već se samo navodi vrednost stambenih i poslovnih zgrada, zemljišta, opreme itd. Iz ovih razloga nismo mogli da dodelimo poene za ovaj element (E.3).

Takođe smo utvrdili da je na stranici **objavljen važeći Statut grada Valjeva iz 2019.** godine i da je isti lako dostupan (E.4), **a to se može reći i za Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta iz 2018.** godine koji je menjan u više navrata, poslednji put 28.9.2021. godine (E.5).

Još jedan element (E.6) gde je GU osvojila maksimalan broj poena odnosi se na **Godišnji plan javnih nabavki**. Isti je u skladu sa *Zakonom o javnim nabavkama* (Član 88), donet i **objavljen na Portalu javnih nabavki sa svim izmenama i lako je dostupan**. Pored toga, proveravali smo da li su na sajtu, u okviru **budžetskih dokumenata, objavljeni svi dokumenti** (Odluka o budžetu, Odluka o završnom računu, Građanski budžet) iz kojih građani mogu da ustanove sve informacije u vezi sa budžetom (E.8), te smo utvrdili da se na internet stranici objavljeni: *Odluka o budžetu za 2022. godinu, Odluka o budžetu za 2021. godinu, Građanski budžet za 2022. godinu, Građanski budžet za 2021. godinu, Odluka o završnom računu za 2020. godinu*, odnosno da samo nedostaje *Odluka o završnom računu za 2021. godinu* što nije imalo negativnih efekata na dodelu poena imajući u vidu da u trenutku sprovođenja istraživanja i nije protekao zakonski rok za usvajanje *Odluke o završnom računu za 2021. godinu*.

Međutim, vršeći proveru da li su na internet stranici grada Valjeva objavljena dokumenta javnih politika (strategije, planovi, programi itd.), kao i izveštaji o njihovom sprovođenju (E.7), od GU smo zatražili spisak svih važećih strateških dokumenata u momentu sprovođenja istraživanja. Već uobičajeno, ni po ovom zahtevu nismo dobili odgovor, usled čega nismo bili u mogućnosti da gradu Valjevu dodelimo određeni broj poena.

3.5. Pružanje usluga

Oblast *Pružanje usluga* je praćena preko jednog indikatora koji prati dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima. Ovaj indikator pokriva dva principa javne uprave – da postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga, i da je obezbeđena dostupnost javnih usluga u praksi.

3.5.1. Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

U Tabeli 11 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata indikatora koji pokriva ovu oblast, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Gradska uprava grada Valjeva za indikator u oblasti *Pružanje usluga* osvojila je ukupno 10 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovom domenu ocenjeno je prosečnom ocenom 2.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	U gradu / opštini postoji dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava	4	0
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	4
E.8	Internet stranica JLS sadrži sve neophodne i lako dostupne podatke o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane	4	4
UKUPNO:		28	10
OCENA (skala 0–5):		2	

Pod dokumentom javne politike se smatra bilo koji akt koji je usvojen od nadležnih organa grada / opštine u skladu sa *Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije*. Prilikom istraživanja **nismo došli do javno dostupnog dokumenta** čiji je cilj unapređenje kvaliteta javnih usluga građanima, niti ga je GU poslala, te je prvi i drugi element (E.1) i (E.2) automatski dodeljeno 0 poena.

Takođe je utvrđeno da u GU **nije uspostavljeno jedinstveno upravno mesto** čiji je cilj da se upravni poslovi koje obavlja jedan ili više različitih organa objedine, na način koji bi građanima omogućio lakše i efikasnije ostvarivanje prava (E.3), pa je i za četvrti element (E.4) dodeljeno 0 poena. Ono što raduje jesu najave koje smo u toku istraživanja dobili – da će grad Valjevo otvoriti *Jedinstveno upravno mesto*, te da je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Valjevu dodelilo određena novčana sredstva za tu namenu.

