На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) и члана 17. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон),

Влада доноси

ПРОГРАМ ЗА РЕФОРМУ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

СА АКЦИОНИМ ПЛАНОМ ЗА ПЕРИОД ОД 2026. ДО 2030. ГОДИНЕ

Садржај

Листа скраћеница 4

I Увод 6

II Преглед и анализа постојећег стања 8

1. *Ex-post* анализе и општи осврт на учинке ПРСЛС 2021-2025 16
2. Положај и одговорности локалне самоуправе 20
3. Финансирање локалне самоуправе 23
4. Организација и капацитети локалне самоуправе 27
5. Унапређење квалитета и доступности услуга локалне самоуправе 33

III Визија 39

IV Општи циљ, посебни циљеви и мере 40

1. Општи циљ 40
2. Поставка Програма са становишта анализе и избора опција за достизање циљева 41
3. Посебни циљеви и мере за спровођење реформе система локалне самоуправе 43

V Институционални оквир за управљање и праћење реформе система локалне самоуправе и заинтересоване стране и циљне групе 71

1. Оперативно-административно управљање и координација 71
2. Стратешко-политички ниво управљања 72
3. Кључне заинтересоване стране и циљне групе 73

VI Процена финансијских средстава за спровођење Програма 75

Процењена укупна средства по приоритетним циљевима и годинама 75

Процењена укупна средства по планираним мерама и годинама 75

Процењена средства по изворима финансирања и годинама 77

VII Акциони план за спровођење Програма 78

VIII ПРИЛОЗИ 105

Прилог 1: Пасош - показатељи 106

Општи циљ: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу 106

Посебни циљ 1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе 109

Посебни циљ 2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе 112

Посебни циљ 3: Унапређена организација и капацитети локалне самоуправе 114

Посебни циљ 4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа 116

Прилог 2: Информације о спроведеним консултацијама и јавној расправи 118

Листа скраћеница

АП	Акциони план
БДП	Бруто друштвени производ
ГИЗ	Немачка организација за међународну сарадњу
ЕПЛС	Европска повеља о локалној самоуправи
ЕУ	Европска унија
ЗЛС	Закон о локалној самоуправи
ЗОФЛС	Закон о финансирању локалне самоуправе
ЗПНИ	Закон о порезима на имовину
ЗПС	Закон о планском систему Републике Србије
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије
ИР	Интерна ревизија
ИСИБ	Информациони систем извршења буџета
ИФКЈ	Интерна финансијска контрола у јавном сектору
ИНТОСАИ	Међународна организација врховних ревизорских институција (енг. The International Organization of Supreme Audit Institutions)
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ (енг. Instrument for Pre-Accession Assistance)
ИБК	Индиректни буџетски корисници
ЈИС	Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈПП	Јавно-приватно партнерство
ЈУМ	Јединствено управно место
КИТЕУ	Канцеларија за информационе технологије и електронску управу
КОСО	Оквир за успостављање система ФУК
КОМДЕЛ	Пословно удружење комуналних предузећа
ЛЕР	Локални економски развој
ЛПА	Локална пореска администрација
ЛС	Локална самоуправа
ЛТИ	Индекс транспарентности локалне самоуправе
ЛИПА	Локални индекс партиципативности
МГСИ	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
МТО	Министарство туризма и омладине
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
МЕИ	Министарство за европске интеграције
МОС	Међуопштинска сарадња
МИНПРИВ	Министарство привреде
МРЗБСП	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
МПГ	Међуминистарска пројектна група
МФИН	Министарство финансија
МЗЖС	Министарство заштите животне средине
МПШВ	Министарство пољопривреде шумарства и водопривреде

МЉМПДД	Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог
МЗ	Министарство здравља
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
НАКЗМ	Национална асоцијација канцеларија за младе
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ПКС	Привредна комора Србије
ПРСЛС	Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији
ППСУ	Посебан програма стручног усавршавања
ПИМИС	Интегрисана база капиталних пројеката
ПЦ	Посебни циљ
РЕЛОФ	Пројекат „Реформа локалних финансија у Србији”
РИК	Републичка изборна комисија
РС	Република Србија
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
РАП	Регистар административних поступака
РРА	Регионалне развојне агенције
СДЦ	Швајцарска агенција за развој и сарадњу
СКГО – ЕУ ХРМ 3	Пројекат „ЕУ за управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 3”
СКГО-ЕУ (ЕУ Интегра)	Програм „ЕУ подршка интегралном територијалном развоју - ЕУ Интегра”
СИГМА/SIGMA	Програм подршке унапређењу у владавини и управљању при ОЕБС
СКГО	Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије
СПИРИ	Систем за припрему, извршење, рачуноводство и извештавање
СРЈУ	Стратегија реформе јавне управе
УЉР	Управљање људским ресурсима
УН	Уједињене нације
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ЦЈХ	Централна јединица за хармонизацију
ЦОР	Циљеви одрживог развоја

I Увод

У процесу стратешког промишљања и поставке оквира за реформу јавне управе у Републици Србији за десетогодишњи период од 2021. до 2030. године, опредељен је приступ за формулисање посебног документа јавне политике посвећеног реформисању система локалне самоуправе[1]. У том смислу, Програм за реформу система локалне самоуправе (у даљем тексту: ПРСЛС) у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године[2], представљао је први документ јавне политике у домаћем планском систему, којим је на целовит и свеобухватан начин утврђен политички и плански оквир за развијање система локалне самоуправе. Постављен је као интегрални део Стратегије реформе јавне управе (у даљем тексту: СРЈУ)[3] којим се разрађује Посебни циљ 8 из обухвата Стратегије и тај посебни циљ преузет је као Општи циљ ПРСЛС. Имајући у виду да је закључно са 2025. годином орочен период примене првог ПРСЛС (који је обухватао и два сукцесивна Акциона плана за 2021-2023.[4] и 2024-2025.[5]), припремљен је други по реду, петогодишњи Програм за период од 2026. до 2030. године којим се заокружује временски хоризонт и плански оквир у складу са СРЈУ. У континуитету са претходним, нови ПРСЛС 2026-2030 са пратећим петогодишњим Акционим планом, конкретизује даље мере и активности у правцу остваривања циљева и визије уклопљених у шири реформски контекст.

Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период 2026–2030. године представља кључни документ јавне политике који је усмерен на јачање улоге локалних власти у укупном друштвеном и економском развоју земље. Његова суштина је да обезбеди стабилан и модеран систем локалне управе који ће бити усклађен са европским стандардима, финансијски одржив и довољно снажан да грађанима и привреди пружа квалитетне, транспарентне и доступне услуге. Овај документ је настао као одговор на изазове уочене у претходном програмском периоду и предвиђа реформе које треба да омогуће да локална самоуправа постане истински носилац демократског развоја и равномерног напретка Србије.

Програм препознаје да је ефикасна локална самоуправа темељ демократије на локалном нивоу и предуслов успешне интеграције Републике Србије у Европску унију. Зато је усмерен на јачање фискалне аутономије, унапређење транспарентности и одговорности у раду локалних власти, развој људских ресурса, дигиталну трансформацију и иновативне облике међуопштинске сарадње. Посебна пажња посвећена је равномерном развоју, односно смањењу територијалних и социјалних неједнакости, како би сви грађани, без обзира на место становања, имали једнак приступ квалитетним јавним услугама.

У први план ставља се јачање системског правног и институционалног оквира. Циљ је да се унапреде системске поставке локалне самоуправе у Србији. Посебно су важне реформе закона који уређују основе система локалне самоуправе и унапређење примене принципа доброг управљања у остваривању локалне самоуправе, како би се јачало поверење у локалне институције и осигурале квалитетније јавне политике.
Планиране нормативне реформе разматраће: 1) унапређење системских прописа који уређују локалну самоуправу и државну управу ради - јачања положаја скупштине, омогућавања различитог степена поверавања надлежности у складу са достигнутим капацитетима за њихово обављање, даљег развоја међуопштинске сарадње, унапређења транспарентности рада

[1] Иницијални корак и формална подлога за такав плански документ, постављени су Полазним основама за израду Програма за реформу система локалне самоуправе, које је усвојио Савет за реформу јавне управе у јуну 2019. године.
[2] „Службени гласник РС”, број 73/2021.
[3] „Службени гласник РС”, бр. 42/21, 9/22, 84/26.
[4] „Службени гласник РС”, број 73/2021.
[5] „Службени гласник РС”, број 84/2024.

локалне самоуправе, наставка развоја функције локалних омбудсмана или унапређења квалитета надзора над законитошћу рада локалне самоуправе; 2) могућности за унапређење регулаторног оквира који се односи на финансирање локалне самоуправе. Циљ је да се кроз анализу постојећих решења и праксе идентификују потенцијални правци за јачање фискалне одрживости, предвидивости прихода, унапређење система финансијског уједначавања и подизање одговорности у управљању локалним буџетима; 3) унапређење прописа о организацији, људским ресурсима и систему плата; 4) усклађивање релевантних секторских прописа који утичу на вршење локалних и поверених послова.

Други приоритет односи се на унапређење система финансирања локалне самоуправе. Стабилни и предвидиви приходи су предуслов за извршавање надлежности, а у том контексту Програм предвиђа јачање и фискалне аутономије и финансијске дисциплине, реформу система трансфера и уједначавања, као и боље коришћење изворних прихода. Стратешка намера је да се обезбеди транспарентност локалних јавних финансија, финансијска одрживост, већи обим капиталних инвестиција и равномерније финансирање развоја различитих локалних заједница.

Трећи правац реформе, усмерен је на изградњу институционалних и кадровских капацитета. Развој система управљања људским ресурсима заснованог на компетенцијама, унапређење стручног усавршавања и успостављање правичног и одрживог система плата представљају основе професионализације локалне управе. Циљ је да локалне самоуправе буду кадровски стабилне и опремљене знањем и вештинама неопходним за спровођење сложених јавних политика.

Четврти стуб реформе односи се на модернизацију јавних услуга и комуналних делатности. Дигитализација управних поступака, увођење савремених технологија и стандардизација услуга имају за циљ да грађани и привреда добију услуге које су једноставније, брже и доступне на читавој територији Србије. Посебно место у овом процесу има развој међуопштинске сарадње као начина да се рационалније користе ресурси и обезбеди једнак квалитет услуга без обзира на величину или развијеност локалне заједнице.

Стратешка визија Програма јесте изградња локалне самоуправе која је демократска, финансијски стабилна и кадровски оспособљена, која делује у складу са принципима доброг управљања и активно укључује грађане у одлучивање. У том смислу, градови и општине постају равноправни партнери државе у креирању јавних политика, носиоци европских интеграција и темељ равномерног и одрживог развоја Србије.

Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период 2026-2030 представља неопходан, логичан наставак и надоградњу јавне политике у овој области, којом се надаље учвршћује координација бројних актера, носилаца јавних овлашћења и легитимних интереса од значаја за развој локалне самоуправе у Републици Србији. Стога је и процес израде новог Програма спроведен кроз широке и динамичне консултације, како у обухвату посебне тематске радне Подгрупе, тако и кроз допринос развојних партнера, актера са различитих нивоа власти, партнерских организација и заинтересоване јавности. Детаљи о укљученим актерима, заинтересованим странама и циљним групама, предочени су у одељку 3 поглавља V у наставку Програма, а динамика израде са корацима у погледу спроведених консултација и јавне расправе, представљена је у прилогу 2 овог документа.

СРЈУ је кровни документ јавне политике за област планирања јавне управе у Републици Србији и обухвата шест тематских области од којих су три разрађене кроз посебне програме. Праћење реформе јавне управе заснива се на праћењу спровођења не само Акционог плана наведене Стратегије већ и на праћењу спровођења свих докумената јавних политика нижих у хијерархији, између осталих и Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици

Србији. Да би се остварио Посебни циљ 8. СРЈУ кроз Програм реформе система локалне самоуправе у Републици Србији дефинисана су четири посебна циља која треба да воде планираним исходима његовог спровођења. То су:

1. Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе;
2. Унапређење система финансирања локалне самоуправе;
3. Унапређена организација и капацитети локалне самоуправе;
4. Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа.

Узимајући у обзир позитивне резултате и чињеницу да СРЈУ обухвата период до 2030. године, претходно успостављена основна структура Програма за реформу система локалне самоуправе остала је непромењена, чиме је за наредних пет година у целости сачуван оквир од једног општег и четири посебна циља.

II Преглед и анализа постојећег стања

Систем локалне самоуправе у Републици Србији има веома широк правни оквир који је усклађен и са кључним европским документима, посебно са Европском повељом о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЕПЛС) коју је Србија ратификовала у већој мери[6]. Кључни правни акти који уређују локалну самоуправу у Републици Србији су Устав Републике Србије[7] и Закон о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС)[8], допуњени низом других закона као што су Закон о локалним изборима[9], Закон о територијалној организацији Србије[10], Закон о финансирању локалне самоуправе (у даљем тексту: ЗОФЛС)[11], Закон о референдуму и народној иницијативи[12], Закон о главном граду[13] или Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе[14]. Секторска питања, односно првенствено остваривање надлежности и одговорности локалне самоуправе за поједине друштвено економске области, уређена су секторским прописима[15].

Кључни европски документ за област локалне самоуправе је Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године коју је Република Србија ратификовала 2007. године[16], као

[6] „Службени гласник РС - Међународни уговори", број 70/2007

[7] „Службени гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021

[8] „Службени гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др.закон, 10/2016 - др.закон, 47/2018 и 111/2021 - др.закон

[9] „Службени гласник РС", бр. 14/2022 и 35/2024

[10] „Службени гласник РС", бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 - др. закон.

[11] „Службени гласник РС", бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 - др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн., 111/2021 - др. закон, 124/2022 - усклађени дин. изн., 97/2023 - усклађени дин. изн., 85/2024 - усклађени дин. изн. и 115/2025 - усклађени дин. изн.

[12] „Службени гласник РС", бр. 111/2021 и 119/2021

[13] „Службени гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 – др. закон, 37/2019 и 111/2021 – др. закон.

[14] „Службени гласник РС", бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 92/2023, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. закон

[15] Закони и подзаконски акти који уређују питања као што су: комуналне делатности, локални економски развој, туризам и угоститељство, дечија и социјална заштита, образовање, јавно здравље, просторно планирање и изградња, култура, спорт, млади, и др.

[16] „Службени гласник РС – Међународни уговори", број 70/07

међународни уговор који утврђује начела у вези са положајем и организацијом локалне самоуправе. Она је 2018. године допуњена Додатним протоколом о праву на учешће у пословима локалних власти[17]. Крајем 2025. године извршена је и ратификација још три одредбе Европске повеље о локалној самоуправи, након које се Република Србија обавезала на примену 27 од 30 одредби из овог документа[18]. Непосредно на локалну самоуправу односи се и Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти из 1980. године[19]. Важан документ представља и Етички кодекс локалних функционера који је 2019. године усвојила Скупштина СКГО да помогне да локални функционери обављају своје дужности у локалној самоуправи на што квалитетнији начин.

Упоредна пракса примене ЕПЛС указује да је половине земаља Европе прихватила у целини примену ове Повеље. Што се тиче земаља региона Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Северна Македонија, Словенија и Румунија прихватиле су свих 30 одредби ЕПЛС док је Хрватска прихватила 29, а Црна Гора 24 одредбе овог документа.[20]

Уставом Републике Србије је дефинисана основна структура и надлежности локалне самоуправе, као и аутономија ЈЛС у креирању унутрашње организације и управљању. Локална самоуправа у Србији организована је као једностепени систем са основним јединицама које чине општине и градови. Градови и општине су институционално веома слични, уз минималне разлике. На територији града као јединице локалне самоуправе, у складу са законом и статутом, могу се образовати градске општине које град успоставља у циљу ближег и директнијег пружања локалних услуга, односно ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града. Град Београд има статус посебне јединице локалне самоуправе и он обавља надлежности општине и града утврђене Уставом и Законом, али и послове наведене у Закону о главном граду.[21]

Општине чине основну територијалну јединицу са најмање 10.000 становника, док су градови дефинисани као веће територијалне заједнице, које представљају економске, административне и културне центре са више од 100.000 становника (услед других критеријума, један број ЈЛС са мањим бројем становника такође има статус града). Град Београд се издваја као посебна територијална јединица са специфичним положајем и додатним надлежностима, у складу са посебним законом о главном граду.

Када се погледају упоредна искуства на нивоу континента Европе и региона Југоисточне Европе, просечан број становника територијалних јединица које чине први ниво локалне самоуправе (општине) у земљама ЕУ јесте 5214 становника а на нивоу региона 26421 становника. Просечна величина популације јединица локалне самоуправе у Србији по проценама из 2023. године јесте 45841 становника, што је значајно више и од просека региона и посебно од просека земаља ЕУ.[22]

Међународна искуства указују на различите моделе организовања система локалне самоуправе али и на то да је двостепена локална самоуправа модел који се чешће среће на европском континенту. Једностепена локална самоуправа (нарочито код већих држава) као и тростепена локална самоуправа (која постоји код земаља као што су Француска, Пољска или Италија) пре су изузетак него правило. Друга тенденција јесте да доминира политипски модел локалне

[17] „Службени гласник РС - Међународни уговори", број 8/2018.
[18] „Службени гласник РС - Међународни уговори", број 10/2025
[19] Закон о потврђивању ове Европске оквирне конвенције од стране Републике Србије објављен у: „Службени гласник РС – Међународни уговори", број 2/16
[20] Видети више на: https://www.congress-monitoring.eu/en/pays.html
[21] „Службени гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 – др. закон, 37/2019 и 111/2021 – др. закон.
[22] NALAS (2025) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe. 10th Edition*, p. 17. https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1749673773.pdf

самоуправе, било да је то експлицитно препознато по одређеним критеријумима као што су број становника и тип насеља (рурално/урбано) или да је локалним властима остављена велика слобода у избору начина на који ће обављати своје послове што у пракси доводи до политипности.[23]

Градови и општине у Републици Србији имају право и обавезу да у оквиру уставних и законских решења самостално уређују и организују своје органе, управу и јавне службе, те да доносе свој статут и друге опште акте. Статут дефинише унутрашњу организацију, правила рада органа и других служби, као и друге важне аспекте функционисања локалне самоуправе. Локални избори се спроводе у складу са посебним законом који утиче на облик представничког система и изборних правила, осигуравајући пропорционално представљање политичких субјеката, као и институционалну заступљеност националних мањина и подстицање родне равноправности. Овим се обезбеђује демократичност и легитимност органа локалне самоуправе.

Највиши орган локалне самоуправе је скупштина, коју чине одборници бирани непосредним изборима на период од четири године, на основу пропорционалног изборног система са избором на нивоу јединице локалне самоуправе као једне изборне јединице. Извршне органе локалне самоуправе чине председник општине или градоначелник које бира локална скупштина из редова одборника, а који представљају локалну заједницу и спроводе активности руковођења и општинско или градско веће, које је колективни извршни орган. Четврти орган локалне самоуправе је општинска и градска управа чији је задатак да спроводи прописе који уређују локалну самоуправу, остварује права и услуге грађана у пракси и стручно подржава рад других органа.

И у упоредној међународној пракси, основну структуру локалне власти чине представничко тело и извршна власт. Представничко тело (скупштина, савет) се бира на непосредним изборима на мандат који је најчешће четири године, али има и земаља у којима он траје пет па и шест година. Уобичајено је да се мандат скупштине поклапа са мандатом градоначелника, осим у неколико европских земаља (Холандија, Исланд). У вези са типом извршне власти у европским земљама али и шире, присутна су различита решења али се у пракси и теорији идентификују два односна модела. Први модел карактерише јака скупштина а слаба извршна власт (градоначелник) где се извршна власт бира посредно у представничком телу. Други модел јесте јака извршна власт а слаба локална скупштина, где се градоначелник бира непосредно од стране грађана.[24]

У погледу територијалне организације, закон јасно прописује услове за оснивање, спајање и укидање јединица локалне самоуправе, које могу бити инициране и путем саветодавног референдума којим грађани непосредно учествују у одлучивању о овим питањима. Градови могу, овлашћењем регулисаним статутом, оснивати градске општине које имају одређене функције у оквиру града, али не поседују статус јединица локалне самоуправе.

У бројним прописима који уређују локалну самоуправу, посебна пажња посвећена је организационим облицима у локалним заједницама, који осим органа локалне самоуправе обухватају и јавне установе, јавна предузећа, али и друге различите институције које се формирају у складу са законским одредбама или актима локалне самоуправе. Организације

[23] Видети више у „Програм за реформу система локалне самоуправе 2021-2025, Прилог 9 – Упоредни преглед кључних одредница система локалне самоуправе у европским земљама".

[24] Постоји и модел „менаџер-скупштина", где је јака извршна и професионализована власт (администрација) а слаб градоначелник (САД, Велика Британија, Ирска, Исланд). Видети више у „Програм за реформу система локалне самоуправе 2021-2025, Прилог 9 – Упоредни преглед кључних одредница система локалне самоуправе у европским земљама".

јавних служби које оснивају локалне самоуправе обухватају и јавне установе и јавна предузећа са јасно дефинисаним системом управљања, при чему локални органи, првенствено скупштине, одлучују о руковођењу и надзору. Локалне заједнице могу формирати и месне заједнице односно друге облике месне самоуправе (кварт, четврт, рејон, и др.), као најнижи ниво партиципације грађана у локалној самоуправи и организовати их како би се становништву омогућило непосредно учешће у решавању питања од локалног значаја.

Изворне надлежности општине утврђене су Уставом и ЗЛС, а поједини послови државне управе законом могу се поверити јединицама локалне самоуправе. Средства за обављање поверених послова обезбеђују се у буџету Републике Србије у складу са врстом и обимом послова. Основне уставне надлежности општине обухватају уређење организације њених органа и јавних служби, доношење буџета, урбанистичког плана и програма развоја општине, утврђивање симбола, управљање имовином, прописивање прекршаја за повреде општинских прописа, старање о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права и старање о јавном информисању. Као области у којима општина, у складу са законом, има сопствене надлежности утврђене су: комуналне делатности, грађевинско и пољопривредно земљиште, локални путеви и улице, локални превоз, просвета, култура, здравствена, социјална и дечја заштита, спорт и физичка култура, заштита животне средине и заштита од елементарних непогода, заштита културних добара и др. Градови имају надлежности које су Уставом поверене општинама, а додатне надлежности могу бити поверене законом. Градске општине обављају послове који су им поверени из оквира надлежности града, доносе свој статут, буџет, с тим да надлежности и послови поверени из оквира изворног делокруга градова нису једнообразно решени код свих градских општина. Односи између органа града и градских општина заснивају се на сарадњи и договарању. Град врши надзор над радом и актима градских општина. Надлежности по правилу пресудно утичу и на унутрашњу организацију локалних управа, *које се организују као јединствени органи, док општине са више од 50.000 становника могу формирати више управа за различите области*. Послови јединица локалне самоуправе, финансирају се из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода утврђених законом.

Расподела послова и одговорности у системима јавне власти је веома широка и комплексна тема. Историјска и упоредна искуства указују и на разлике и на сличности у различитим земљама и посебно различите таласе децентрализације или централизације, у зависности од конкретних историјских околности, како на нивоу континента или неког региона тако и у појединачним земљама. На нивоу европског континента већ дуги низ година присутан је тренд децентрализације односно јачања одговорности субнационалних нивоа јавне власти. Упоредна анализа у вези са степеном одговорности које локална самоуправа има у системима локалне самоуправе Западног Балкана посебно је обрађена у извештају „Имплементација и изазови у вишестепеног управљања на Западном Балкану који је израђен у оквиру SIGMA иницијативе ЕУ и ОЕЦД. У том извештају анализиране су одговорности локалних власти на Западном Балкану и дато је основно поређење са узорком земаља ЕУ. У поређењу са другим системима локалне самоуправе Западног Балкана, локалне власти у Србији имају значајнију улогу у одређеним областима, нарочито у предшколском образовању, култури и другим појединим услугама попут обезбеђења услова за рекреативни спорт.[25]

Међутим, како се истиче у овом извештају, у односу на земље Западног Балкана, државе чланице ЕУ у већој мери преносе надлежности на локалне самоуправе, што резултира ширим спектром одговорности на локалном нивоу. Иако су надлежности у областима комуналних услуга и техничке инфраструктуре, попут управљања отпадом и водоснабдевања, релативно

[25] SIGMA (2025) *Implementation and challenges of multi-level governance in the Western Balkans. p 28* https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/12/implementation-and-challenges-of-multi-level-governance-in-the-western-balkans_b158af1a/32891a8f-en.pdf

упоредиве, локалне власти у ЕУ имају значајнију улогу у обезбеђивању образовних и социјалних услуга, док здравствена заштита углавном остаје у надлежности виших нивоа власти и у овим системима јавне управе. У појединим државама чланицама, као што су Аустрија, Естонија и Пољска, локалне самоуправе носе кључну одговорност за предшколско, основно и средње образовање, као и за социјалну заштиту, док је у другим, попут Грчке, обим локалних надлежности ближи моделима присутним на Западном Балкану. Истовремено, у извештају СИГМА указује се и на то да искуства показују да процес децентрализације, иако доприноси већој прилагођености политика локалним потребама, може довести до фрагментације јавних политика и неефикасности, што указује на потребу за јачањем координације и вертикалне усклађености између националног и локалног нивоа власти. Имајући у виду упоредна искуства и стање у системима локалне самоуправе на Западном Балкану, SIGMA препоручује да је у овом региону у циљу јачања локалне самоуправе, потребно ускладити формалне надлежности са стварним овлашћењима, како би општине имале стварну аутономију у креирању и спровођењу политика. Додела одговорности мора бити праћена адекватним и предвидивим финансијским ресурсима, уз надзор ограничен на законитост и сразмерност. Истовремено, неопходно је редовно преиспитивање расподеле надлежности у систему целокупне јавне управе (национални, регионални и локални ниво), између националног нивоа власти и асоцијација локалне самоуправе и способности локалних власти да прате потребе и унапреде своју ефикасност, као и разматрање проширења улоге локалних самоуправа у образовању и другим кључним јавним услугама, у складу са праксом ЕУ.[26]

Законом о запосленима у АП и ЈЛС су успостављена основна начела каријерног службеничког система за службенике запослене у органима АП и ЈЛС, чиме су испуњене основне претпоставке за професионализацију, деполитизацију, каријерни развој, напредовање у служби и стручно усавршавање службеника на покрајинском и локалном нивоу. Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи заснива се на компетенцијама, што представља модел оријентисан на појединца који омогућава да управа појединца препозна као капитал, да се развија и усклађује са потребама организације, како би она остварила своје циљеве. Примена овог модела у управама омогућава повезивање ефикасног извршавања задатака на радном месту са стратешким циљевима организације што је и једна од најважнијих функција овог модела.

Кључне одреднице система локалне самоуправе
• **Аутономија** – право јединица локалне самоуправе да самостално уређују своје послове и органе у складу са законом. • **Једностепени систем** – без више нивоа локалне самоуправе (општине и градови су структурално слични). • **Пропорционални изборни систем** – свака ЈЛС је једна изборна јединица, гласа се за кандидатске листе, а мандати се расподељују у складу са процентом добијених гласова применом система највећег количника (Д'Онтов систем) • **Расподела одговорности на више локалних органа** – скупштина - највиши, представнички орган; извршни органи општине - председник општине/градоначелник и веће; Управа; локално правобранилаштво • **Различити облици организовања функција** – ЈЛС могу да организују своје установе, предузећа и друге правне облике за обављање послова, а могу да успоставе и локалног омбудсмана као институцију за заштиту права грађана • **Право грађана на непосредно учешће и одлучивање** – кроз референдум, народну иницијативу, збор грађана, организовање месних заједница, јавне расправе, петиције и јавна слушања

[26] SIGMA (2025) *Implementation and challenges of multi-level governance in the Western Balkans. p 31* https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/12/implementation-and-challenges-of-multi-level-governance-in-the-western-balkans_b158af1a/32891a8f-en.pdf

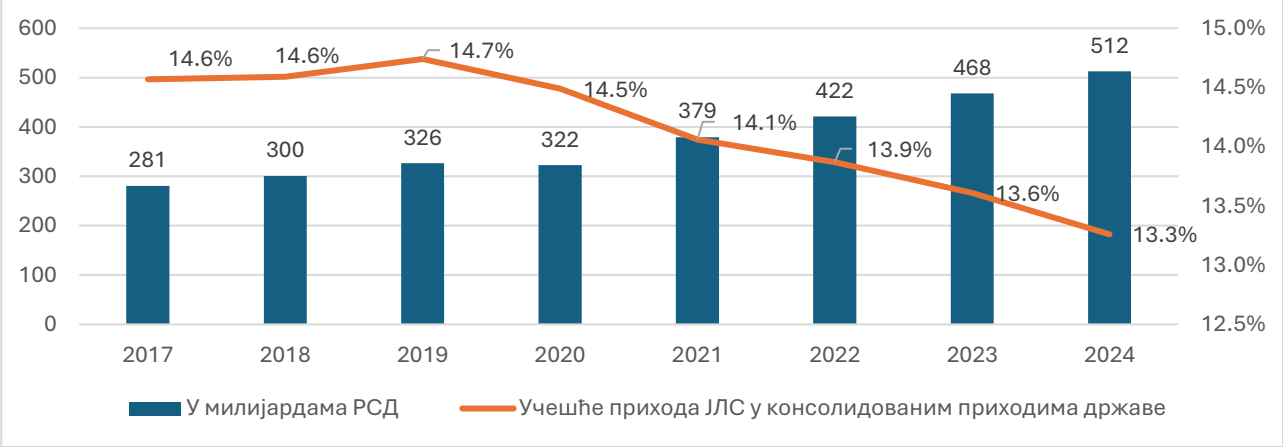
- **Финансијска самосталност** – самостално управљање буџетом, приходи који су гарантовани законом, самостално утврђивање и наплата локалних прихода, и др.

Важан део остваривања локалне самоуправе јесте **финансирање локалне самоуправе** као сложен и вишеслојан систем уређен низом прописа, који би требало да омогуће локалним самоуправама стабилне и предвидиве изворе прихода за обављање њихових надлежности, као и да подстакну фискалну одговорност и ефикасно управљање јавним финансијама на локалном нивоу.

Финансирање локалне самоуправе заснива се на Уставу Републике Србије и законима као што су ЗЛС, ЗОФЛС, Закон о буџетском систему[27], Закон о јавном дугу[28], Закон о порезима на имовину (у даљем тексту: ЗПНИ)[29], Закон о накнадама за коришћење јавних добара[30], и др. Ови закони прописују изворе прихода, права и обавезе локалних самоуправа, али и правила за управљање приходима, расходима, задуживањем и контролом финансијског пословања.

Период од 2021. до 2025. године није био обележен великим променама када су у питању законска решења у вези са локалним финансијама. То се превасходно односи на Закон о финансирању локалне самоуправе који је најважнији закон којим се уређује обезбеђивање средстава за обављање изворних и поверених послова. Иако су приходи од 2017. године номинално константно расли, њихов удео у укупним јавним приходима се из године у годину смањивао[31] (Приказ 1).

Приказ 1: *Приходи ЈЛС 2017-2024, у милијардама РСД и њихово учешће у консолидованим приходима државе (извор: Билтен јавних финансија, Министарство финансија)*



[27] „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон, 92/2023 и 94/2024

[28] „Службени гласник РС”, бр. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 и 149/2020

[29] „Службени гласник РС”, број 26/2001, „Службени лист СРЈ”, број 42/2002 - одлука СУС и „Службени гласник РС”, бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон, 95/2018, 99/2018 - одлука УС, 86/2019, 144/2020, 118/2021, 138/2022, 92/2023 и 94/2024

[30] „Службени гласник РС”, бр. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - усклађени дин. изн., 156/2020 - усклађени дин. изн., 15/2021 - доп. усклађених дин. изн., 15/2023 - усклађени дин. изн., 92/2023, 120/2023 - усклађени дин. изн., 99/2024 - усклађени дин. изн., 109/2025 и 118/2025 - усклађени дин. изн.

[31] Приходи ЈЛС укључују и трансфере од виших нивоа власти. Питање смањивања учешћа прихода и расхода локалне самоуправе у приходима и расходима опште државе у последњих неколико година у Републици Србији као изазов је препознато и у анализама стања система финансирања локалне самоуправе у региону Западног Балкана. Видети SIGMA (2025) *Implementation and challenges of multi-level governance in the Western Balkans,* p.33 https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/12/implementation-and-challenges-of-multi-level-governance-in-the-western-balkans_b158af1a/32891a8f-en.pdf

Приходи локалних самоуправа у складу са ЗОФЛС се деле на изворне приходе и приходе од осталих нивоа власти. **Изворни приходи** укључују локалне порезе, таксе и накнаде које ЈЛС саме обрачунавају и наплаћују и они представљају око трећине свих прихода ЈЛС што је нешто више од просека земаља у региону.[32] Пореска аутономија и развој изворних прихода су кључни за финансијску стабилност локалних самоуправа, за шта је посебно важан ЗПНИ, који уређује предмет опорезивања, пореску основицу, пореске стопе, пореска ослобођења и друга питања од значаја у вези са порезима на имовину. Надлежности које ЈЛС имају над управљањем порезом на имовину и могућност да проширују пореске базе и наплату, додатно ојачавају фискални потенцијал локалних заједница. Управо појединачно најиздашнији изворни приход је порез на непокретности који чини око 0,8% БДП и преко 12 % укупних локалних прихода, по чему је Србија у самом врху у региону.[33] Поред пореза на имовину, локалне самоуправе убирају и различите таксе и накнаде прописане посебним законима.

Приходи од осталих нивоа власти могу бити уступљени приходи и трансфери. Уступљени приходи чине преко половине свих прихода ЈЛС и њих чине приходи који се прикупљају на републичком нивоу, и чији се део или целокупни износ приписује локалним самоуправама. Убедљиво најзначајнији уступљени приход представља порез на доходак, који је у 2024. представљао половину укупних прихода ЈЛС, а у оквиру њега - порез на зараде који се дели између Републике и јединица локалне самоуправе (77% за градове, 74% за општине и 66% за град Београд). Поред пореза на доходак, у уступљене приходе спадају и две врсте пореза на имовину које се у целокупном износу уступају локалним властима (порез на наслеђе и поклон, и порез на пренос апсолутних права и који заједно чине око 3% прихода ЈЛС), као и приходи од накнада остварених на територији ЈЛС које им уступа Република у складу са законом.

Трансфери се деле на ненаменске и наменске. **Укупни ненаменски трансфер** по Закону о финансирању локалне самоуправе (ЗОФЛС) има четири компоненте:

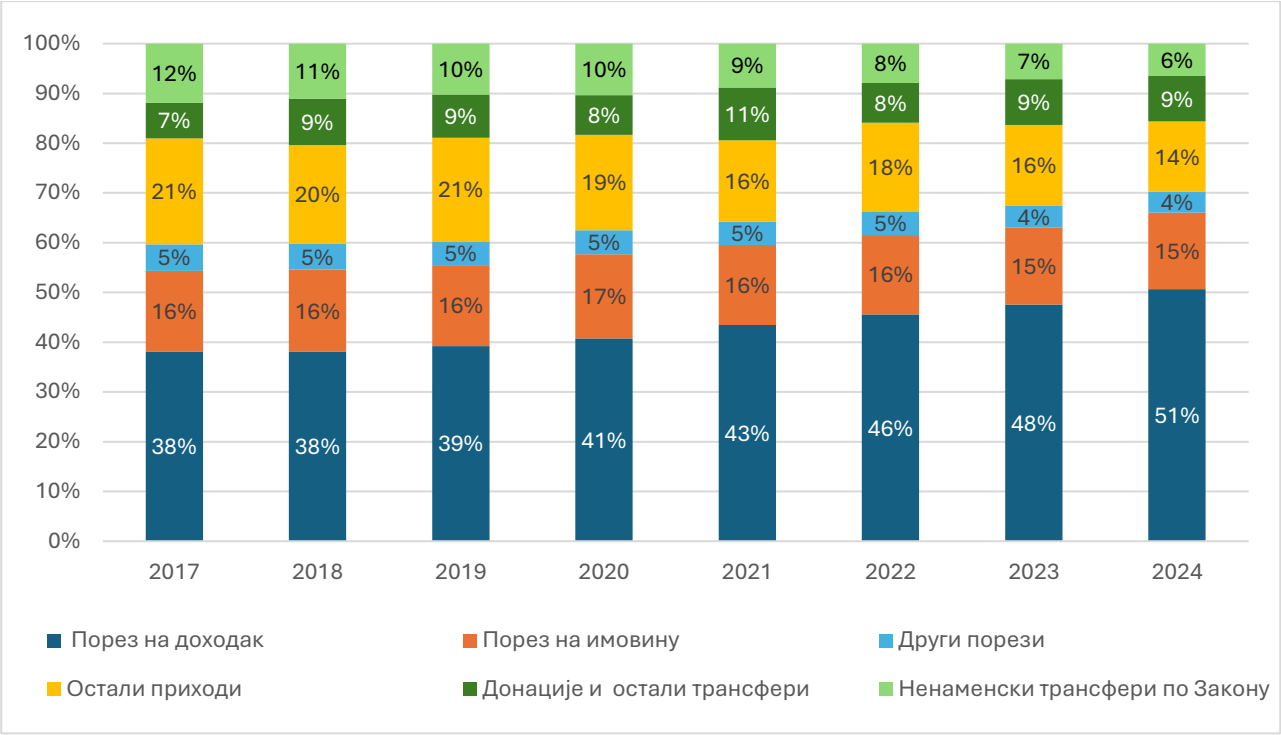
- Трансфер за уједначавање који подржава локалне самоуправе са нижим приходом по становнику кроз изједначавање фискалних капацитета,
- Компензациони трансфер који има за циљ да надокнади јединице локалне самоуправе за губитке прихода услед промена пореских политика државе
- Општи трансфер којим се расподељују остала расположива средства по критеријумима као што су број становника, површина територије, број школске деце, са измењеним коефицијентима према степену развијености
- Трансфер солидарности који је уведен 2011. године са циљем да се надокнаде мање развијене јединице локалне самоуправе услед промене Закона о финансирању ЈЛС који је променио иницијални начин расподеле укупног наменског трансфера

Наменске трансфере обезбеђује Република (а може и Аутономна Покрајина за ЈЛС на својој територији) и намењени су за специфичне програме и пројекте које локалне самоуправе спроводе на основу њихових надлежности или поверених послова.