Dalje smo proveravali da li su administrativne usluge koje pruža lokalna uprava dostupne na portalu eUprava koji vodi Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade RS,

na uzorku od tri javne usluge i to: Prijava deteta u predškolsku ustanovu, Podnošenje zahteva za izdavanje Izvoda iz matične knjige rođenih, Podnošenje zahteva za Informaciju o lokaciji (Čl. 53 Zakona o planiranju i izgradnji). Utvrđeno je da od ove tri usluge na portalu eUprava za grad Valjevo postoji samo usluga koja se odnosi na prijavu deteta u predškolsku ustanovu, dok druge dve pomenute usluge nisu dostupne, te ni za ovaj element (E.5) grad Valjevo nije osvojio poene.

Ono što je pohvalno jeste da je **osobama sa invaliditetom omogućen pristup zgradi GU** u kojoj se pružaju administrativne usluge, odnosno da zgrada GU ispunjava uslove propisane *Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata*, kojim se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama (E.7). Postoji posebno obeleženo parking mesto ispred zgrade GU, u zgradu GU može nesmetano da se uđe sa pešačke površine i nije potrebna bilo kakva rampa, podizna platforma i slično, i u zgradi je omogućeno nesmetano kretanje i boravak s obzirom na to da postoji lift, a treba istaći i da se šalter sala nalazi u prizemlju zgrade.

Na kraju smo analizirali sadržaj zvanične internet stranice u domenu informacija o uslugama koje pruža grad Valjevo i načinu na koji građani mogu da ostvare te usluge (E.8). Na internet stranici postoji odeljak *Usluge građanima* koji sadrži opis usluga, kontakt informacije – broj telefona i elektronsku adresu službenika / organizacionih jedinica nadležnih za pružanje korisnih informacija građanima, kao i informacije o mestu gde se usluga pruža – adresa, radno vreme, odnosno – ukoliko se radi o uslugama koje se delimično ili u potpunosti pružaju onlajn – informacije o neophodnim koracima koje bi trebalo preduzeti poput kreiranja naloga ili instaliranja programa / aplikacije. Kao uzorak uzeli smo 3 usluge: izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata, postupak upisa dece u predškolske ustanove, izdavanje Izvoda iz matične knjige venčanih. Što se tiče izdavanja građevinskih dozvola, na zvaničnoj stranici postoji obaveštenje o načinu podnošenja zahteva za izdavanje građevinske dozvole, odnosno građani se upućuju na internet stranicu APR-a putem koje se elektronski podnosi zahtev. Takođe, sa stranice vodi link ka portalu eUprava putem koje je moguće izvršiti prijavu deteta u predškolsku ustanovu *Milica Nožica*. Pored toga, na stranici se nalaze i kontakt telefoni šalterskih službenika matične službe koji su zaduženi za izdavanje izvoda iz matične knjige venčanih.

3.6. Upravljanje javnim finansijama

Oblast *Upravljanje javnim finansijama* je praćena preko tri indikatora – poštovanje budžetskog kalendara i planiranje prihoda i rashoda, transparentnost budžeta, i zasnovanost postupaka javnih nabavki na principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti. Ovi indikatori pokrivaju tri principa javne uprave – da se budžet JLS utvrđuje u skladu sa pravnim okvirom, uz sveobuhvatno navođenje rashoda koji su u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koji se poštuju, da su obezbeđeni transparentnost budžeta JLS i nadzor nad njim, i da su javne nabavke u skladu sa osnovnim principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti itd.

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

U Tabeli 12 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata prvog indikatora koji pokriva ovu oblast, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Gradska uprava grada Valjeva za prvi indikator u oblasti *Upravljanje javnim finansijama* osvojila je ukupno 8 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovom domenu je ocenjeno srednjom ocenom 2.

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	0
E.4	Stepen sveobuhvatnosti budžeta prema programskoj strukturi budžeta	2	2
E.5	Stepen uspešnosti planiranja prihoda u budžetu JLS	4	4
E.6	Stepen uspešnosti planiranja rashoda u budžetu JLS	4	2
UKUPNO:		20	8
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, 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.

Nažalost, iz GU **nismo dobili informacije** koje se tiču prva tri elementa (E.1, E.2, E.3). Od javno dostupnih informacija došli smo samo do podatka da je Skupština Grada donela *Odluku o budžetu za 2022. godinu* na sednici održanoj dana 28.12.2021. godine, iz čega proizilazi da do 25. decembra nije mogla da dostavi *Odluku o budžetu* nadležnom ministarstvu.

Dalja analiza je obuhvatala proveru da li usvojeni budžet prati propisanu uniformisanu programsku strukturu budžeta JLS, kao i postojanje prakse rodno odgovornog budžetiranja (E.4). Programska struktura budžeta je uređena *Zakonom o budžetskom sistemu* i *Uputstvom za pripremu budžeta*

JLS, koje svake godine priprema Ministarstvo finansija i dostavlja lokalnim samoupravama. Struktura budžeta obuhvata 17 uniformisanih programa u okviru kojih je potrebno definisati ciljeve programa, programske aktivnosti i indikatore. Uvidom u *Odluku o budžetu Grada Valjeva za 2022. godinu* utvrdili smo da su **rashodi iskazani po programskoj klasifikaciji**, koja se nalazi od 88. do 110. stranice *Odluke o budžetu*, kao i da **postoji praksa rodno odgovornog budžetiranja**, primera radi na strani 92. *Odluke o budžetu* se nalazi rodno odgovorni cilj – Udeo žena nosilaca poljoprivrednih gazdinstava u ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava.

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, a 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. Analiza je pokazala da su inicijalno planirani izvorni prihodi budžeta (bez gorenavedenih ekonomskih klasifikacija), prema prvobitno usvojenoj *Odluci o budžetu Grada Valjeva za 2020. godinu*, iznosili 3.260.000.000,00 dinara, dok su ostvareni prihodi iznosili 3.069.704.173,34 dinara, tako da je **stepen odstupanja 5,83%**, što znači da je grad Valjevo dobio maksimalan broj poena, jer je odstupanje manje od 15%.

Šesti element indikatora (E.6) meri koliko je lokalna uprava uspešna u planiranju rashoda u budžetu JLS kroz procentualni odnos između planiranih rashoda u godišnjem budžetu i stvarnih rashoda tokom poslednje pune kalendarske godine. Prilikom analize budžetskih rashoda, metodologija istraživanja je predvidela da u obzir treba uzeti samo planirane i izvršene tekuće rashode (ekonomska klasifikacija 4, bez kapitalnih transfera 4632, jer se oni dobijaju od RS i APV) i kapitalne rashode (ekonomska klasifikacija 5). I u ovom slučaju, najbolje su bodovana odstupanja do 15% između planiranih i izvršenih rashoda budžeta, dok za odstupanja veća od 40% se nisu dodeljivali bodovi. S obzirom na to da su planirani rashodi iznosili 3.378.000.000 dinara, dok su ostvareni rashodi iznosili 2.822.892.175,44 dinara, utvrđeno je da **stepen odstupanja iznosi 16,43%**, te je Valjevo dobilo 2 od 4 moguća poena.

3.6.2. Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

U Tabeli 13 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata drugog indikatora koji pokriva ovu oblast, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Gradska uprava grada Valjeva je za drugi indikator u oblasti *Upravljanje javnim finansijama* osvojila ukupno 20 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovom domenu ocenjeno je prosečnom ocenom 4.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Usvojeni godišnji budžet JLS je lako dostupan na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.2	Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine su lako dostupni na zvaničnoj internet stranici JLS	4	2
E.3	Odluke o završnom računu budžeta su lako dostupne na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4
E.4	Izveštaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o budžetskoj potrošnji u smislu programske, funkcionalne, organizacione i ekonomske klasifikacije	4	4
E.5	Informacije o korišćenju budžetskih rezervi lako su dostupne na zvaničnoj internet stranici JLS	2	1
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	20
OCENA (skala 0–5):		4	