Приказ 2: *Врсте прихода ЈЛС 2017-2024, у милијардама РСД и њихово учешће у укупним приходима ЈЛС (извор: Билтен јавних финансија, Министарство финансија и завршни рачуни ЛС)*

[32] NALAS (2025) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe. 10th Edition*, p. 51. https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1749673773.pdf

[33] NALAS (2025) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe. 10th Edition*, p. 56. https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1749673773.pdf



Када је у питању структура прихода ЈЛС, она се значајно изменила и то посебно у периоду од 2021. до 2024. када је порастао удео прихода од пореза на доходак који сада чине више од половине прихода ЈЛС, док се смањио удео осталих врста прихода (Приказ 2). Процентуално највише је пао удео ненаменског трансфера (са 12% у 2017. години на тек нешто више од 6% у 2024.) као резултат тога што је номинални износ који се опредељује ЈЛС Законом о буџету РС на истом нивоу већ дужи временски период. У истом референтном периоду, удео наменских трансфера и ad hoc ненеаменских трансфера у укупним локалним приходима је порастао, са 7% у 2017. години на 9% у 2024. години (уз мање варијације у међувремену). У погледу изворних прихода, уочљив је претежно силазни тренд у укупној структури локалних прихода, будући да је њихов удео са око 40% у 2017. години спао на око 33% у 2024. години. У погледу изворних прихода, како је већ наглашено, најзначајнији стуб финансирања ЛС чине приходи од пореза на имовину, уз констатацију да у претходном периоду није било изразитијих промена тј., да се удео ових прихода креће у распону 12%-13% укупних прихода ЛС.

Поред прихода, локалне самоуправе могу да имају примања од продаје нефинансијске и финансијске имовине, као и да се задужују (примања од задуживања), и што заједно последњих година у просеку представља око 3% од укупних прихода и примања ЈЛС. Ова средства служе како за финансирање капиталних инвестиција, тако и за покривање привремених потреба ликвидности, али уз строгу регулативу и одобрење Министарства финансија и ограничења са максималним процентима прихода који могу бити коришћени за отплату дуга. Укупни дуг локалних јединица је у континуитету у контролисаном оквиру и износи тек мали део укупног јавног дуга Републике Србије, тако да удео овог дуга у дугу опште државе спада међу најниже у Европи[34].

У сагледавању релевантне међународне праксе у области финансирања локалне самоуправе, треба такође поменути извештај SIGMA. У овој анализи препознаје се да локалне власти на територији Западног Балкана, располажу ограниченим и структурно слабим приходима у поређењу са државама ЕУ, што директно утиче на стварну фискалну аутономију. Према

[34] Нпр. у складу са подацима из: NALAS (2025) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe. 10th Edition* https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1749673773.pdf

анализи[35], сопствени приходи локалних власти чине релативно мали део укупних прихода (често око једне трећине или мање), уз снажно ослањање на трансфере са централног нивоа, често наменски одређене. Порески приходи са локалном дискрецијом (посебно порез на имовину) имају низак фискални капацитет и слаб допринос БДП-у, док дељени порези (нпр. порез на доходак грађана или ПДВ) имају ограничен стабилизациони и изједначавајући ефекат. Системи фискалне једнакости постоје, али су у пракси недовољно ефикасни, што резултира великим разликама у приходима по становнику између јединица локалне самоуправе и трајним ликвидносним проблемима дела локалних буџета.

У поређењу са државама Европске уније, где локалне власти имају већи удео у укупним јавним расходима и разноврсније и стабилније изворе сопствених прихода, уз већи удео општих (ненаменских) трансфера, системи финансирања локалне самоуправе у Западном Балкану одликују се ограниченом фискалном аутономијом и ниском предвидивошћу прихода. У ЕУ је у већој мери успостављена веза између надлежности и адекватних финансијских ресурса, примењују се снажнији и транспарентнији механизми изједначавања и оставља се више простора локалним властима за самостално планирање и управљање јавним услугама. Насупрот томе, у региону доминирају централно дефинисани фискални оквири, висока условљеност трансфера и недовољно развијени локални порески капацитети, што отежава дугорочно буџетско планирање, умањује одговорност локалних власти према грађанима и успорава приближавање стандардима Европске уније.

1. *Ex-post* анализе и општи осврт на учинке ПРСЛС 2021-2025

Свеобухватни извештај о резултатима спровођења ПРСЛС 2021-2025 биће припремљен у року (до средине 2026. године) и на начин предвиђен Уредбом о методологији израде докумената јавних политика. МДУЛС је следећи важећу регулативу и методолшка упутства, током целог периода спровођења претходног Програма, на годишњем нивоу и континуирано кроз координацију са надлежним актерима, пратило реализацију, припремало извештајне материјале и сагледавало успешност постизања планираних учинака. Имајући у виду да је иницијални АП усвојен за период 2021-2023. године, током 2023. године припреман је и осврт на програмске резултате са елементима критеријума за вредновање (*Ex-post* анализа), што је представљало подлогу за израду наредног АП за период 2024-2025. године (усвојен октобра 2024. године) и примену одређених корективних интервенција – углавном кроз прилагођавања показатеља на нивоу мера и ревизију циљаних вредности. Процес израде новог ПРСЛС 2026-2030, практично током целе 2025. године, искоришћен је за сагледавање главних постигнућа за цео претходни програмски период, као и фактора који су условили остварење одређених учинака на нивоу слабијем од очекиваног. Комбиновано са упоредним анализама, доступним новим прегледима и препорукама ЕК/СИГМА и информацијама о резултатима других планских докумената из обухвата СРЈУ од утицаја на ПРСЛС, кроз овај процес дошло се до закључака о трасирању даљих реформи за систем локалне самоуправе, како је предочено у наставку документа.

У уводном осврту следи приказ остварења показатеља на нивоу општег циља ПРСЛС 2021-2025 на бази расположивих информација, уз начелне квалификације претходног Програма по критеријумима вредновања произашле из досадашњих планских и извештајних процеса. Иако ће методолошки потпун процес ex-post оцене сходно евалуационом оквиру и свим елементима извештаја о спровођењу Програма тек уследити, приказ у наставку значајан је у тренутку

[35] SIGMA (2025) *Implementation and challenges of multi-level governance in the Western Balkans,* p.33 and 44 https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/12/implementation-and-challenges-of-multi-level-governance-in-the-western-balkans_b158af1a/32891a8f-en.pdf

израде ПРСЛС за 2026-2030 за разумевање стратешких опредељења и решења предложених у новом Програму.

Табела 0.1: *Приказ остварења показатеља на нивоу Општег циља ПРСЛС 2021-2025:*

Општи циљ	**Показатељи на нивоу општег циља**	**Почетна вредност**	**Планирана вредност**	**Остварена вредност**
Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	1. Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима Европске повеље о локалној самоуправи	3 (2020)	4 (2025)	3 (извештајна вредност закључно са 2025. годином)
	2. Удео расхода ЛС у консолидованим јавним расходима у Републици Србији	14,75% (2019)	18% (2025)	10,9 % (извештајна вредност закључно са 2025. годином)
	3. Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања	39% (2018)	55% (2025)	55,4% (извештајна вредност закључно са 2025. годином)
	4. Доступност и квалитет пружања приоритетних јавних услуга локалне самоуправе	0 (2020)	6,1 (2025)	5,6 (извештајна вредност закључно са 2023. годином)

- У погледу првог показатеља о усаглашености система ЛС са кључним принципима ЕПЛС, констатује се стагнирање закључно са 2024. годином и мерено по установљеној композитној скали, уз веома значајне напомене у тренутку финализације извештајних пресека за 2025. годину и нацрта ПРСЛС 2026-2030: У референтном програмском периоду, већ је у октобру 2023. године Влада РС утврдила Предлог закона о допуни Закона о потврђивању ЕПЛС, који међутим тада није усвојен у скупштини, али је то учињено у октобру 2025. године. Тиме су и дефинитивно у правном систему РС прихваћене одредбе члана 6., ставови 1. и 2. Повеље који се односе на административну структуру и средства за обављање задатака локалних органа власти, као и члана 7., став 2. Повеље који се односи на услове вршења овлашћења на локалном нивоу. Отежавајуће околности за ранију позитивну законодавну интервенцију у овом погледу, укључују чињеницу да су године 2022/2023 биле изборне те да је Влада и у делу 2025. године функционисала у техничком мандату. У тренутном статусу, закључно са 2025. годином дакле, помак је евидентан и посматрано по броју одредби ЕПЛС које су предмет прихватања – максимално 30 одредби – Република Србија је актуелно на 27 прихваћених одредби (што је помак у односу на базно/полазно стање од 24 одредбе). Имајући у виду значај међународних стандарда у овој области, као и амбицију што доследнијег усаглашавања домаћег система са ЕПЛС у целини – у конципирању новог ПРСЛС заузето је становиште о изразитој релевантности показатеља који би указивао на комплетирање ратификације свих 30 одредби ЕПЛС. Показатељ је стога у прилагођеној форми постављен на ниво првог посебног циља новог ПРСЛС са планираним остварењем пуне вредности најкасније у 2030. години.

- Други показатељ – којим се прати учешће расхода ЛС у консолидованим јавним расходима у РС – идентификован је као изразито релевантан, будући да се и у међународном контексту овај параметар користи за сагледавање степена значаја ЛС (децентрализације) у систему јавне управе. Ипак, на нивоу ПРСЛС 2021-2025 констатује се силазна путања вредности овог показатеља (у односу на полазну вредност од 14,75% - резултат показатеља за претходни програмски период закључно са 2025. годином је ослабио на 10,9%). Као објективну околност од непосредног утицаја на слаб реформски резултат, треба препознати чињеницу да је повећано извршења расхода на републичком нивоу (пре свега реализацијом капиталних

инвестиција, укључујући и значајна улагања у локалну инфраструктуру), те је последично удео расхода локалних власти мањи од пројектованог. Будући међутим да се ради о системски опредељеном и упоредно релевантном показатељу – опредељено је да исти буде задржан и у обухвату новог ПРСЛС на нивоу општег циља. Са реалистично одмереним очекиваним темпом раста до удела од 15% у 2030. години, и предвиђеним сетом интервенција у оквиру другог посебног циља за унапређење фискалне одрживости и фискалне аутономије ЛС, интенција је да ПРСЛС 2026-2030 омогући да се значај система ЛС и по овом критеријуму приближи просеку земаља ЕУ.

- Трећи исходни показатељ којим се прати капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања – представља и пример посебно дизајнираног домаћег инструмента/индекса за остваривање увида у кретање стања у градовима и општинама, који је због своје софистицираности инкорпориран и у оквире за примену секторске буџетске подршке ЕУ Републици Србији у домену РЈУ у претходном периоду (ИПА 2022). Охрабрујућ позитивни резултат констатован је на бази мерења за 2023. годину (52,9%), а благо узлазни тренд показатеља је настављен, будући да финална вредност индекса на основу мерења за 2025. годину износи 55,4% (дакле и нешто изнад планиране вредности од 55%). Имајући у виду изузетно обухватан захват предметног индекса ка аспектима доброг управљања кроз практично све кључне области функционисања и надлежности ЛС – опредељено је да исти буде задржан (у ажурираној поставци) и у оквиру новог ПРСЛС на нивоу општег циља. Сходно томе, у конципирању ПРСЛС 2026-2030 испланиране су и адекватне подржавајуће интервенције за даља унапређења перформанси градова и општина по кључним параметрима доброг управљања.

- За четврти показатељ намењен сагледавању доступности и квалитета пружања приоритетних јавних услуга ЛС, у претходном програмском периоду констатују се такође позитивна остварења. Најпре је закључно са 2022. годином и у складу са планом - креиран индекс који је у основи овог показатеља, тј. припремљена је методологија за мерење квалитета и доступности услуга које пружају ЛС (органи управе, локална јавна комунална предузећа, комунална предузећа и јавне установе), а затим је у 2023. години обављено мерење сходно којем је остварена вредност од 5,6 надомак циљаној коначној вредности од 6,1 (према установљеној композитној скали).

Искуства стечена применом предметног индекса и мерења, имплицирају ипак важне закључке о ресурсно и трошковно изузетно захтевном подухвату, чије реплицирање у редовним интервалима делује тешко изводљиво. Стога је у конципирању ПРСЛС 2026-2030, по обављеним консултацијама и сагледавању могућих алтернатива за даље праћење неспорно релевантних аспеката у вези са услугама које пружају градови и општине, као прихватљиво решење констатовано постојање новоуведене мониторинг праксе СИГМА Програма ка ЛС и могућност примене показатеља бр. 14 за вишеслојно управљање (multilevel governance). Имајући у виду да овај СИГМА показатељ, поред анализирања функција за које су ЛС одговорне, обухвата и још шест системских потпоказатеља и квалификује адекватност расподеле одговорности између нивоа власти у складу са принципима супсидијарности и локалне аутономије – исти је опредељен као вишеструко релевантан за ниво општег циља у реформском хоризонту до 2030. године.

Из угла критеријума за оцењивање, збирне опсервације и главне тезе о учинцима ПРСЛС 2021-2025 могу се резимирати како следи, а без прејудицирања коначних квалификација о успешности на нивоу специфичности који ће дати детаљнији процес вредновања у склопу финалног извештавања:

- Програм је формулисан као изразито **релевантан плански документ**, адекватно уклопљен у шири стратешки оквир РЈУ. Потенцирање усмерења ка постулатима ЕПЛС и принципима јавне управе (СИГМА) дали су Програму јасан европски оквир, а на

домаћем плану постигнута је суштински нова димензија препознавања важности реформисања ЛС као (под)система јавне управе. Релевантност се потврђује и у односу на идентификоване системске проблеме ЛС, тако да су полазишта и приоритети добро одговарали стварним потребама система, али су и препознати изазови углавном опстали током целог референтног периода и налажу даље реформска настојања у правцу њиховог адресирања (монотипски модел ЛС, недовољна примена принципа супсидијарности, ограничена фискална аутономија, слаби управљачки и кадровски капацитети);

- Са становишта **ефикасности,** код значајног дела активности евидентна су кашњења у односу на планиране распореде и последично ниже вредности остварења одређених показатеља по циљаним годинама, дакле **и ефективности** Програма, што додатно креира притисак за надокнаду у завршним програмским кварталима. Посебно изазован аспект представљала су кашњења, а у неким случајевима и изостанак реализације предвиђених нормативних активности у референтном периоду, и тиме и предуслова за ефективније реформске резултате. Ипак, опредељени начини/технике за спровођење интервенција могу се сагледати као веома адекватни за потребе приступања комплексном систему какав ЛС јесте. У том смислу, веома се позитивно може оценити комбиновање типова активности доступних свим ЛС (изградња капацитета/обуке, хоризонтална умрежавања ЛС, расположивост саветодавне подршке и модела, примена индекса и закључци анализа) – са интервенцијама које су намењене мањем броју конкурсно изабраних градова и општина (и подразумевају непосреднију стручну подршку, па и доделу награда, подстицајних средстава за исказане напредне перформансе и сл.), а који затим постају и колегијални примери/носиоци најбољих пракси са потенцијалом за реплицирање;
- Са становишта **одрживости**, такође је начелно посматрано спровођење мера на начин предвиђен Програмом – адекватно и изводљиво и у дужем временском хоризонту, уз важне предуслове – да се нормативни оквир унапређује у складу са плановима и да се у разумној мери постепено повећава финансијски капацитет ЛС. За одрживост на нивоу Програма важно је и реално сагледавање околности у којима се расположива подршка из средстава развојне помоћи сужава тј., мењају се модалитети од пројектне реализације – ка финансирању заснованом на резултатима (као у случају буџетске подршке, али и спровођења Инструмента за раст и реформе у оквиру Реформске агенде РС) што је истовремено и потенцијал/прилика да се домаћа буџетска средства у већој мери алоцирају ка приоритетима реформисања ЛС. Уз одговарајућу едукацију и подршку за операционализацију нових нормативних решења, за тестирање, моделовање и примену напреднијих приступа у функционисању и пружању услуга – градови и општине по правилу усвајају пожељне нове обрасце и обавезе и на дужи рок/трајно настављају са њиховим спровођењем.

За све наведене аспекте вредновања и анализа (и ex post и ex ante) и за позитивне реформске резултате, фактор од кључног значаја на централном нивоу власти – је стабилност у стратешкој оријентацији, приоритетима у управљању и посвећеност курсу суштинског реформисања ЛС. На страни локалних самоуправа пак, нужне су конкретније позитивне промене како у погледу реалног обима средстава којима располажу, тако и у погледу механизама за задржавање, мотивисање кадрова и унапређење њиховог положаја.

Детаљнија разматрања учинака ПРСЛС 2021-2025, аргументација и резоновање о пожељним поставкама за нови програмски период, дата су у наредним одељцима о прегледу и анализи стања, који одговарају посебним циљевима претходног Програма. Надаље се предочава поставка новог Програма који артикулише умерен и изводљив реформски правац и даје петогодишњи оквир за спровођење активности и праћење резултата.

2. Положај и одговорности локалне самоуправе

У Програму за реформу система локалне самоуправе за период 2021-2025 године, препознато је да је правни и институционални оквир за функционисање локалне самоуправе у Србији развијен и у значајној мери усклађен са европским стандардима. Међутим, овај програм указао је и на бројне структурне и функционалне изазове који успоравају развој и ефикасност система локалне самоуправе као што су:

Монотипски модел локалне самоуправе – постојећи систем је у суштини једнообразан и не прави довољну разлику између општина, градова и Београда. То доводи до ситуације у којој мање општине преузимају задатке за које немају капацитет, док веће јединице остају ограничене у обављању послова које би могле ефикасно да спроводе.