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

Što se trošenja novca tiče, odnosno izvršenja budžeta, vrednovali smo da li Grad Valjevo objavljuje *Izveštaje o izvršenju budžeta* (E.2). Zakonom o budžetskom sistemu, obavezno je šestomesečno, zatim devetomesečno i godišnje izveštavanje (završni račun). Iako mesečno i kvartalno izveštavanje nije *Zakonom o budžetskom sistemu* propisano kao obavezno, takva praksa je dodatno vrednovana. Utvrdili smo da se na internet stranici za poslednju kalendarsku godinu (2021. godina) nalaze dva *Izveštaja o izvršenju budžeta* i to za period januar–jun 2021. godine i januar–septembar 2021. godine, te da su lako dostupni. Dakle, **Grad Valjevo izvršava svoj zakonski obavezu**, ali kako ne postoje mesečni i kvartalni izveštaji, dobio je 2 od 4 poena koja mogu biti maksimalno dodeljena.

Takođe je utvrđeno da **Grad Valjevo objavljuje Odluke o završnom računu budžeta** (E.3). U obzir su uzete *Odluka o završnom računu za 2020. godinu*, kao i *Odluka o završnom računu za 2019. godinu*, imajući u vidu da u trenutku sprovođenja istraživanja nije protekao zakonski rok za usvajanje *Odluke o završnom računu za 2021. godinu*.

Analiza nije samo obuhvatala transparentnost *Izveštaja o izvršenju budžeta*, već i vrednovanje njihove strukture (E.4) 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 uzeti poslednja 3 dostupna dokumenta i to: *Odluka o završnom računu budžeta grada Valjeva za 2020. godinu*, *Izveštaj o izvršenju budžeta grada Valjeva za period januar–septembar 2021. godine* i *Izveštaj o izvršenju budžeta grada Valjeva za period januar–jun 2021. godine*. Utvrđeno je da su **u sva tri dokumenta izvršeni rashodi i izdaci predstavljeni prema sve četiri klasifikacije**, zbog čega je dodeljen maksimalan broj poena.

Odluka o Završnom računu budžeta za 2020. godinu (koja je bila predmet analize jer u trenutku istraživanja nije protekao zakonski rok za donošenje *Odluke o završnom računu budžeta za 2021. godinu*) na stranama 160–167 sadrži **izveštaj o korišćenju sredstava iz tekuće i stalne budžetske rezerve** (E.5). Međutim, kako je budžetska rezerva korišćena, ne može se dodeliti maksimalan broj poena.

Jedno od važnijih pitanja jeste kako građanima približiti kompleksna budžetska dokumenta, te smo pratili da li su na internet stranici Grada Valjeva objavljeni *Građanski vodiči kroz odluku o budžetu* kao i *Građanski vodič kroz odluku o završnom računu budžeta*, a kao uzorak smo uzeli poslednje dve kalendarske godine. Utvrdili smo da na zvaničnoj internet stranici Grada Valjeva **postoje Građanski vodič kroz odluku o budžetu za 2021. i za 2022. godinu** i da su oba dokumenta lako dostupna, na 1 klik od početne stranice u odeljku *Dokumenta – Budžet*, zbog čega je Grad Valjevo dobio maksimalan broj poena za ovaj element (E.6) dok se, osim *Odluke o završnom računu za 2020. godinu*, kao i *Odluke o završnom računu za 2019. godinu* na stranici Grada **ne nalaze zveštaji o izvršenju budžeta prilagođeni građanima**, tako da za taj element (E.7) nisu dodeljeni poeni.

Na kraju smo pratili da li se na *Portal otvorenih podataka* i zvaničnoj internet stranici Grada objavljuju budžetski podaci u otvorenom formatu koji su:

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

Utvrđeno je da se na internet stranici Grada objavljuju samo odluke o budžetu u pdf formatu, dok se na *Portal otvorenih podataka* (<https://budzeti.data.gov.rs/>) nalaze podaci koji pokrivaju 2021. i 2020. godinu. Kako nema budžetskih podataka koji pokrivaju 2022. godinu, nismo mogli da dodelimo maksimalan broj poena za ovaj element (E.8)

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

U Tabeli 14 je dat prikaz ostvarenih bodova prema svakom od elemenata trećeg indikatora koji pokriva ovu oblast, nakon čega je data njegova detaljna analiza.