Недовољна примена начела супсидијарности – принцип да јавне послове обављају органи власти најближи грађанима није у потпуности прихваћен у пракси, а Република Србија није ратификовала све релевантне одредбе Европске повеље о локалној самоуправи. Додатно по анализима СИГМА из 2024. утврђен је и изазов у делотворности надзора над радом ЈЛС, координацији националних и локалних органа у вршењу поверених послова, као и у поступању у случајевима преклапања или нејасне расподеле надлежности.[36]

Недовољна примена принципа доброг управљања. Тамо где постоје законске обавезе, ЈЛС постижу боље резултате, али у пракси се често ради више о формалном испуњавању. Примера ради, јавне расправе се чешће организују, али остају проблеми у њиховом квалитету – трајање, начин организовања, укљученост заинтересованих страна и повратне информације. Рад скупштина и њихових тела често није довољно отворен, а транспарентност ЈЛС је ограничена. Недостају јасни механизми за управљање сукобом интереса, заштиту узбуњивача и спровођење локалних антикорупцијских планова. Присутан је слаб ниво стандардизације у раду управе, и још увек слаб развој међуопштинске сарадње.
За покретање реформи у правцу решавања ових и других изазова у систему локалне самоуправе, током претходног Програма за реформу система локалне самоуправе у периоду 2021. до 2025. године, планиране су конкретне мере и активности у оквиру Посебног циља 1. Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе. Током периода спровођења овог Програма, остварене су бројне активности али нису остварене и све планиране вредности показатеља за Посебни циљ 1.

Табела 1: *Приказ остварења показатеља на нивоу Посебног циља 1:*

Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	**Почетна вредност**	**Планирана вредност**	**Остварена вредност**
Степен ратификације ЕПЛС	3 (2020)	5 (2025)	3 (2025)
Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима: 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација;	43% (2018)	60% (2025)	61,2% (2025)
Удео усвојених закона у односу на укупни број усвојених закона који се у већој мери односе на ЛС, у чијој припреми су учествовале ЈЛС	3 (2020)	5 (2025)	4 (2025)

[36] Видети више у: Public administration in Serbia 2024 – SIGMA- https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html

Од кључних постигнућа у оквиру овог циља треба истаћи да је усвојен нови правни оквир за спровођење локалних избора, као и за спровођење референдума и народне иницијативе. За законе који се односе на ЈЛС су информације благовремено достављене на годишњем нивоу преко система СКГО за информисање ЛС, а сама СКГО учествовала је и представљала интересе локалне самоуправе у бројним нормативним процесима. Међутим, у периоду 2021-2025, иако су биле планиране измене за које је спроведен и низ припремних анализа, укључујући и припрему нацрта могућих нових нормативних решења - изостале су веома важне измене и допуне Закона о локалној самоуправи, којима је требало уредити бројна важна питања која су истакнута у Програму (јачање надзорне функције скупштине и положаја њених радних тела; унапређење доступности прописа локалне самоуправе; развијање нових модалитета управљања процесом поверавања надлежности јединицама локалне самоуправе; обавезност консултација са асоцијацијом локалних власти у изради јавних политика и прописа који се односе на локалну самоуправу; и др.). Са друге стране, крајем 2025. године извршена је додатна ратификација Европске повеље о локалној самуоправи кроз допуне Закона о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, што представља важан принципијелни и системски корак у процесу реформе система локалне самоуправе.

Планиране измене Закона о државној управи[37] усмерене на боље дефинисање односа националног и локалног нивоа (јасно утврђивање крајњег рока за давање сагласности, мишљења, усвајање акта или достављања информација које су потребне ЈЛС, а у надлежности су органа државне управе), као и на реформу положаја односно унапређења функција управних округа, такође нису остварене. Управни окрузи, њих 29, јесу административно-територијалне јединице које функционишу дислоцирањем појединих службеника или организационих јединица органа државне управе у циљу њиховог приближавања датом подручју. Потенцијал управних округа недовољно се користи, јер би могли обављати и друге послове државне управе, као што су планирање, извршавање и координација, као и решавање у управним стварима. Постоје проблеми у координацији и извршавању деконцентрисаних послова од стране Владе, као и у координацији и надзору над пословима који су поверени ЈЛС на подручју округа. У *ex ante* анализи[38] израђеној са циљем проналажења оптималних решења за измене и допуне Закона о државној управи и Уредбе о управним окрузима, предложено је увођење додатних послова државне управе који би могли да се обављају у управним окрузима, зависно од природе послова које обављају министарства и други органи државне управе. Препоручује се јачање функције управних округа кроз обједињавања појединих послова на окружном нивоу и јачања координационе улоге округа у процесу успостављања међуопштинске сарадње. Такође, предлаже се јачање функције округа за спровођење надзора над пословима локалне самоуправе, посебно у вези са развојем националног система надзора и инспекција.

Иако је значајан део системских изазова и даље присутан, током примене претходног Програма за реформу система локалне самоуправе, капацитети за примену принципа доброг управљања су у великој мери оснажени. Напори су усмерени и у правцу бољег сагледавања/мапирања стања у ЛС у различитим аспектима доброг управљања. Треба посебно навести да је значајан број пројеката на којима су сарађивали национални органи, локалне власти, СКГО и међународни партнери, а који су спроведени у претходном периоду, у мањој или већој мери радио на оснаживању доброг управљања на локалном нивоу. У оквиру Програма „Подршка Владе Швајцарске развоју општина кроз унапређење доброг управљања и социјалне укључености – SWISS PRO", као и кроз Програм EU Exchange 6, посебно се радило на јачању знања запослених и унапређењу процедура и пракси у локалним самоуправама за примену начела доброг управљања у различитим областима. Пажња је посвећена унапређењу процеса

[37] „Службени гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон

[38] *„Локална самоуправа за 21. век"*, проф. др Добросав Миловановић: *Ex ante анализа Положаја и остваривања постојећих функција управних округа и обављања послова подручних јединица ресорних министарстава у њима и потенцијала за проширење улоге управног округа*, октобар 2022.

планирања и доношења докумената јавних политика, као и процеса управљања локалним јавним финансијама, стварању окружења које омогућава учвршћивање и побољшање одговорности и владавине права, транспарентности у вршењу јавних дужности и већег учешћа јавности у јавним политикама и процесима одлучивања. Кроз обуке, моделе локалних аката и директну стручну подршку локалним самоуправама радило се и на унапређењу административне ефикасности и делотворности, уједначавању административног поступања и јачању локалних механизама за спречавање корупције. Ослањајући се на налазе мерења учинка у области доброг управљања и констатоване потребе ЛС, СКГО се кроз пројекте које финансирају владе Швајцарске и Шведске, посебно бавила аспектима родне равноправности и подржавала бројне активности и изградње капацитета локалне самоуправе за добро управљање. Уз подршку Владе Швајцарске и у сарадњи са ОЕБС-ом, подржана је примена новог Етичког кодекса функционера локалне самоуправе, који је усвојен 2019. године са циљем да на бољи начин уреди ово питање у односу на ранији Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе из 2004. године. Премда је иницијални/претходни кодекс усвојила већина градова и општина, број ЈЛС и градских општина које су усвојиле нови кодекс релативно споро се повећава, будући да и даље око две трећине тек треба то да учини.[39] У оквиру пројекта Реформа локалних финансија у Србији 3 (РЕЛОФ3),[40] који подржава Влада Швајцарске, пружена је техничка подршка локалним самоуправама у унапређењу управљачке одговорности и јачања линија одговорности унутар система локалне самоуправе као основног принципа добре управе. Систем ЈЛС обухвата управу, предузећа у власништву ЈЛС и индиректне кориснике буџета којима је ЈЛС оснивач. РЕЛОФ3 је креирао индекс управљачке одговорности система ЈЛС (РЕЛОФ индекс) који је први глобални индекс за мерење примене добре праксе управљачке одговорности у јавној управи. РЕЛОФ индекс је тестиран у 10 ЈЛС, 88 ИБК и 45 јавних предузећа у Републици Србији, као и у једној швајцарској општини. Пројекат је подржао 9 ЈЛС (од планираних 5) у унапређењу организационе културе одговорности кроз унапређење Етичког кодекса, Плана интегритета и њихове пуне примене у пракси. Такође, РЕЛОФ3 је развио моделе Годишњег плана рада управе, Извештаја о спровођењу Годишњег плана рада управе, Плана учинка и Извештаја о учинку као основу за вредновање радне успешности руководилаца и службеника. У оквиру пројекта креиран је и модел надзора над субвенцијама и дотацијама. Кроз пројекат „Одговорне локалне финансије и укључивање грађана" (МЕД3)[41] дата је директна подршка значајном броју градова и општина у примени принципа доброг управљања. Поред тога, у две итерације (2023. и 2025. године) на узорку ЈЛС примењен је индекс партиципативности ЛС (ЛИПА)[42]. Просечна оцена, односно просечан ниво индекса у истраживању ЛИПА 2024/2025 износи 34,8% и за 8,4 процентна поена је већи него у првом истраживању пре две године (26,4%). То представља релативни раст за готово трећину у односу на резултат првог истраживања (32%). Раст индекса је забележен посебно код укључивања грађана у доношење локалних политика и буџета локалне самоуправе. Ипак, упркос повећању индекса, истраживање показује да су грађани и даље у недовољној мери укључени у поступке доношења, али и спровођења прописа на локалном нивоу. Јавна расправа је најзаступљенији механизам укључивања грађана, али постоји простор да се унапреди пракса њеног спровођења, уз увођење и других расположивих механизама непосредног укључивања грађана.

Након три претходне анализе, СКГО је крајем 2025. године спровела и четврту „Анализу учинка и капацитета јединица локалних самоуправа у примени принципа доброг управљања на локалном нивоу". Истраживање је извршено на узорку од 57 ЈЛС путем „Индекса добре управе". Према резултатима анализе, ЈЛС су остварили напредак у примени принципа доброг

[39] Етички кодекс функционера локалне самоуправе је 2019. године једногласно усвојила 47. скупштина СКГО, која је тиме препоручила на усвајање скупштинама свих градова и општина.
[40] https://www.lokalnefinansije.co.rs/oprojektu.html
[41] Пројекат је, у периоду од 2021. до 2025. године реализовао Helvetas Int. уз подршку Владе Швајцарске. Више о пројекту - https://med.org.rs/
[42] https://www.transparentnost.org.rs/sr/istraivanja-o-korupciji/lipa

управљања у односу на претходно мерење (2023). Укупни учинак ЈЛС за 2025. годину износи 55,4%, у односу на 52,9% колико је остварено мерењем из 2023.

Кроз ово и друга истраживања реализована у претходном периоду, евидентно је да је транспарентност рада ЈЛС унапређена у периоду реализације ПРСЛС 2021-2025, уз приметно осцилирање или стагнацију у појединим областима деловања локалне самоуправе. Ипак, у свим областима мерења, идентификована је потреба и простор за унапређењем праксе ЈЛС. Указује се на нужност успостављања одрживих механизама, пре свега кроз додатно нормирање процедура и обавеза ЈЛС, и још важније – утврђивање одговорности за примену ових процедура. Такође, неопходно је указивати и промовисати примере добре праксе међу ЈЛС, али и континуирано јачати њихове капацитете у циљу унапређења транспарентности рада.

Институционални и технички предуслови за развој транспарентности унапређени су завршетком активности на Порталу еКонсултација, реализованих у сарадњи ГИЗ-а и Републичког секретаријата за јавне политике (РСЈП). У другој фази пројекта све ЈЛС добиле су могућност да на Порталу објављују документа јавних политика и спроводе консултације са грађанима, уз подршку РСЈП и Националне академије за јавну управу (НАЈУ) у изградњи потребних знања и вештина.

Поред хоризонталних, потребно је унапредити и вертикалне консултације између државних и локалних власти, кроз увођење обавезе да национални органи приликом припреме политика и прописа консултују националну асоцијацију локалних власти, што би требало да буде део планираних измена Закона о локалној самоуправи.

Проблеми који су идентификовани кроз процес припреме претходног Програма за реформу система локалне самоуправе у периоду 2021-2025. година остају високо релевантни и у новом периоду планираних реформи у овој области. Изазови монотипског система локалне самоуправе, потреба јачања положаја и одговорности локалне самоуправе (кроз примену принципа супсидијарности, јасно прецизирање надлежности у систему јавне управе и пуна сарадња свих нивоа јавне власти), неопходно и ургентно потребно јачање финансијских, административно-техничких и људских капацитета градова и општина и преко потребно унапређење и пуна примена принципа доброг управљања у локалној самоуправи, јесу део кључних приоритета до краја треће деценије 21. века. Даље реформе изискују разматрање измена Закона о локалној самоуправи[43] и Закона о државној управи, разматрање наставка ратификације одредби Европске повеље о локалној самоуправи и снажно улагање подршке у развој капацитета локалних власти да примењују правни оквир за локалну самоуправу и принципе доброг управљања. Ове активности представљају предуслов за унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе.

3. Финансирање локалне самоуправе

У Програму за реформу система локалне самоуправе за период 2021-2025. године, финансирање локалне самоуправе препознато је као једна од кључних реформских области које су дефинисане у оквиру Програмског циља 2. Програм је идентификовао бројне структурне и функционалне изазове у систему финансирања на које је неопходно дати реформски одговор, као што су:

- **Честе измене правног оквира** – приходе локалне самоуправе обликују бројне измене закона, често у сред буџетске године, што смањује стабилност и онемогућава дугорочно планирање.

[43] У току 2024. године припремљена је радна верзија Нацрта закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи.

- **Ненаменски трансфери без динамике раста** – износ трансфера је годинама фиксиран, уместо да прати БДП; методологија је компликована, а листа развијености ЈЛС од које зависи коначна дистрибуција овог али и дела наменских трансфера, није ажурирана.
- **Недовољна предвидивост и гаранција довољности прихода** – нове надлежности често нису праћене изворима финансирања; нема јасне методологије за мерење трошкова пренетих послова. **Хоризонталне разлике између ЈЛС** – девастиране општине зависе од централних трансфера и имају знатно мање сопствених прихода, што угрожава једнак квалитет услуга.
- **Слаба институционална сарадња и дијалог** – Комисија за финансирање локалне самоуправе не функционише годинама, што отежава разматрање потенцијалних реформи и системских решења.
- **Сопствени приходи и капацитети** – порез на имовину је главни извор, али простор за раст је ограничен; потенцијал постоји у бољој евиденцији, наплати и широј фискалној децентрализацији.
- **Буџетски процеси и структура расхода** – честе корекције буџета, слабо планирање прихода и расхода и недовољна капитална улагања; недостатак системске приоритизације пројеката и адекватне координације унутар ЛС.
- **Финансијска контрола и транспарентност** – интерна ревизија (ИР) и финансијско управљање и контрола (ФУК) су слабо развијени, а јавност и даље нема довољно информација о буџету, извршењу, инвестицијама и задужености.

Током спровођења овог Програма спроведене су бројне активности, али нису остварене и све планиране вредности показатеља за Посебни циљ 2 - Унапређење система финансирања локалне самоуправе.

Табела 2: *Приказ остварења показатеља на нивоу Посебног циља 2:*

Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	**Почетна вредност**	**Планирана вредност**	**Остварена вредност**
Удео пореских прихода ЛС у укупним пореским приходима у Републици Србији	10.12% (2020)	12.30% (2025)	10.50 % (2025)
Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе	15.54% (2019)	17.50% (2025)	15.80% (2025)
Удео ЈЛС које имају усвојен средњорочни план	0% (2020)	40% (2025)	6.20 % (2025)

Вредности за унапређење система финансирања локалне самоуправе имале су позитиван тренд током већег дела претходног референтног периода када се ради о *уделу капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе*: планирано 17,5% у 2025., а већ у 2024. години достигнуто 18%, уз међутим накнадни пад на резултат од 15,80% у 2025. години[44]. Стога, повећање учешћа капиталних издатака у ЈЛС остаје и даље велики задатак за ЈЛС, што укључује и примену нове Уредбе за капиталне пројекте (из 2023. године).

Када су у питању друга два индикатора, вредности нису достигнуте. *Удео пореских прихода ЛС у укупним пореским приходима у Републици Србији* на крају 2025. године је испод планиране циљне вредности и само незнатно изнад базне из 2020. године. Потребно је истаћи да више од 75% пореских прихода ЈЛС представљају уступљени приходи (превасходно порез

[44] У 2025. години удео капиталних издатака у укупним издацима ЛС нижи је од очекиваног јер су текући расходи за плате, социјалне услуге и комунално одржавање имали приоритет и ограничили простор за инвестициона улагања, док су истовремено бројни планирани пројекти одложени или реализовани у мањем обиму услед административних процедура, недовољне припремљености пројектне документације и ограниченог приступа изворима финансирања.

на доходак) на које ЈЛС нема значајан утицај, и где је позитивна промена требало да буде првенствено резултат реформе правног оквира. Када је у питању порез на непокретности, као изворни приход ЈЛС и најзначајнији део пореза на имовину, његов удео је остао релативно константан у укупним приходима и примањима, уз тек минималан пораст на самом крају претходног референтног периода (са 15,8% у 2019. години на 15,90% у 2025.), тако да није остварена планирана вредност учешћа овог пореза у укупним буџетским примањима ЛС од 17,50% за 2025. годину (како је било пројектовано и праћено на нивоу прве мере унутар овог посебног циља). Иако недвосмислено постоји могућност увећања удела овог пореза у укупним приходима и примањима ЈЛС, имајући у виду да је његово учешће међу највећим у региону и близу просека земаља чланица ЕУ из средње и источене Европе, тај раст може бити само ограничен. У складу са тим, порез на имовину не може самостално довести до раста удела локалних пореских прихода у укупним пореским приходима, већ је неопходно разматрати правце даље фискалне децентрализације да би се обезбедио раст значаја локалне самоуправе у пореским приходима.

У погледу индикатора који се односи на ЈЛС које имају усвојен средњорочни план, иако се након завршетка пандемије кренуло у спровођење ове реформе када је за период 2023-2025, 27 ЈЛС усвојило своје средњорочне планове, стање је почело да се погоршава јер је за период 2024-2026. ове планове усвојило само 18 ЈЛС, а за период 2025-2027 свега 13 ЈЛС. Већина средњорочних планова израђена уз подршку владе АП Војводине и Програма EU Exchange 6, с тим да је само мали број ЈЛС наставио да их израђује у наредним годинама.