Za treći indikator u oblasti *Upravljanje javnim finansijama* Gradska uprava grada Valjeva osvojila je ukupno 3 poena i na šestostepenoj skali stanje u ovom domenu je ocenjeno ocenom 0.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalni bodovi	Ostvareni bodovi
E.1	Gradska / 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 njihovo sprovođenje u skladu sa propisima	4	0
E.3	Lokalna uprava za sprovođenje postupaka javnih nabavki koristi Portal javnih nabavki	4	0
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	0
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	0
E.7	Postupak javnih nabavki sprovodi kompetentna komisija u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	4	0
E.8	Dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki na internet stranici JLS	2	1
UKUPNO:		28	3
OCENA (skala 0–5):		0	

Grad Valjevo doneo je **veći broj internih akata kojima se bliže uređuju postupci javnih nabavki** (E.1). Doneti su:

1. Pravilnik o načinu i postupku sprovođenja javnih nabavki, nabavki ispod pragova i nabavki na koje se zakon ne primenjuje za Gradonačelnika grada Valjeva,
2. Pravilnik o načinu i postupku sprovođenja javnih nabavki, nabavki ispod pragova i nabavki na koje se zakon ne primenjuje u Gradskoj upravi grada Valjeva,
3. Pravilnik o načinu i postupku sprovođenja javnih nabavki, nabavki ispod pragova i nabavki na koje se zakon ne primenjuje za Gradsko veće grada Valjeva,
4. Izmena Pravilnika o načinu i postupku sprovođenja javnih nabavki, nabavki ispod pragova i nabavki na koje se zakon ne primenjuje za Gradsku upravu grada Valjeva,
5. Izmena Pravilnika o načinu i postupku sprovođenja javnih nabavki, nabavki ispod pragova i nabavki na koje se zakon ne primenjuje za Skupštinu grada Valjeva

Svi ovi akti su objavljeni na zvaničnoj stranici Grada u delu koji se odnosi na javne nabavke iz kog razloga Grad Valjevo dobija maksimalan broj poena. <https://www.valjevo.rs/javne-nabavke/pravilnici/>

Međutim, kako bismo utvrdili činjenice koje se odnose na E.2, E.3, E.4, E.5, E.6 i E.7, bilo je neophodno pribaviti informacije od Grada, koji nije odgovorio na podnet zahtev, te iz tog razloga za ove elemente nisu dodeljeni poeni.

Poslednji element (E.8) se odnosi na dostupnost informacija o pokretanju i ishodu postupka javnih nabavki na internet stranici Grada, gde smo pratili u kojoj meri se postupci javnih nabavki sprovode u skladu sa principom transparentnosti i otvorenosti, odnosno da li informacije o pokretanju i ishodu postupaka (zaključen ugovor) javnih nabavki objavljuje na svojoj internet stranici. Kako nam nije odgovoreno na zahtev, nismo mogli da saznamo ukupan broj sprovedenih javnih nabavki, dok je na internet stranici postavljeno ukupno 109 obaveštenja o pokretanju postupaka javnih nabavki. Ono što je utvrđeno jeste da se na internet stranici postavljaju isključivo obaveštenja o pokretanju javnih nabavki. U tom smislu, moguće je da grad Valjevo za ovaj element dobije samo 1 poen jer **podaci o pokretanju postupaka javnih nabavki postoje, dok na internet stranici Grada nema javno dostupnih podataka o ishodu postupaka.**

ZAKLJUČCI

4.

Nalazi istraživanja su pokazali da je Grad Valjevo osvojio ukupno 91 poen (od mogućih 262), odnosno da su **analizirani indikatori u svih 6 oblasti javne uprave ispunjeni 34,73%**. Takođe, **ukupna ocena stanja u svih šest analiziranih oblasti javne uprave iznosi 2, na šestostepenoj skali od 0–5**.

U okviru prve oblasti – **Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave** utvrđeno je da je GU Grada Valjeva obezbedila učešće civilnog sektora i zainteresovanih strana u konsultativnom procesu koji je pratio izradu *Lokalnog antikorupcijskog plana Grada Valjeva*. Reč je o dokumentu koji je, između ostalog, predvideo i unapređenje rada gradske uprave. Međutim, utvrdili smo da lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje LAP-a ne funkcionišu, niti se objavljuju godišnji izveštaji o njegovom sprovođenju.

U okviru druge oblasti – **Izrada i koordinacija politika**, nalazi pokazuju da rad Gradskog veća nije javan, da javnost ne zna kada se održavaju sednice, šta je na dnevnom redu, zapisnici sa sednica su nedostupni. Pored toga, GU Grada Valjeva ne pokazuje dovoljnu inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika.

Monitoringom treće oblasti – **Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima** – budući da GU Grada Valjeva nije dostavio tražene informacije, teško je sagledati trenutno stanje. Pozitivno je to što su usvojeni *Lokalni antikorupcijski plan, Kodeks ponašanja službenika i nameštenika* i što je formirana Žalbena komisija. Međutim, ostaje otvoreno pitanje koliko su u praksi službenici na položaju zaštićeni od neželjenog političkog mešanja, da li je proces zapošljavanja transparentan i koliko se uradilo na sprečavanju korupcije s obzirom na to da ni više od dve godine nakon usvajanja *Lokalnog antikorupcijskog plana* u Valjevu nije formirano telo koje će pratiti primenu ovog dokumenta.

U okviru četvrte oblasti – **Odgovornost** konstatujemo da je GU objavila veliki broj traženih informacija o svom radu (*Statut, Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta*, kontakt informacije organizacionih jedinica, *Godišnji plan javnih nabavki*, dokumenta u vezi sa pripremom i realizacijom budžeta). Ono što donekle kvari utisak je to što na internet stranici nisu lako dostupna važeća planska dokumenta, a takođe se u *Informatoru o radu* nalaze nepotpune i neažurirane informacije.

U okviru pete oblasti – **Pružanje usluga** – ono što je pozitivno jeste to što je osobama sa invaliditetom omogućen pristup zgradi Gradske uprave. Takođe, na internet stranici se nalaze svi neophodni i lako dostupni podaci o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane. Međutim, smatramo da usluge koje GU pruža moraju biti dostupnije na portalu eUprava. Pored toga, smatramo da je potrebno uspostaviti jedinstveno upravno mesto. Informacije da su preduzeti određeni koraci u tom pravcu i da su za tu namenu dobijena određena novčana sredstva od Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave su ohrabrujuće.

U okviru šeste oblasti – **Upravljanje javnim finansijama** zaključujemo da se budžetski kalendar ne poštuje. S druge strane, pozitivno je to što su budžetska dokumenta, u najvećoj meri, dostupna građanima, da budžet sadrži više rodno odgovornih ciljeva, a rashodi i izdaci su iskazani po programskoj klasifikaciji tj. budžet je po svojoj prirodi programski. Odstupanje između inicijalno planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda i rashoda iznosi nešto preko 15%, odnosno 16%, što se može smatrati prihvatljivim odstupanjem. Međutim, u oblasti sprovođenja javnih nabavki, GU je u potpunosti podbacila jer istraživačima nije dostavila tražene podatke, zbog čega nije moguće stvoriti potpuniju sliku o stanju u ovoj oblasti.

PREPORUKE

5.

5.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

1. Preporuka je da Grad Valjevo usvoji poseban planski dokument u kojem je kao opšti cilj postavljeno unapređenje rada lokalne administracije, odnosno gradske uprave. Ukoliko takav dokument postoji, potrebno je da ga Grad Valjevo objavi na svojoj internet stranici i učini javno dostupnim.
2. Obezbediti učešće predstavnika civilnog sektora u telu za sprovođenje i praćenje strateškog dokumenta usmerenog na unapređenje rada gradske uprave, i to na osnovu javnog i konkurentskog postupka, te redovno održavati sastanke tog tela i objavljivati periodične izveštaje o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske uprave i učiniti ih lako dostupnim.