Овде треба напоменути да је СКГО израдила анализу процеса средњорочног планирања и програмског буџетирања на локалном нивоу, која је указала на значајне препреке када је у питању спровођење ових реформских аспеката. Анализа указује на неопходност успостављања нове програмске структуре за ЈЛС кроз измену Анекса 5, а која би била заснована на принципима из *Упутства за израду програмског буџета* који се примењују за централни и покрајински ниво власти. На ово је указано још у процесу израде АП ПРСЛС 2024-2025 када је установљено да је постојећа програмска структура препрека за усаглашавање средњорочног плана и програмског буџета те да се остварење показатеља у вези са тим неће пратити јер нема предуслова за његово испуњење. Такође, као посебно велики изазов наводи се захтев предвиђен Законом о планском систему[45] да се средњорочни план усваја од стране локалних представничких тела (скупштина), а не од стране извршних органа што је случај на вишим нивоима власти. Анализа СКГО указује да је потребно размотрити сва ова отворена питања и спровести неопходне промене како би било могуће спроводити ову реформу на начин на који се она спроводи на републичком и покрајинском нивоу власти.

У оквиру унапређења транспарентности система локалних финансија је остварена циљна вредност за *удео ЛС које имају јавно доступне буџетске портале*, то јест значајно је повећан број ЈЛС које су успоставиле софтверски засноване апликације/платформе која омогућавају напредан систем електронског извештавања у вези са финансијском документацијом, олакшавају финансијско управљање и координацију унутар ЛС, као и комуникацију са заинтересованом јавношћу[46]. Ипак, током периода спровођења ПРСЛС 2021-2025, није по плану успостављен јавни (централни) електронски приказ за преглед и праћење стања локалних буџета свих ЛС, нити је удео ЛС које јавно објављују месечне извештаје (или кумулативне месечне извештаје) о извршењу буџета путем своје интернет странице достигао задовољавајући ниво.

[45] „Службени гласник РС”, број 30/2018

[46] Након подршке за преко 20 ЈЛС реализоване у претходним годинама из средстава шведске и швајцарске развојне сарадње, подршка за још 21 ЈЛС била је омогућена у оквиру Програма EU Exchange 6.

У погледу развоја система интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) на локалном нивоу учињен је значајан помак у уделу ЈЛС које су укључене у систем извештавања о свом систему ФУК. Успостављен је правни оквир који обезбеђује примену већине међународних стандарда интерне контроле са Смерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција - ИНТОСАИ и КОСО оквиром. Такође, према Консолидованом годишњем извештају за 2024. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији[47], код 112 директних корисника средстава ЈЛС нормативно је успостављена функција ИР, а 76 директних корисника средстава ЈЛС има функционално успостављену ИР. Укупан број систематизованих радних места за послове интерне ревизије је 224, а број попуњених радних места износи 124.

Такође, напредак је направљен и кроз активности директне подршке за 10 ЈЛС у домену ФУК и ИР у оквиру Програма *EU Exchange 6* који је спроводила СКГО[48]. Стручна подршка се односила како на организационе и координационе аспекте, тако и на израду/ унапређење документационог оквира за систем ФУК, односно функцију ИР. Додатно, у оквиру подршке РЕЛОФ 3 програма који финансира Влада Швајцарске у сарадњи са Централном јединицом за хармонизацију (ЦЈХ) и Националном академијом за јавну управу (НАЈУ), завршена је израда онлајн видео тренинга за кориснике ИР, као и онлајн тренинга за увођење система ФУК (видео лекције, текстуални материјали, питања за тестирање), који је део НАЈУ курикулума и платформе за обуку запослених и руководилаца у државној управи и ЈЛС. Пројекат је подржао 50 ЈЛС, као и њихова јавна предузећа и ИБК, у домену даљег развоја/увођења интерне ревизије и система финансијског управљања и контроле. РЕЛОФ3 је у 10 система ЈЛС радио на унапређењу капацитета за примену налаза екстерне ревизије као алата за унапређење управљачке одговорности.

Програм (2021-2025) је у СИГМА Извештају за Србију за 2024. годину[49] оцењен као добро усмерен и на фискалну децентрализацију коју поставља као један од својих централних приоритета. Ипак, очита су кашњења у имплементацији и то је разлог зашто је неопходно да се део текућих мера настави и у новом Програму, али и да се фокус стави на оне аспекте даљег јачања значаја али и одговорности локалне самоуправе. Учешће локалних самоуправа у приходима и расходима опште државе је мало у поређењу са већином земаља Европске уније, и у оквиру просека региона Западног Балкана, тако да је један од жељених показатеља промена у претходном програму управо било повећање значаја ЈЛС у овом смислу. Ипак таква промена би захтевала да ЈЛС добију нове функције у складу са основним принципом децентрализације да финансије прате функције.

Важно је напоменути да постојећи систем финансирања има и многе позитивне аспекте, што се пре свега односи на учешће пореза на имовину (као и генерално изворних прихода ЈЛС) у БДП-у које је највеће у региону Западног Балкана после Црне Горе. Гледајући вредности СИГМА показатеља за Србију кроз призму принципа 32 који процењује фискалну аутономију, разноликост прихода и финансијску одрживост, резултат је неповољнији и Србија је испод регионалног просека[50]. Стога приоритет и у Програму до 2030. треба да буде јачање фискалне аутономије ЈЛС, али превасходно кроз успостављање вертикалне фискалне равнотеже између

[47] https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/konsolidovani-godinji-izvetaj
[48] 5 за ФУК, 6 за ИР, једна ЛС је добила подршку за обе области
[49] https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html
[50] Вредност овог показатеља показује да ли локалне власти имају ресурсе и адекватну фискалну аутономију за вршење својих послова, са финансијским надзором за подстицање одговорног финансијског управљања, као и законски оквир који обезбеђује фискалну аутономију локалних самоуправа са разноврсним спектром ресурса. Индикатор процењује фискалну аутономију, разноликост прихода и финансијску одрживост испитивањем шест поддимензија које укључују правне гаранције за фискалну аутономију и диверзификоване приходе, правила за фискално изједначавање, механизме за финансијски надзор, капацитет за генерисање сопствених прихода, оквире за ненаменске и наменске трансфере, као и фискалну равнотежу и одрживост.

републичког и локалног нивоа власти. Такође, то би подразумевало и увећање удела сопствених прихода из буџета на ниво пре пандемије.

Када је реч о систему уједначавања које служи за успостављање хоризонталног баланса између самих ЈЛС, СИГМА закључује да он у Републици Србији нема жељени ефекат смањења диспаритета између ЈЛС, те да је финансијски капацитет општина у групи оних са 90% највећег прихода и даље дупло већи од финансијског капацитета општина у 10% најнижих прихода. Иако су ове вредности сличне просеку за Западни Балкан, оне су доста ниже у односу на земље Европске уније, поготово узимајући у обзир просечну величину ЈЛС и разлике у величини између ЈЛС у Србији које би требало да имају за резултат да овај диспаритет буде мањи. СИГМА указује да је уједначавање слабо поготово када су у питању сиромашније општине, као и то да је релација између финансијског капацитета ЈЛС и висине трансфера нејасна, те стога препоручује да се размотре опције за побољшање ефективности система уједначавања. И саме локалне власти, последњих неколико година указују на неопходност промена у делу њихових прихода од ненаменских трансфера, односно на потребу повећања укупног износа ненаменског трансфера, који је на истом нивоу већ више од деценије. Ово посебно утиче на висину прихода великог броја, превасходно слабије развијених ЈЛС које у значајној мери зависе од ове врсте трансфера, и онемогућава утицај овог трансфера на уједначавање између ЈЛС, што треба да буде једна од његових најважнијих карактеристика.

Из ових и других разлога, укључујући и трендове како у региону тако и у ширем европском контексту, унапређење значаја локалне самоуправе у приходима и расходима опште државе, треба да буде приоритет даљих реформи. Неопходно је сагледати стање система финансирања локалне самоуправе и дефинисати кораке за његову реформу. За потребе реформе система уједначавања, укључујући и питање износа и критеријума за обрачун ненаменског трансфера, важно је сагледати и упоредну праксу других система локалне самоуправе. Такође, у правцу онога што и саме локалне власти истичу, након више од 10 година, потребно је реформисати и методологију за израчунавање степена развијености ЈЛС и дефинисати нову листу развијености, јер значајан део како прихода тако и друге врсте подршке коју имају локалне власти, зависи од позиције на листи развијености. Приоритет треба да буде и даље унапређење процеса припреме и доношења локалних буџета, како у погледу садржине и сврсисходности, тако и транспарентности и инклузивности процеса. То подразумева да одлуке о буџету буду у складу са упутством Министарства финансија, али и да процес доношења буде транспарентан и инклузиван, а док је посебно важно да расте учешће капиталних издатака у укупним расходима и издацима ЈЛС. Такође, иако је правни, стратешки и институционални оквир за интерну финансијску контролу у јавном сектору (ИФКЈ) великим делом успостављен, капацитети за спровођење стандарда интерне контроле, укључујући управљање ризицима, морају бити додатно унапређени на локалном нивоу власти и интегрисани у оквиру административне културе, па је неопходно да ова област остане приоритет и у наредном периоду. Ови и други приоритети у даљем јачању система финансирања локалне самоуправе, али и одржавања стабилности укупног финансијског система, захтевају интензиван дијалог између националних и локалних власти. У процесу реформе потребно је пажљиво разматрати потребе целог финансијског система, али и сваке различите групе ЈЛС (мале и велике, урбане и руралне, развијене и неразвијене, и др.), како у оквиру Комисије за финансирање локалне самоуправе, која треба да буде оснажена и континуирано активна, тако и у директном дијалогу са градовима и општинама.

4. Организација и капацитети локалне самоуправе

У Програму за реформу система локалне самоуправе за период 2021-2025. године, препозната је потреба да део реформе буде и питање организације и капацитета локалне самоуправе, као једно од кључних реформских области које су дефинисане у Посебном циљу 3. Програм је

идентификовао бројне структурне и функционалне изазове на које је неопходно дати реформски одговор, као што су били:

- **Слаб институционални надзор и контрола над локалним установама и јавним предузећима** - скупштине имају недовољно развијене механизме надзора над извршним органима, јавним предузећима и установама, а радна тела су често пасивна и сведена на формалности.
- **Неуређена типологија организационих облика** – постоји значајан број *ad hoc* формираних агенција, фондова и центара без јасног правног статуса, надлежности и финансијске стабилности.
- **Организациона и кадровска слабост управа** – иако је успостављен правни оквир за каријерни систем и функцију управљања људским ресурсима, примена је често непотпуна или формална; кадровско планирање и систематизација су недовољно квалитетни. Недовољно добро је уређена унутрашња организација и систематизација и постоји неповољна кадровска структура уз одлив стручних кадрова.
- **Недовољно развијено стручно усавршавање** – планирање обука и утврђивање потреба често изостаје, а интерни системи за преношење знања нису довољно изграђени.
- **Ограничен систем мерења учинка и компетенција и проблеми са мотивацијом запослених** – оцењивање запослених често се спроводи *pro forma*, оквир компетенција још није у пуној примени на локалном нивоу, што слаби оријентацију ка резултатима и развоју каријере, док одлагање примене система платних разреда, ниске зараде и непостојање јасног система награђивања и напредовања, демотивише запослене.

Имајући у виду истакнуте изазове у систему локалне самоуправе, приоритет Програма за реформу система локалне самоуправе у периоду 2021 – 2025 биле су организационе промене у начину управљања локалним пословима кроз функционално редефинисање послова локалне самоуправе, успостављање јасне и доследне типологије организационих облика (органа, установа, предузећа и организација) преко којих се управља пословима локалне самоуправе, интензивирање развоја међуопштинске сарадње у спровођењу послова локалне самоуправе као одговора на недостатак капацитета и даљи развој система за управљање људским ресурсима у локалној управи.

Током периода спровођења овог Програма, остварене су бројне активности али нису остварене и све планиране вредности показатеља за Посебни циљ 3.

Табела 3: *Приказ остварења показатеља на нивоу Посебног циља 3:*

Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	**Почетна вредност**	**Планирана вредност**	**Остварена вредност**
Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи	51% (2020)	68% (2025)	56.7% (2025)
Удео ЈЛС који је успоставио међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС	27% (2020)	43% (2025)	62% (2025)

Удео ЈЛС које су успоставиле међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС значајно надмашује циљну вредност. Када је реч о показатељу за капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима, треба имати у виду да претходна мерења о којима је извештавано закључно са 2021.

годином, нису обухватала измене Закона о запосленима у аутономномним покрајинама и ЈЛС које су уследиле и којима су у функцију УЉР уведене компетенције потребне за рад службеника. Ново мерење обављено за пресек стања у 2025. години, за чије потребе је индекс учинка система УЉР у ЈЛС ажуриран и унапређен у смислу обухвата компетенција, резултирало је вредношћу од 56,7% (што се поставља надаље као базна вредност за нови програмски период)[51] и потврђује закључак о сразмерно спором и захтевном процесу унапређивања функције УЉР у градовима и општинама, и нужном наставку циљане подршке, нарочито у пуној интеграцији компетенција у све процесе управљања људским ресурсима.

Унапређење функције управљања људским ресурсима (УЉР), као мера, претпостављало је два приоритета: пуна имплементација система плата и надокнада и увођење система компетенција за рад службеника ЈЛС. С тим у вези, кроз заједнички пројекат ЕУ и Савета Европе, МДУЛС и СКГО - „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2" директну подршку у развоју функције управљања људским ресурсима добило је 50 пилот општина и градова са више од 2000 запослених који су прошли различите курсеве и обуке. Оцена учинка управљања људским ресурсима у тим ЈЛС и градовима након имплементације подршке износила је 73,9%, што представља повећање од око 27,5% у односу на контролну групу од 20 ЈЛС, где је постигнути скор у учинку управљања људским ресурсима износио 53,6 %. Такође, кроз овај пројекат пружена је и подршка унапређењу законодавног оквира у области управљања људским ресурсима, од чега је најважније што је започето фазно увођење система компетенција за локалне службенике у 2022. години, најпре кроз одређивање компетенција за радна места у ЈЛС. Други приоритет који није остварен и што у дужем временском периоду угрожава одрживост система управљања људским ресурсима јесте непотпуно регулисан систем плата и накнада у ЈЛС. Стављање ван снаге (почетком 2025. године) системског закона у области плата у јавном сектору и појединачног закона о платама у ЈЛС, одложило је регулисање ове виталне области и оставило отвореним питања попут платних разреда и напредовања, каталога радних места, и друго. Последице укидања ових прописа су вишеструке: враћање на фрагментиран систем плата на нивоу јавне управе, отежано управљање буџетом у области масе зарада и одлагање преко потребних реформи у овој области која је требало да донесе уједначен и одржив систем зарада. Неопходно је што пре ући у процес конципирања система плата како се не би даље угрожавало постигнуто у области УЉР, а и како би се обезбедила одрживост система.

Даља интеграција система компетенција кроз селекцију кандидата на бази компетенција у 2023. и 2024. години и јачање капацитета локалних службеника за овај вид селекције подржано је кроз „Партнерство за добру локалну самоуправу" који подржава Влада Швајцарске, а спроводи СКГО. СКГО је у овом делу активности сарађивала блиско са Министарством државне управе и локалне самоуправе. Иако су службеници у иницијалном периоду примене нове Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у органима АП и ЈЛС из 2024. године, тј. у примени новог начина селекције кандидата - добили одговарајућу подршку (приручник и други инструктивни материјали, обуке и слично), овај комплексни и вишефазни поступак спровођења конкурса у ЈЛС захтева континуирано усавршавање и праксу. СКГО је на крају 2024. године спровела анкету међу службеницима ЈЛС о квалитету подршке која је пружена за селекцију на бази компетенција током 2024. године и интересантан податак је, да се око 2/3 испитаника од оних који су прошли обуку за проверу понашајних компетенција изјаснило да су у конкурсним поступцима ту проверу заиста и радили. Овај податак говори да су потребне додатне обуке и можда неке специјализоване обуке у даљем практиковању ове методе. У назначеном периоду значајна је била и подршка Службе за управљање кадровима Владе РС, која се укључила у обуку службеника ЈЛС и пренела им

[51] Резултати мерења постали су доступни тек почетком 2026. године у фази финализације овог ПРСЛС. Подразумевају и аспект ажурирања индекса који је укључио нови систем компетенција што је свакако од утицаја на резултат скромнији од очекиваног, али потврђује начелну констатацију о захтевности реформе и нужности даље подршке у домену УЉР.

своје вишегодишње искуство у области провере компетенција у раду са органима државне управе.

Свеобухватна подршка даљим процесима којим ће се унапређивати област управљања људским ресурсима наставља се кроз започету пројектну сарадњу МДУЛС, СКГО и Савета Европе, тј. кроз трећу фазу пројекта Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи, који финансира ЕУ. Кроз пројекат који непосредно реализује СКГО између осталог ће се проширити обухват директне техничке и стручне подршке на 77 ЈЛС у којима ће се радити на унапређењу капацитета за управљање људским ресурсима засновано на компетенцијама и стручном усавршавању, док ће пројекат Савета Европе пружити подршку у процесу креирања политика у области УЉР.

У погледу стручног усавршавања и развоја локалних службеника, током последњих година је остварен одређени напредак у појединим сегментима система стручног усавршавања у јавној управи. НАЈУ редовно израђује и објављује Годишњи општи програм обуке како за запослене у ЈЛС, тако и за руководиоце ЈЛС. НАЈУ платформа за онлајн учење је унапређена додатним функционалностима за реализацију различитих облика електронског учења као што су самостални и интерактивни онлајн тренинзи, вебинари, гејмификација и комбиновано учење. Тиме је обезбеђено право на једнак приступ квалитетном стручном усавршавању за све запослене у јавној управи. У 2024. години је Секторски програм континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС обухватао 72 програма обуке у оквиру кога је обуке похађало 1479 полазника, док је Посебан програм стручног усавршавања запослених у ЈЛС похађало 76 полазника.[52] Када је реч о Општем програму обуке за запослене у ЈЛС и Програму обуке руководилаца у ЈЛС, интерес за обуке се из године у годину смањује, док су капацитети и даље једна од најслабијих карика у систему.

Уочљиво је даље и да се у претходном периоду смањује број донетих и акредитованих посебних програма стручног усавршавања у ЈЛС (ППСУ). У 2020. години акредитовано је рекордних 90 ППСУ у ЈЛС за 2021. годину (развијено уз директну пројектну подршку Програма Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2), док је, на пример у 2022. години, када није било директне пројектне подршке, НАЈУ акредитовала само 21 ППСУ у ЈЛС. Сличан тренд се наставио и на даље.

Осим система управљања људским ресурсима, ПРСЛС 2021-2025. године се бавио посебно и унапређењем организације, функционалном трансформацијом локалне самоуправе и уједначавањем организационих облика које оснивају ЈЛС за спровођење својих надлежности и послова. Међутим, очекивани просечан однос основних и пратећих функција у локалној управи није успостављен, док је предуслов за усаглашавање организационих форми ЈЛС са основном типологијом организационих форми које могу да оснивају ЈЛС - измена Закона о локалној самоуправи. У погледу управљања људским ресурсима сугерише се континуирано стручно усавршавање и доквалификација службеника, ново запошљавање због непопуњених радних места и одлива кадрова, те унапређење квалификационе структуре запослених. Може се констатовати и потреба усклађивања правилника о систематизацији радних места са реалним стањем, сагледаним потребама из планова развоја, средњорочних и кадровских планова, као и предложеног СКГО модела.

И у овом делу је значајно још једном поменути да је у периоду у коме је деловао ПРСЛС 2021-2025., иако је урађена прва радна верзија измена и допуна Закона о локалној самоуправи - изостало планирано доношење ових измена и допуна, као и подзаконског акта којим би се уредили организациони облици према природи послова које обављају ЈЛС, као и основна типологија организационих форми које оснива ЈЛС. Такође, изостала је и друга нормативна

[52] https://napa.gov.rs/extfile/sr/8109/Aneks-evaluacija-2024.pdf

претпоставка за организационо уједначавање установа и организација које оснивају ЈЛС у виду уједначавања секторских прописа у појединим областима.

У погледу сопствених послова, Устав и ЗЛС при њиховом одређивању примењују начело монотипности, односно све општине, градови и Град Београд, имају у својој надлежности идентичне послове. Овај приступ не одражава разлике које између ЈЛС постоје (географске и демографске карактеристике, економски, техничко-технолошки потенцијал, људски ресурси). Изазови се огледају у томе да се у појединим ЈЛС не обављају одређени послови, да неки послови нису примерени конкретној ЈЛС, да она није у могућности или има тешкоће да их обавља или да је њихово обављање нерационално.[53]

Подстицање међуопштинске сарадње (МОС) у обављању основних и пратећих функција локалне самоуправе један је од начина да се адресира проблем недовољних и неодговарајућих капацитета. Њена сврха је да се удруживањем ресурса (организационих, људских, финансијских, инфраструктурних) две или више ЈЛС унапреди квалитет и ефикасност обављања послова локалне самоуправе, али и уштеде средства за пружање јавних услуга. Код мањих ЈЛС ова потреба произлази из скромности ресурса којима располажу и великог оптерећења релативно широким обимом надлежности који је веома сличан оном код великих ЈЛС, а код већих се она заснива на могућности унапређења квалитета и економичности постизањем ефеката економије обима. Важно је истаћи да МОС нипошто није исто што и успостављање новог нивоа власти на територији коју обухвата, јер се конкретна међуопштинска партнерства успостављају као одговор на различите потребе и не морају сва имати исте чланице, нити су нужно регионално ограничене. Да би МОС била успешна, неопходно је јасно дефинисати њен предмет, субјекте и поступке за успостављање и функционисање (што је прописано допунама ЗЛС 2018. године), као и очекивана унапређења у вези са заједничким обављањем одређеног посла.

И концептуално и у међународној пракси постоје различити облици МОС, као и различите врсте односа и подршке централних и/или регионалних власти према МОС. Правни оквир за МОС у Србији обухвата велики број прописа, укључујући Закон о локалној самоуправи, Закон о државној управи, као и неке секторске законе.[54] Треба разликовати МОС у спровођењу изворних и поверених послова ЛС, јер је код потоњих наглашена надзорна улога државних органа. То је у складу са ЕПЛС, која предвиђа да виши нивои власти могу надзирати целисходност обављања поверених послова. ЕПЛС предвиђа право на сарадњу ЈЛС и на оснивање конзорцијума за обављање послова од заједничког интереса.

Кроз пројекат „Локална самоуправа за 21. век” који је спроводило МДУЛС, финансијски је подржано 12 међуопштинских пројеката, чиме је тестирано успостављање државних подстицаја за МОС, што је посебно значајно јер је 2024. године измењен Правилник о начину и критеријумима расподеле средстава за финансирање програма подршке развоју и функционисању система ЛС,[55] у коме су сада препознати и међуопштински пројекти. Изузетно је важно што је МДУЛС обезбедило одрживост овог механизма и да ће кроз Буџетски фонд наставити да стимулише удруживање градова и општина, док се од даљих измена ЗЛС очекује унапређење основног и секторског правног оквира у циљу развоја МОС. Овај процес подржан

[53] Проф. др Добросав Миловановић, септембар 2024. године

[54] У њих спадају Закон о комуналним делатностима „Службени гласник РС”, бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018, 94/2024, Закон о управљању отпадом „Службени гласник РС”, број 109/2025, Закон о јавним предузећима „Службени гласник РС”, бр. 15/2016, 88/2019, Закон о јавним службама „Службени гласник РС”, бр. 42/1991, 71/1994, 79/2005 (др. закон), 83/2014 (др. закон), Закон о социјалној заштити „Службени гласник РС”, бр. 24/2011, 117/2022 (УС), Закон о просветној инспекцији „Службени гласник РС”, бр. 27/2018, 129/2021, 76/2023, 76/2023 (др. закон), Закон о регионалном развоју „Службени гласник РС”, бр. 51/2009, 30/2010, 89/2015 (др. закон)

[55] https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2024/69/1

је налазима анализе потреба за успостављањем јединственог националног фонда за финансирање МОС, која је израђена у оквиру ПРСЛС 2021-2025.

МОС је један од кључева даљег развоја локалних услуга. Наставак њеног развоја представља важан корак ка унапређењу квалитета и доступности локалних услуга. Активности спроведене у оквиру Програма значајно су допринеле њеном јачању у Србији. Значајан раст броја ЈЛС које улазе у МОС је евидентан, те подаци показују да је закључно са 2025. годином 90 ЈЛС успоставило МОС, што представља 62% ЈЛС у Србији. Позитивни резултати су препознати и у извештајима СИГМА-е, која је високо оценила досадашње напоре и задовољство корисника услуга настале као резултат ових сарадњи.[56]

Даљи развој и интензивирање МОС подразумева даљу реформу системског закона о локалној самоуправи и измене и допуне појединачних одредби у низу секторских прописа, које тренутно отежавају остваривање потенцијала за МОС у различитим областима у надлежности локалне самоуправе, како би се омогућио флексибилнији приступ заједничком решавању проблема, ефикасније коришћење ресурса и унапређење квалитета јавних услуга. Потребно је наставити финансијску подршку пројектима МОС у спровођењу услуга, односно ширити подстицаје за квалитетније и економичније обављање послова локалне самоуправе кроз МОС. Неопходно је наставити подршку у виду израде модела међуопштинских споразума и других пратећих локалних аката, припрему смерница и упутства за закључивање и спровођење МОС, саветодавну подршку и др. Коначно, важно је и увођење система ефикасног надзора централних власти над међуопштинским обављањем послова из поверених надлежности локалне самоуправе.

У обухвату трећег посебног циља ПРСЛС 2021-2025, значајно место (са посвећеном посебном мером) имало је и унапређење развојног планирања на локалном нивоу. Објективна је оцена да се реализација Програма у претходном периоду показала изразито релевантном кроз активности које су представљале директну операционализацију примене Закона о планском систему и пратећих Уредби на локалном нивоу, и примереним потребама градова и општина. Са становишта временског оквира, након стабилизације правне и методолошке поставке (са смерницама посебно адаптираним за градове и општине), управо је претходни петогодишњи период био кључан за активно и ефективно усвајање знања и вештина неопходних локалним самоуправама за израду кровних планских докумената и за тестирање пратећих координационих процеса за њихову примену. Акциони планови уз ПРСЛС 2021-2025 у овом аспекту, дали су квалитетан оквир и платформу и за координацију и синхронизацију интервенција/пројеката развојне подршке, који су у комбинацији са напорима и ресурсима самих ЛС, остварили позитиван реформски резултат. Закључно са 2025. годином, покривеност ЈЛС важећим плановима развоја - од 83,50% (121 од 145 ЈЛС) - напреднија је од циљане вредности, тј. превазиђена је вредност односног показатеља и за закључну 2025. годину (од 80%), тако да је коначно остварење у овом аспекту за претходни програмски период задовољавајуће и додатно изнад пројектованог. Хоризонтална изградња капацитета ЛС континуирано је кроз све програмске године подржавана циљаним обукама, усмеравањем и саветовањем градова и општина (посебно кроз координирано деловање РСЈП и СКГО). Пажња је посвећена унапређењу обухвата података и развоју квалитативних функционалности пословно информационог система ЈЛС при РСЈП (Аналитички сервис ЈЛС и Аналитичко-извештајни систем ЈЛС), као значајном подржавајућем алату за чињенично утемељено планирање, објективно сагледавање стања и доношење одлука о правцима развоја и приоритизацији циљева у планским документима градова и општина. Додатно, кључна повезница са глобалном УН Агендом 2030 (са којом су комплементарне и интегришу је и политике и законодавство Европске уније) остварена је управо инкорпорирањем Циљева (и

[56] Видети више у извештају СИГМА о међуопштинској сарадњи у региону Западног Балкана https://www.sigmaweb.org/en/publications/inter-municipal-co-operation-in-the-western-balkans_a78a01e6-en.html

потциљева) одрживог развоја (ЦОР) кроз планове развоја бројних градова и општина. Кроз тему локализације ЦОР и заједнички предузимане активности, непосредно је оснажено партнерство националних, покрајинских, локалних актера из јавне управе и цивилног сектора (министарстава надлежних за локалну самоуправу, друштвени дијалог, РСЈП, Републичког завода за статистику, Агенције за просторно планирање и урбанизам, Државне ревизорске институције, СКГО, неколицине невладиних организација као носилаца секторских тема и њихових мрежних локалних партнера). У том смислу, у оријентацији ка крају декаде 2030 и заједничким напорима које сви нивои власти треба да предузимају у доприносу глобалним показатељима уз ЦОР, као и у остваривању комплементарних мерила из процеса европских интеграција, на темељу домаћег планског система формирана је солидна основа у екосистему локалних самоуправа. У наредној петогодишњој перспективи стога је кључно да се ова база одржи и надогради кроз функционалну подршку градовима и општинама и на линији даљег консолидовања планског и правног оквира који ће омогућити ефективније и амбициозније спровођење њихових надлежности, као и кроз изградњу капацитета и методолошко вођење. Усвајање националног плана развоја, као и консолидованих секторских стратегија, програма и прописа на државном нивоу, омогућило би боље вертикално усклађивање саджаја локалних планских докумената, што остаје важан задатак у смислу Закона о планском систему. Градовима и општинама предстоји обавезно извештавање о учинцима спровођења планова развоја усвојених у претходном периоду, сагледавање оствареног и промишљање евентуалне рекалибрације и ревизије развојних приоритета. Уз примену Смерница за припрему извештаја о учинцима спровођења планова развоја ЈЛС[57] које су тек иницијално тестиране у претходном периоду на малом узорку ЈЛС, подршку за наведене процесе потребно је усмерити нарочито ка објективном уклапању планова са финансијским капацитетом градова и општина, и потенцијале за раст и инвестиције уклапати са перспективом примене структурних инструмената кохезионе политике ЕУ и интегрисаног територијалног развоја.

5. Унапређење квалитета и доступности услуга локалне самоуправе

У Програму за реформу система локалне самоуправе за период 2021-2025. године, препозната је важност усмерења према крајњим корисницима и већој доступности и квалитету услуга локалне самоуправе према грађанима и привреди, као и већем степену задовољства услугама које добијају од локалних органа, служби, организација и јавних предузећа. Програм је идентификовао бројне структурне и функционалне изазове на које је неопходно дати реформски одговор, као што су били:

- **Надлежности и капацитети ЈЛС**: Недостатак јасних критеријума и процедура за поверавање послова, непостојање механизама за праћење и евалуацију, као и несразмеран пренос надлежности у односу на кадровске, финансијске и техничке капацитете локалних самоуправа.
- **Квалитет и доступност управних услуга**: Неуједначена и нестандардизована пракса у административним поступцима, спор процес дигиталне трансформације и ограничен развој е-Управе, недовољна распрострањеност јединствених управних места и изостанак методологија за мерење квалитета услуга и задовољства грађана и привреде.
- **Комуналне делатности и јавна предузећа**: Недостатак систематске анализе рада и капацитета јавних предузећа, ограничени ресурси и слаб надзор од стране ЈЛС, недовољна транспарентност и учешће грађана, као и непостојање стратешког приступа у планирању и развоју комуналне инфраструктуре.

[57] https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/

- **Локални економски развој и јавно-приватна партнерства**: Непотпун правни оквир и нејасни елементи ЛЕР програма, недовољни институционални и кадровски капацитети, нарочито у мањим општинама, као и ограничено знање и искуство у припреми, реализацији и праћењу пројеката јавно-приватног партнерства уз изостанак свеобухватне националне анализе и добрих пракси.

Током периода спровођења ПРСЛС 2021-2025, реализоване су бројне активности али нису остварене и све планиране вредности показатељи за Посебни циљ 4 - „*Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа*".

Табела 4: *Приказ остварења показатеља на нивоу Посебног циља 4:*

Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	**Почетна вредност**	**Планирана вредност**	**Остварена вредност**
Израђен индекс за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС	0 (2020)	1 - да (2022)	1 - да (2022)
Израђен индекс за мерење задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправе	0 (2020)	1 – да (2022)	1 – да (2022)
Установљене полазне вредности за унапређење задовољства корисника локалним услугама	0 (2023)	1 - да (2024)	1 (2025)

Ипак, када се сагледају резултати целог Програма, највећи помаци су учињени управо у оквиру овог посебног циља. Остварена су два показатеља на нивоу посебног циља - израђен је индекс за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС, као и индекс за мерење задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправе. На основу израђених методолошких алата, СКГО је најпре спровела истраживање/мерење доступности и квалитета приоритетних услуга на узорку од 30 ЈЛС и то: услуга управних органа, социјалне заштите (услугу помоћ у кући за стара и одрасла лица и услугу лични пратилац детета са инвалидитетом односно сметњама у развоју), услуга предшколског васпитања и образовања и три комуналне услуге (услуге снабдевање водом за пиће, услуге управљања комуналним отпадом и услуге пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода). Циљ је био да се идентификује стање и потребе за унапређењем рада локалне самоуправе како би услуге биле ефикасније и доступније грађанима.

У другој фази се на основу израђене методологије приступило истраживању и мерењу задовољства грађана услугама (административне, социјална заштита, предшколско образовање, комуналне) које пружају јединице локалне самоуправе, а које треба да помогне у идентификовању области у којима је потребно даље побољшање. Након спроведеног истраживања крајем 2023. године, на узорку од 50 ЈЛС, урађена је анализа добијених података и припремљен је извештај. Налази истраживања презентовани су представницима МДУЛС, као и локалним самоуправама на четири регионалне презентације и свака ЈЛС добила је свој налаз, а извештај на нивоу узорка од 50 ЈЛС доступан је на интернет страници програма ПРО - Локално управљање за људе и природу у оквиру којег је ово истраживање и спроведено.

У складу са планираним активностима утврђена је основна методологија за обрачун неопходних финансијских, људских и техничких капацитета за спровођење послова локалне самоуправе, и спроведена анализа степена успостављених послова у приоритетним областима локалне самоуправе. Методологија је израђена као алат за мерење трошкова постојећих и

евентуалних нових надлежности ЈЛС, што је од великог значаја приликом преношења/поверавања надлежности, као и процене односно обрачуна њихових трошкова.

Завршена је и Анализа могућности за преношење нових послова јавне управе у циљу ефикасније расподеле одговорности између различитих нивоа власти. Ова анализа послужиће за креирање могућих нових политика у области децентрализације. Анализа је идентификовала области у оквиру изворних и поверених надлежности локалне самоуправе у којима има простора за даља разграничења и пренос надлежности са централног и покрајинског на локални ниво, а која ће бити значајна у планирању и спровођењу даље децентрализације јавних услуга и послова на локалну самоуправу у наредном периоду.

За наставак анализе потребно је сагледати искуства земаља из региона и ЕУ у погледу надлежности и послова локалне самоуправе, те кроз компаративну анализу утврдити могућности за даљу ефикаснију расподелу јавних услуга и послова, које би водиле јачању локалне самоуправе у складу са принципом супсидијарности, односно тамо где постоји оправданост обављања послова на нивоу локалне самоуправе. У складу са наведеним, неопходно је припремити измене и допуне Закона о локалној самоуправи у циљу развијања нових модалитета управљања процесом поверавања (или преношења) надлежности, као и дефинисања процеса поверавања са циљем утврђивања оправданости и способности ЈЛС за обављање будућих поверених послова, односно како би се обезбедио већи квалитет и ефикасност приликом реализације преузетих послова. Према налазима СИГМА у делу који се односе на примену принципа 14 ове организације у процесу реформе јавне управе, правни оквир за ефикасно функционисање локалних самоуправа је добро развијен, односно политичка и организациона аутономија, као и сарадња и координација међу њима су успостављени. Међутим, постоји значајан простор за унапређење неких функција локалних самоуправа, односно за преузимање нових или додатних одговорности за ефикасније и целовитије пружање услуга.[58] У складу са тим, посебно треба размотрити простор за ефикаснију расподелу надлежности у систему јавне управе у правцу јачања значаја локалне самоуправе (првенствено у областима као што су: образовање, примарна здравствена заштита, социјална заштита, итд.), а подела надлежности између националног, покрајинског и локалног нивоа власти треба да се редовно преиспитује како би се одговорило на променљиве потребе грађана и унапредила ефикасност услуга. Такође, неопходно је и редовно праћење и процена резултата децентрализованих функција, са јасним смерницама и подршком у циљу јачања капацитета локалних самоуправа за квалитетно пружање услуга.

Једна од значајних активности реализованих у претходном периоду била је подршка ЈЛС приликом уноса поступака из изворне надлежности у Регистар административних поступака. Током 2024. и 2025. године уложен је велики напор (уз подршку РСЈП и СКГО) да ЈЛС унесу све релевантне податке и информације о поступцима које спроводе. До краја 2025. године 79 ЈЛС је унело своје поступке у наведени Регистар, што представља 54,5% свих локалних самоуправа у Републици Србији[59]. Регистар, поред своје информативне и транспарентне функције, представља важан алат за процену ефективности и сврсисходности административних поступака на локалном нивоу. Његова примена доприноси бољем разумевању и унапређењу јавних услуга, као и јачању поверења грађана у рад локалне управе. Имајући у виду потенцијал који Регистар пружа, неопходно је наставити активности усмерене ка уносу изворних поступака свих ЈЛС у Регистар административних поступака, у координацији са министарствима у попису поверених административних поступака који се

[58] Public administrationin Serbia 2024 – SIGMA- https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html

[59] У тренутку финализације нацрта ПРСЛС 2026-2030 постао је доступан и најновији податак у овом погледу, наиме: закључно са фебруаром 2026. године 90 ЈЛС је унело своје поступке, што представља 62,1% свих локалних самоуправа у Републици Србији.