5.2. Izrada i koordinacija politika

1. Učiniti javno dostupnim sve informacije o radu Gradskog veća (podatke o sednicama, zapisnike sa sednica, dnevni red, nacрте i predloge odluka sa sednica)
2. Uvesti praksu održavanja javnih rasprava i prilikom rebalansa gradskog budžeta jer nema svrhe konsultovati javnost prilikom donošenja budžeta, a isti nakon par meseci menjati bez konsultacija javnosti.
3. Informacije o održavanju svih vrsta javnih konsultacija u procesu izrade propisa i javnih politika treba javno objavljivati kroz što više komunikacijskih kanala, kako bi se doprlo do što šire ciljne grupe (internet prezentacija grada, zvanični nalozi grada na društvenim mrežama, mediji, elektronska pošta i sl.).
4. Objavljivati informacije o održavanju javnih konsultacija (javne rasprave, javni uvid, okrugli stolovi i sl.) na jedinstvenom mestu na zvaničnoj internet prezentaciji grada, kako bi svi zainteresovani akteri na najlakši mogući način došli do traženih informacija.

5.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

1. Učiniti javno dostupnim dokumenta JLS kojima je definisan strateški cilj ili višegodišnji plan upravljanja ljudskim resursima. Ukoliko takav dokument ne postoji, isti je neophodno usvojiti.
2. Uložiti napore na planu uspostavljanja adekvatnog institucionalnog okvira za obavljanje poslova upravljanja ljudskim resursima koji bi odgovarao veličini gradske uprave i broju stanovnika.
3. Obezbediti redovno praćenje primene Kodeksa ponašanja zaposlenih u Gradskoj upravi Grada Valjeva.
4. Formirati telo za praćenje primene Lokalnog antikorupcijskog plana. Neophodno je da telo zaista i funkcioniše, te da sastavlja periodične izveštaje i redovno obaveštava javnost o svom radu.

5. Učiniti dostupnim javnosti sve informacije koje se tiču javnih konkursa, pružati svim zainteresovanim licima dodatna objašnjenja i informacije, omogućiti jednake uslove eksternim kandidatima kao i licima koja poseduju radno iskustvo u upravi, učiniti javno dostupnim sve zapisnike o radu konkursne komisije, objaviti sve informacije o neuspehim konkursima, uz obrazloženje zašto konkurs nije uspeo.

5.4. Odgovornost

1. Objaviti sva planska dokumenta (strateška dokumenta, akcione planove, programe) na zvaničnoj internet stranici JLS.
2. Redovno ažurirati Informator o radu Gradske uprave grada Valjeva, te ga upotpuniti u skladu sa članom 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
3. Na zvaničnoj internet stranici objaviti opise poslova svih organizacionih jedinica gradske uprave i to građanima razumljivim jezikom.

5.5. Pužanje usluga

1. Usvojiti sveobuhvatni dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava. Ukoliko takav dokument postoji, učiniti ga dostupnim javnosti na internet stranici grada Valjeva.
2. Omogućiti veći broj usluga putem portala eUprava.
3. Uspostaviti jedinstveno upravno mesto.

5.6. Upravljanje javnim finansijama

1. Poštovati budžetski kalendar (priprema budžeta, utvrđivanje predloga budžeta, usvajanje budžeta)
2. Uspostaviti praksu usvajanja Građanskog vodiča kroz Odluku o završnom računu budžeta i učiniti je javno dostupnom građanima.
3. Podatke o budžetu redovno objavljivati u otvorenom formatu, kako na zvaničnoj internet stranici grada, tako i na Portalu otvorenih podataka. <https://data.gov.rs/en/posts/platforma-otvoreni-budzheti/>
4. Povećati transparentnost sprovođenja javnih nabavki, tako što će se informacije o pokretanju i ishodu postupaka javnih nabavki objavljivati na zvaničnoj internet prezentaciji grada, bez obzira na njihovu objavu na *Portalju javnih nabavki*.