спроводе на нивоу ЈЛС, као и даљем поједностављењу, обједињавању и уједначавању административних поступака у оквиру изворних надлежности ЈЛС. Анализа података из Регистра може послужити као основа за системско унапређење локалне управе, кроз стандардизацију поступака, смањење административног оптерећења и унапређење корисничког искуства. Позитивни резултати су препознати и у извештајима СИГМА-е, која је високо оценила досадашње напоре и задовољство корисника услуга, док је сам Регистар административних поступака освојио Европску награду за јавни сектор за иновације у јавном сектору. Ипак, наводи се и да би Регистар постигао свој пун потенцијал уколико би, поред информација о услугама у стандардизованом и једноставном формату, приказивао и податке о учинку услуга, односно степену задовољства корисника.[60]

Када је реч о поступању ЛС, евидентна је даља потреба одржавања и развоја Јединственог пописа послова на локалном нивоу који обезбеђује МДУЛС на основу података добијених од ЈЛС и органа државне управе. Овај важан алат за праћење надлежности и послова ЈЛС је потребно даље унапређивати и ажурирати. У том смислу нови кораци треба да буду у правцу формирања дигиталне платформе за одржавање Јединственог пописа послова на локалном нивоу и праћење његове реализације. Формирање дигиталне платформе омогућило би значајно унапређење транспарентности и координације у раду локалне самоуправе, а централизована база података о пословима омогућава лак приступ информацијама свим релевантним актерима, укључујући јавна предузећа, институције и грађане, чиме се подстиче одговорност и јавни увид у реализацију задатака. Повезивањем различитих служби и институција, олакшава се координација и праћење међусобно зависних активности, чиме се унапређује укупна ефикасност и квалитет јавних услуга на локалном нивоу.
У сврху унапређења капацитета локалне самоуправе за пружање управних услуга, закључно са 2025. годином ради 70 јединствених управних места, што представља један од најбоље остварених резултата обзиром да је планирани показатељ далеко превазиђен (39). Успостављање Јединствених управних места на локалном нивоу представља стратешки корак ка модернизацији рада локалне самоуправе, унапређењу комуникације са грађанима и повећању ефикасности кроз рационализацију процедура, као и уштеду времена и финансијских средстава за грађане. Увођењу ЈУМ-ова на локалном нивоу је претходила значајна подршка кроз идентификацију могућих поступака и органа/служби чије поступање би могло да се обухвати организовањем јединственог управног места у оквиру локалне самоуправе, израду модела одлуке о успостављању ЈУМ-а, модела споразума о сарадњи и процедура за комуникацију и размену података/документације са другим органима, организовање бројних обука и радионица и пружање других видова саветодавне подршке за успостављање ЈУМ-а, укључујући и прилагођавање процедура тестираним моделима. Објективно посматрано, остварени резултати су довели до значајног унапређења рада градских/општинских управа, те је потребно наставити са даљом афирмацијом ЈУМ-а као ефикасног механизма који грађанима омогућава једноставније, брже и транспарентније остваривање права у поступцима пред органима јавне управе.

Планиране активности на изради анализе капацитета ЈЛС за увођење е-управе у циљу формирања ИКТ међуопштинских центара за подршку/координацију/унапређење електронске управе и подршка за пилотирање једног међуопштинског ИКТ центра за координацију и унапређење е-управе нису спроведене с обзиром да средства за спровођење ових активности нису обезбеђена током спровођења ПРСЛС 2021-2025. Иако ове важне активности нису спроведене, треба истаћи да су информације о јавним услугама у Србији доступне на Порталу еУправа и у онлајн Регистру административних поступака (РАП), где су организоване по тематским областима и животним догађајима. Такође, Република Србија располаже стабилним правним и политичким оквиром за пружање више-каналних услуга, при чему је, у складу са

[60] Public administrationin Serbia 2024 – SIGMA - https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html

Законом о општем управном поступку, електронска комуникација равноправна комуникацији на папиру. Платформа за интероперабилност бележи значајан напредак – током 2024. године било је повезано 500 централних органа јавне управе, а број трансакција је порастао шест пута у односу на 2021. годину. Ипак, упркос овим позитивним трендовима, повезивање и дигитална трансформација на нивоу локалних самоуправа нису у истој мери развијени као у централним органима. Да би се обезбедила равномерна доступност и квалитет јавних услуга за све грађане, неопходно је наставити са улагањима у развој локалних дигиталних услуга. Интероперабилност, као кључни механизам за директан приступ подацима између различитих сектора и организационих јединица јавне управе, мора бити проширена и на локални ниво. То ће омогућити ефикаснију интеракцију грађана и привреде са управом, смањити административна оптерећења и унапредити укупно корисничко искуство.

Јачање управљачке одговорности представља важан елемент унапређења ефикасности и транспарентности рада ЈЛС. У том циљу у периоду 2021-2025. година реализован је сет активности усмерених на развој капацитета запослених и руководилаца, кроз 50 тематских тренинга који су обухватили области као што су: увод у управљачку одговорност, израда и праћење годишњег плана рада управе, делегирање надлежности и одговорности, етика и интегритет у јавном сектору, као и развој организационе културе одговорности. Поред тога, одржано је 119 менторских сесија и две радионице узајамног стручног усавршавања, са укупно 503 учесника из различитих ЈЛС. Ове активности допринеле су бољем разумевању улоге руководилаца у процесима доношења одлука, као и изградњи система унутрашње одговорности и професионализма у раду локалне управе. У сарадњи са НАЈУ, РЕЛОФ3 пројекат развио је онлајн програм стручног усавршавања „Одговорност на делу – како увести концепт управљачке одговорности у ЈЛС" који је уврштен у годишњи програм обука за руководиоце. Додатно, у 10 система ЈЛС пружени су тренинзи и интензивни менторинг на тему унапређења управљачке одговорности и линија одговорности. РЕЛОФ3 је пружио и тренинге и менторинг јавним предузећима на тему корпоративног управљања.

Активности које се односе на унапређење локалних јавних услуга кроз локални економски развој и примену модела ЈПП које су планиране током ПРСЛС 2021-2025, су у највећој мери завршене, односно показатељи програма у овој области су остварени или значајно превазиђени. Пружена је значајна подршка ЈЛС у спровођењу активности у области ЛЕР-а (саветодавна и менторска подршка, умрежавање и размена знања, регионалне радионице, израда инструктивних материјала, стручна подршка за израду Програма за ЛЕР, и др.). Такође, континуирано су одржавани састанци са ЈЛС у циљу пружања подршке у свим фазама припреме и реализације пројеката ЈПП, а Комисија за јавно приватно партнерство је израдила и Приручник ради информисања и лакше реализације пројеката ЈПП који је јавно доступан и налази се на интернет домену Комисије. Измене и допуне Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама биле су у припреми у циљу пуне хармонизације нормативног оквира са директивама Европске уније 2014/23/ЕУ и 2014/24/ЕУ, али није дошло до планираних измена и допуна овог закона.

Област комуналних делатности у правном систему Републике Србије регулисана је великим бројем прописа, међу којима централно место заузима Закон о комуналним делатностима[61]. Поред њега, примену у овој области имају и прописи који се односе на јавна предузећа, јавно-приватно партнерство и концесије, улагања, средства у својини Републике Србије, локалну самоуправу, главни град, енергетику, управљање отпадом, водама, путевима, сахрањивање и гробља, трговину, одржавање стамбених зграда, јавне набавке, страна улагања и друге области. Током спровођења претходног ПРСЛС-а, у овој области локалних услуга остварене су значајне

[61] „Службени гласник РС", бр 88/2011, 104/2016, 95/2018 и 94/2024

активности и резултати. Свакако највећи успех јесу измене и допуне Закона о комуналним делатностима, усвојене током 2024. године. Измене и допуне овог важног прописа имају за циљ унапређење ефикасности, квалитета, правне сигурности и рационалности у обављању комуналних услуга, као и решавање проблема преклапања надлежности инспекцијских органа, односно унапређење поступка надзора. Проблеми у вршењу комуналних делатности најчешће се односе на недостатак стручног кадра, посебно у делатностима које захтевају инжењерску и технолошку стручност, као и на застарелу опрему и недовољне техничке капацитете. У том контексту, Закон предвиђа инструмент заједничког обављања или уступања комуналне делатности, што треба да допринесе развоју, унапређењу и економичнијем обављању комуналних услуга, као и њиховој доступности. Уведена је и методологија за утврђивање цена комуналних услуга по јединственим принципима и правилима, коју ће примењивати ЈЛС након што се изради подзаконски акт који ће уредити њен садржај. Такође, сада локалне самоуправе имају обавезу да доносе Програм изградње комуналне инфраструктуре као основу за дугорочно одрживо планирање комуналних система, и да припремају Извештај о обављању комуналних делатности, на основу којих Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре стиче увид у квалитет и обухват пружања услуга, ефикасност вршилаца делатности, кретање цена, број запослених и ниво улагања у инфраструктуру. Министарство о својим налазима годишње обавештава Владу и јавност кроз сумарни извештај.

Реформе у овој области је потребно наставити у циљу ефективне имплементације новог законског оквира. У првом реду неопходна је израда подзаконског акта који уређује методологију за формирање цена комуналних услуга и подзаконског акта који ближе прописује садржину и начин доношења програма изградње и одржавања комуналне инфраструктуре. Обзиром на измене системског прописа који уређује комуналне делатности, као и примену застарелог прописа о гробљима и сахрањивању, треба приступити и изради новог Закона о гробљима и сахрањивању. Након доношења подзаконских аката биће потребна подршка локалним властима да примене нове важне одредбе овог системског Закона (кроз израду модела локалних аката и програма, израду инструктивних материјала и организацију обука, и др.).

III Визија

Визија ове реформе, као и у претходном *Програму* јесте модерна, професионална, ефикасна и одговорна локална самоуправа. Локална самоуправа треба да буде у потпуности способна да ефективно спроводи изворне и поверене надлежности, финансијски што независнија и пружа квалитетне јавне услуге грађанима и привреди. Од јавне управе се очекује да примењује начела доброг управљања у свом раду и да својим деловањем унапређује квалитет живота грађана и доприноси равномерном развоју Републике Србије.

IV Општи циљ, посебни циљеви и мере

Имајући у виду постизање ефеката и остварење резултата у претходном програмском периоду, потврђено је да претходно успостављену основну структуру Програма за реформу система локалне самоуправе, којим је дефинисан један општи и четири посебна циља, не треба мењати за наредни петогодишњи период.

1. Општи циљ

Општи циљ Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији утврђен је Стратегијом реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године, као Посебан циљ 8. и гласи: *Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу.*

Показатељи остварења општег циља Програма:

Општи циљ	**Показатељи**
Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	СИГМА индикатор 14 (multilevel governance) ПВ (2024): 76 ЦВ (2030): 85 Удео расхода ЈЛС у консолидованим јавним расходима у Републици Србији ПВ (2025): 10,90% ЦВ (2030): 15% Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања[62] ПВ (2025): 54,8% ЦВ (2030): 59%

На нивоу општег као и посебних циљева за нови програмски период – додатни нагласак ставља се на повезаност ових циљева (и припадајућих показатеља[63]) УН Агенди 2030 за одрживи развој – односно Циљевима (и потциљевима) одрживог развоја (ЦОР). У смислу **општег циља** ПРСЛС 2026-2030, основни приказ ових веза је како следи:

[62] Праћење овог показатеља сходно посебно дефинисаном Индексу добре управе (ИДУ) ЈЛС који је развила СКГО, се наставља и у периоду 2026-2030, уз напомену да је предметни Индекс у 2025. години адаптиран у складу са актуелним правним и планским оквирима, тако да се садржински у одређеним аспектима разликује од Индекса који је праћен у периоду 2018-2025. године. При томе је у 2025. години обављено двоструко мерење учинка ЈЛС, тј., по претходној као и по новој садржини ИДУ. У том смислу, закључна извештајна вредност за 2025. годину, сходно иницијално постављеној садржини ИДУ и овог показатеља износи: 55,4%. Вредност ИДУ за 2025. годину измерена сходно новој, унапређеној садржини ИДУ износи: 54,8% - и она се поставља као нова полазна вредност Програма за реформу система ЈС за период 2026-2030, а у односу на њу су дефинисане и циљане вредности за нови референтни период.

[63] Везе са ЦОР предочене су у наставку текста Програма код сваког посебног циља. У смислу категоризације показатеља посебних циљева ПРСЛС који се повезују са показатељима ЦОР, на овом месту наглашавамо да сви припадају типу *допунских* показатеља. Тј. њихова формулација се разликује од формулације УН глобалног показатеља циља, односно потциља одрживог развоја, али је одговарајућа за предметни документ јавне политике и користи се као допуна УН показатеља за потребе праћења ЦОР у контексту овог ПРСЛС (типологија показатеља у складу са *Методологијом за повезивање циљева ДЈП са ЦОР*, РСЈП, септембар 2025: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Методологија-за-повезивање-циљева-ДЈП-са-циљевима-одрживог-развоја.pdf)

	Планирани исходи (таргети) по потциљевима УН Агенде 2030 компатибилни са општим циљем ПРСЛС 2026-2030
ОПШТИ ЦИЉ ПРСЛС 2026 - 2030: ***Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу***	 16.6 Развити делотворне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима  16.7 Осигурати одговорно, инклузивно, партиципативно и репрезентативно доношење одлука на свим нивоима  16.a Оснажити релевантне (националне) институције, између осталог и преко међународне сарадње, за изградњу капацитета на свим нивоима, посебно у земљама у развоју, ради спречавања насиља и борбе против тероризма и криминала  11.3 До 2030. унапредити инклузивну и одрживу урбанизацију и капацитете за партиципативно, интегрисано и одрживо планирање и управљање људским насељима у свим земљама  17.1 Појачати мобилизацију домаћих ресурса, између осталог и преко међународне подршке за земље у развоју, како би се унапредили домаћи капацитети за прикупљање пореза и осталих прихода  17.14 Унапредити кохерентност политика за потребе одрживог развоја

2. Поставка Програма са становишта анализе и избора опција за достизање циљева

Приступ у погледу сагледавања опција за реформисање система локалне самоуправе на нивоу овог програма, најдиректније је заснован на закључцима *ex-ante* анализе из претходно предоченог прегледа постојећег стања и извештајним информацијама о спровођењу ПРСЛС 2021-2025. Имајући у виду аргументовани и потврђени став да општи као и сви посебни циљеви претходног Програма остају релевантни и актуелни за наредни програмски период, уз одређене модификације на нивоу мера, опредељен је наставак њиховог спровођења у наредном програмском циклусу. На нивоу циљева је стога адаптиран и актуелизован део показатеља, уз задржавање основног курса жељене промене и циљаних учинака и уз пратећу консолидацију и иновирање мера.

У том смислу, ПРСЛС 2026-2030 промовише *умерен и изводљив реформски правац*, оријентисан ка стабилизацији и унапређењу система локалне самоуправе и добробити грађана, надоградњом потенцијала препознатих у претходном програмском периоду и даљим

инсистирањем на усвајању и примени постулата демократије и децентрализације у складу са вредносним системом у европском контексту. Са методолошког становишта[64] стога није вршена комплетна ревизија опција, већ је у односу на претходно анализиране и постављене сетове мера у оквиру посебних циљева, аргументован и предочен адаптирани приступ за постизање жељених промена током новог програмског периода. Ова разматрања изложена су у наставку текста на нивоу сваког од посебних циљева у форми сажетака заснованих на: детаљној обради и анализи опција из ПРСЛС 2021-2025, критеријумима претходно опредељеним за избор опција и засебним упоредним прегледима претходних и нових сетова мера кроз матрицу нових руководећих питања за идентификацију опција[65].

У погледу ***кључних ризика*** у односу на општи циљ Програма и имајући у виду делимично измењени пратећи сет показатеља, основна разматрања су како следи[66]:

Општи циљ	Показатељи	Опис ризика	Ублажавање ризика
Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	СИГМА индикатор 14 (multilevel governance)	Недовољно јасна расподела појединих аспеката одговорности и надлежности између нивоа власти и недовољна координација	Предвиђене детаљне анализе правног оквира, његове измене и допуне у правцу изградње снажнијег и функционалнијег система ЛС и усклађивања са ЕПЛС.
	Удео расхода ЛС у консолидованим јавним расходима у Републици Србији	Слабљење финансијске позиције ЛС и ограниченост средстава за ефективно спровођење надлежности и за учешће у развојним иницијативама и инвестицијама	Планирана системска унапређења у домену финансирања ЛС заснована на анализама уз могућност да се активности постепено усмере ка унапређењу изворних прихода, прецизнијем уређењу система трансфера и јачању фискалних капацитета локалних самоуправа. Овакви кораци би, кроз фазни приступ и уз процену фискалних ефеката, могли допринети одрживом јачању локалних финансија, уз очување макрофискалне стабилности.
	Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања	/	/

Први препознати ризик у вези је са аспектима организације, одговорности и надзора у управљању и спровођењу надлежности кроз координацију нивоа власти. Постављен је у односу на елементе показатеља који разрађује и прати СИГМА (појашњено у пасошу показатеља) и у вези је са остваривањем кључних европских постулата и стандарда за локалну самоуправу ка којима се оријентише и Република Србија. Имајући у виду да је комплетан ПРСЛС 2026-2030 садржински усмерен ка успостављању функционалнијег система ЛС,

[64] У смислу члана 9. став 3. Уредбе о методологији израде докумената јавних политика/ДЈП („Службени гласник РС”, број 20 од 7. марта 2025, 27 од 20. марта 2026, 30 од 27. марта 2026).

[65] Питања у складу са чл. 9. и Прилогом 4 Уредбе о методологији израде ДЈП. Упоредни прегледи израђени су у форми помоћних табела које су у процесу припреме новог Програма послужиле као оријентир за уклапање са новим методолошким захтевима у складу са важећом Уредбом. Представљале су допунски радни материјал за чланове радне групе приликом заузимања ставова и формулисања предлога за модификацију постојећих и/или увођење нових мера на нивоу посебних циљева (тј., за парцијалну адаптацију опција за достизање посебних циљева).

[66] При сагледавању ризика на нивоу ПРСЛС 2026-2030 узета су у обзир и руководећа питања у складу са чл. 16. и Прилогом 10 Уредбе о методологији израде ДЈП.

спровођење мера унутар посебних циљева, а посебно адаптације правног оквира и сагледавање могућих унапређења ка доследнијем усклађивању са ЕПЛС под првим посебним циљем – адресирају овај ризик, те ће успешност њихове реализације бити у директној вези са квалификацијом и поправљањем позиције РС по посматраним СИГМА параметрима за вишеслојно управљање (multilevel governance).

Други препознати ризик у вези са финансијском позицијом ЛС и сразмерним капацитетима за развојна улагања, истакнут је имајући у виду да се у претходном периоду материјализовао (у односу на полазну вредност од 14,75% резултат показатеља за претходни програмски период закључно са 2025. годином је ослабио на 10,90%). Стога, захтева пажњу и стратешку оријентацију да би се констатовани тренд позитивно преусмерио у периоду спровођења ПРСЛС 2026-2030. Досадашња силазна путања посматраног удела објашњава се и објективном чињеницом да је повећано извршење расхода на републичком нивоу (пре свега реализацијом капиталних инвестиција, укључујући и значајна улагања у локалну инфраструктуру), те је последично удео расхода локалних власти мањи од пројектованог. Ипак, будући да се на нивоу Општег циља Програма у контексту учешћа у консолидованим јавним расходима - ради о системски опредељеном показатељу који се и у међународном контексту користи за сагледавање степена значаја ЛС (децентрализације) у систему јавне управе - његово праћење се наставља, и планира предузимање консеквентних активности наручито у обухвату Посебног циља 2 ПРСЛС, како би се остварили претпоставке за унапређење фискалне одрживости и фискалне аутономије ЛС, а значај система ЛС по овом критеријуму приближио просеку земаља ЕУ.

У вези са трећим показатељем и параметром успешности у остваривању општег циља – у смислу примене начела доброг управљања на локалном нивоу – системски ризик није издвојен имајући у виду и умерено позитивне трендове у претходном периоду, али је кроз Програм доследно препознат хоризонтални значај ових принципа, потреба за њиховом доследнијом применом и подршка градовима и општинама у том погледу.

3. Посебни циљеви и мере за спровођење реформе система локалне самоуправе

Релевантност и валидност посебних циљева претходног *Програма* потврђени су налазима бројних анализа и вредновања, укључујући и СИГМА мониторинг Извештај за 2024. годину. Имајући у виду напредак остварен спровођењем претходног *Програма, поједини припадајући показатељи* су по потреби ревидирани, односно дефинисани нови.

Посебни циљеви и исходни показатељи приказани су у табели испод:

Посебан циљ	**Показатељи исхода**
Посебни циљ 1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе	Број одредаба ЕПЛС чију је примену ратификовала Република Србија ПВ (2025): 27 ЦВ (2030): 30 Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима: 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација[67];

[67] Праћење овог показатеља сходно посебно дефинисаном Индексу добре управе (ИДУ) ЈЛС који је развила СКГО, се наставља и у периоду 2026-2030, уз напомену да је предметни Индекс у 2025. години адаптиран у складу са актуелним правним и планским оквирима, тако да се садржински у одређеним аспектима разликује од Индекса који је праћен у периоду

	ПВ (2025): 58,1% ЦВ (2030): 63% Степен обучености локалних органа и управе за примену новог системског правног оквира за локалну самоуправу ПВ (2025): 0 ЦВ (2030): 5
Посебни циљ 2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе	Удео текућих прихода градова и општина (са урачунатим трансферима од других нивоа власти) у укупним текућим приходима у Републици Србији ПВ (2024): 13% ЦВ (2030): 14,5% Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе ПВ (2025): 15,80 % ЦВ (2030): 20%
Посебни циљ 3: Унапређена организација и капацитети локалне управе	Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи ПВ (2025): 56,7% ЦВ (2030): 68% Степен обучености локалних управа за примену нових правних и процесних решења у области управљања људским ресурсима и стручног усавршавања ПВ (2025): 0 ЦВ (2030): 5
Посебни циљ 4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа	Ниво функција за које су ЈЛС преузеле одговорност ПВ (2025): 7.5 ЦВ (2030): 8.5 Удео ЈЛС које су успоставиле међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС ПВ (2025): 62% ЦВ (2030): 67%

Како би се остварио општи циљ реформе система локалне самоуправе, потврђена су четири посебна циља и дефинисане њима припадајуће мере, који воде планираним крајњим исходима Програма за реформу система локалне самоуправе.

У складу са њима, даљи развој система локалне самоуправе подразумева наставак настојања да се унапреди положај, значај локалне самоуправе и њена сразмерна одговорност кроз примену начела супсидијарности у управљању јавним пословима, пуно учешће грађана и локалне заједнице у процесу доношења одлука на локалном нивоу, стабилан и одржив систем финансирања локалне самоуправе који обезбеђује предвидивост и довољност прихода локалне самоуправе, даљи развој капацитета локалне самоуправе и реформисање и оптимизацију њене организације у складу са потребама локалне заједнице, дугорочно планирање локалног развоја и усмеравање ка перспективи кохезионе политике ЕУ (интегрисан и равномернији територијални развој), наставак реформе ефикасности рада локалне управе и локалних јавних служби и јачање квалитета и доступности њихових услуга грађанима и привреди, као и унапређење међуопштинске сарадње и међусобних односа различитих нивоа власти у заједничком управљању јавним пословима и развоју Републике Србије.

У склопу приказа посебних циљева Програма, предочене су мере јавних политика које ће се спроводити ради постизања посебних циљева уз одређивање одговарајућих показатеља учинака. Мере су утврђене као одговор на питање како ће се намераване промене, односно

2018-2025. године. При томе је у 2025. години обављено двоструко мерење учинка ЈЛС, тј., по претходној као и по новој садржини ИДУ. У том смислу, закључна извештајна вредност за 2025. годину, сходно иницијално постављеној садржини индекса у наведеним областима и овог показатеља износи: 61,2%. Вредност индекса за 2025. годину измерена сходно новој, унапређеној садржини индекса износи: 58,1% - и она се поставља као нова полазна вредност Програма за реформу система ЛС за период од 2026. до 2030. године а у односу на њу су дефинисане и циљане вредности за нови референтни период.

циљеви, постићи, а додатно су описно образложене ослањањем на активности разрађене у Акционом плану за спровођење Програма, који чини његов саставни део.

Посебни циљ 1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе

Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе претпоставља стварање снажнијег и функционалнијег система локалне самоуправе у Србији, кроз реформу правног оквира, јачање институција и примену принципа доброг управљања. Приоритети мера обухватају измене кључних закона како би се локална самоуправа усагласила са европским стандардима, пре свега Европском повељом о локалној самоуправи (ЕПЛС), и тиме обезбедило доследније поштовање локалне демократије. Кључна активност односи се на будуће измене и допуне Закона о локалној самоуправи у складу са раније утврђеним приоритетним правцима и претходно припремљеном Ex ante анализом. Такође, важан део планираних реформи јесте и реформа Закона о државној управи и Закона о локалним изборима. Реформски планови биће заокружени плановима за пуну ратификацију Европске повеље о локалној самоуправи до краја трајања Програма.

Осим законодавних промена, треба да се унапреди и практична примена – кроз системске обуке за службенике, функционере и одборнике, развој приручника и модела аката, као и професионализацију изборних комисија. Јачање етичких стандарда и примена принципа доброг управљања биће кључни за изградњу транспарентне и одговорне локалне власти која активно укључује грађане у процесе одлучивања. Подршка развоју институције локалног омбудсмана и подстицање иновативних пракси додатно треба да осигурају да локалне самоуправе буду ближе грађанима, ефикасније у пружању услуга и снажније у заштити јавног интереса. Посебна пажња биће посвећена и изградњи капацитета локалних администрација за за спровођење референдума и народне иницијативе.

Показатељ исхода	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Број одредаба ЕПЛС чију примену је ратификовала Република Србија	27 (2025)	27	27	27	27	30
Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима: 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација	58,1% (2025)			61%		63%
Степен обучености локалних органа и управе за примену новог системског правног оквира за локалну самоуправу	0 (2025)	1	2	3	4	5

Када је реч о доприносу Агенди 2030, на нивоу **првог посебног циља** ПРСЛС 2026-2030 - релевантан је посебно показатељ који прати елементе доброг управљања, тако да је основни приказ ових веза како следи:

ПОСЕБНИ ЦИЉ ПРСЛС 2026-2030	*Показатељ циља у ПРСЛС*	*Веза са потциљем одрживог развоја*	*Веза са показатељем ЦОР*
1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе	*Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима: 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација*	*16.7* *16.a* *11.3*	*16.7.2 Удео становништва које сматра да је процес доношења одлука инклузиван и одговара на потребе, према полу, старости, инвалидитету или популационим групама* *16.a.1 Постојање независних националних институција за заштиту људских права у складу са Париским начелима* *11.3.2 Удео градова који имају структуре за директно учешће цивилног друштва у урбаном планирању и управљању које функционишу редовно и на демократски начин*

Опције за достизање Посебног циља 1 – приказ адаптације у односу на претходни програмски период и одговор прилагођеног сета мера на препознате ризике:

У детаљном разматрању опција и анализи ефеката на нивоу овог циља у оквиру ПРСЛС 2021-2025, аргументован је и опредељен избор опције која потенцира *измене законског оквира и паралелно јачање капацитета ЈЛС који побољшавају примену принципа доброг управљања*. Ова опција остаје у потпуности валидна за нови програмски период, уз консолидовање сета мера руковођено: искуствима стеченим у спровођењу претходног Програма; смањењем комплексности и бољим фокусирањем планова и ресурса; адресирањем налаза/препорука СИГМА. Упоредни преглед сетова мера као опција претходног и новог Програма за достизање Посебног циља 1 је како следи:

Опција: измене законског оквира и јачање капацитета ЈЛС који побољшавају примену принципа доброг управљања	
Status quo – сет мера за ПЦ 1 ПРСЛС 2021-2025	*Умерени даљи реформски приступ* – сет мера за ПЦ 1 ПРСЛС 2026-2030
Мера 1.1: Наставак усклађивања правног оквира Републике Србије за локалну самоуправу са принципима Европске повеље о локалној самоуправи	**Мера 1.1:** Реформа системског правног оквира за остваривање локалне самоуправе у Републици Србији
Мера 1.2: Унапређење изборног система и јачање капацитета локалне администрације за спровођење локалних избора	
Мера 1.3: Унапређење правног оквира и процедура за непосредно учешће грађана у управљању локалном самоуправом	**Мера 1.2:** Унапређење капацитета локалне администрације за примену системског правног оквира за локалну самоуправу
Мера 1.4: Унапређење учешћа локалне самоуправе у процесу израде националних прописа и јавних политика	
Мера 1.5: Даљи развој капацитета локалне самоуправе за примену принципа доброг управљања	**Мера 1.3:** Унапређење примене принципа доброг управљања у локалној самоуправи
Мера 1.6: Унапређење вертикалног и хоризонталног надзора у обављању изворних и поверених послова ЈЛС	

Поставка мера новог Програма за Програмски циљ 1: 1) уважава чињеницу да у претходном програмском периоду није дошло до реализације важних измена правног оквира и наставља да инсистира на њима појачавајући нагласак на аналитичкој подлози за такве измене

(консолидација на нивоу мере 1.1); 2) предвиђа свеобухватну изградњу капацитета за носиоце активности у органима градова и општина и оспособљавање за примену нових регулаторних решења (мера 1.2) – усклађено са периодима планираних законских измена; 3) потенцира унапређену примену принципа доброг управљања у ЛС уз стимулативне интервенције и осигуравање стручне подршке (мера 1.3).

За ефективну реализацију мера и остваривање Посебног циља 1, ***кључни ризик*** који се у значајној мери испољио у претходном програмском периоду и стога треба да буде праћен и адекватно адресиран у оквиру ПРСЛС 2026-2030 је како следи:

Опис ризика	Ублажавање ризика
Изостанак или успорена реформа правног оквира који уређују систем локалне самоуправе (Закон о потврђивању ЕПЛС, Закон о локалној самоуправи, Закон о државној управи, Закон о локалним изборима)	Фокусиране и приоритизоване активности за измене правног оквира уз благовремену припрему и координацију ресорних институција; циљане активности за едукацију и изградњу капацитета ЛС

Описима мера у наставку и пратећим Акционим планом, комплетирају се информације о роковима, носиоцима реализације, потребним ресурсима и очекиваним променама у фунцији остваривања опредељене опције.

Мера 1.1. Реформа системског правног оквира за остваривање локалне самоуправе у Републици Србији

Кључни корак у реформи система локалне самоуправе Републике Србије јесу измене и допуне Закона о локалној самоуправи, као темељног системског прописа. У склопу припреме измена овог закона, биће припремљена *Ex ante* анализа. Ова анализа размотриће потребе и правце измене Закона о локалној самоуправи, а посебно идеје које су већ раније дефинисане као могући правац измена и допуна закона: јачање улоге локалне скупштине (унапређење њене надзорне функције и јачање положаја њених радних тела); унапређење транспарентности рада локалне самоуправе (унапређење транспарентности и доступности прописа из изворне надлежности у електронском облику и др.); развијања нових модалитета управљања процесом поверавања надлежности јединицама локалне самоуправе (преношење у зависности од капацитета, преузимање веће одговорности од стране градова и др.); укључивање локалне самоуправе у одлучивање у законима и другим прописима који се на њу односе (обавезност консултација са репрезентативним удружењем локалне самоуправе); јачање позиције локалног омбудсмана (увођење обавезности ове функције и већа примена међуопштинске сарадње у функционисању ове локалне институције за заштиту права грађана).

Ове законске новине биће праћене нормативном подршком за њихову примену у ЈЛС, кроз припрему најважнијих модела аката: модел статута, модел пословника о раду скупштине, модели пратећих аката за успостављање другостепеног органа, модели извештаја извршних органа, као и модел одлуке о објављивању правних аката ЈЛС.

Правни оквир Републике Србије треба да буде максимално могуће усклађен са начелима ЕПЛС, што изискује разматрање могућности за њену даљу или потпуну ратификацију. У складу са тим, приступиће се изради анализе правног система РС, тј. сагледавању уставних и законских прилагођавања неопходних за пуну ратификацију ЕПЛС (примена принципа из члана 4. став 3 – супсидијарност; члана 4. став 4 – слобода ЛС у прилагођавању својих активности локалним условима; и члана 8. став 3 – сразмерна административна контрола). Посебно захтеван аспект анализе и сагледавања могућности примене кроз домаћи правни оквир, очекиван је у погледу начела супсидијарности. У складу са овим начелом, јавне послове првенствено треба да обављају јавне власти које су најближе грађанима, осим када другачије

налажу обим и природа тих послова, односно захтеви ефикасности и сврсисходности. Ово је темељно начело европског концепта локалне самоуправе, које је основ за добро организовање система јавне управе и за развој локалне самоуправе и локалне демократије у целини. По спроведеној анализи, додатна ратификација сходно налазима анализе – била би формализована кроз нове измене и допуне Закона о потврђивању ЕПЛС.

Реформа управног система у Србији кроз предвиђене измене и допуне Закона о државној управи имаће важан утицај на функционисање локалне самоуправе у виду доношења одлука у законским роковима, као и потенцијално ефикасније и ефективније спровођење поверених надлежности. Ове законске измене и допуне ће се у домену релевантном за локалну самоуправу тицати дефинисаног крајњег рока за давање сагласности, мишљења или усвајање акта од стране органа државне управе, а који је део процедуре коју спроводи јединица локалне самоуправе, крајњег рока за достављање података на захтев јединица локалне самоуправе, као и унапређења функционисања управних округа, што укључује и дефинисање могућности за заједничко (тј. међуопштинско) обављање поверених послова локалне самоуправе на нивоу управног округа. Посебна тема која ће се разматрати у оквиру реформе Закона о државној управи а онда и секторских закона у појединим областима, јесте даље унапређење надзора државне управе над законитошћу рада локалне самоуправе и унапређење механизама за превенцију преклапања надлежности између различитих нивоа јавне власти. У том циљу претходно ће бити израђена посебна анализа стања у вези са функционисањем система надзора и дефинисати препоруке за унапређење системског оквира (Закона о државној управи) и секторских прописа који уређују надлежности које обављају национални и локални нивои односно поверене послове локалних власти, међузависност њихове сарадње и систем надзора над спровођењем послова локалне самоуправе.[68]

Важан корак у реформи изборног система у локалној самоуправи биће израда измена и допуна Закона о локалним изборима у циљу даљег развоја професионализације локалних изборних комисија.

Показатељ на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Реформисан системски правни оквир за остваривање локалне самоуправе (Закон о локалној самоуправи и Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи)[69]	0(2025)	0	1	1	1	2

Мера 1.2. Унапређење капацитета локалне администрације за примену системског правног оквира за локалну самоуправу

Подршка јединицама локалне самоуправе за примену прописа који на системски начин уређују локалну самоуправу у Републици Србији биће усредсређена на изградњу и

[68]Програм СИГМА у свом извештају о реформи јавне управе у Републици Србији у 2024 истиче да МДУЛС врши екстерни административни надзор над локалним самоуправама путем управних инспекција а да ресорна министарства спроводе инспекцијске надзоре у оквиру својих надлежности. Провера законитости врши се само у релевантним питањима. Према подацима СИГМА за три министарства, приближно 60% општина у Србији било је предмет инспекцијског надзора током 2022. и 2023. године, међутим обједињене централне информације и анализа налаза надзора централне власти нису доступне. Видети више у: Public administration in Serbia 2024 – SIGMA: https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html, страна 72

[69] Нумеричке ознаке – вредности код предметног индикатора у односу на два обухваћена закона, подразумевају следеће: 0 – полазно стање које се односи на Закон о ЛС (са последњим изменама и допунама из 2021. године) и Закон о допуни Закона о потврђивању ЕПЛС (допуна из 2025. године закључно са којом је Република Србија ратификовала укупно 27 од 30 одредби из Првог дела Повеље); 1 – очекивано стање у складу са којим би до краја 2027. године биле усвојене измене и допуне Закона о ЛС; 2 – очекивано стање у складу са којим би до краја 2030. године био усвојен и нови Закон о допуни Закона о потврђивању ЕПЛС (закључно са којим би Република Србија ратификовала и преостале одредбе из Првог дела Повеље).

унапређење капацитета функционера и службеника који ће радити на примени законских новина. Тако ће измене и допуне Закона о локалној самоуправи изискивати обуку секретара локалних скупштина за примену нових решења о функционисању овог органа, док ће нова решења у домену функционисања локалне управе изискивати одговарајућу обуку запослених у локалним управама.

Примена реформисаног законодавства у области локалних избора такође ће бити подржана, с једне стране, кроз обуку запослених у локалној самоуправи за спровођење нових решења из Закона о локалним изборима, а с друге стране, израдом *Приручника за спровођење локалних избора* (који укључује и више десетина модела аката), у циљу јачања капацитета за примену процедура и радњи у спровођењу локалних избора. Дакле, по усвајању новог правног оквира за локалне изборе, у сарадњи МДУЛС и СКГО биће израђен нови приручник за спровођење локалних избора, са моделима релевантних аката (по узору на досадашња два издања оваквог приручника – из 2016. и 2020. године).

Примена Закона о референдуму и народној иницијативи (као и одредби Закона о локалној самоуправи које се односе на ову област), биће подржана кроз спровођење обуке за запослене у локалној самоуправи који могу бити ангажовани на спровођењу референдума и народних иницијатива.

Посебна пажња биће посвећена одборницима, као члановима јединог непосредно изабраног органа локалне самоуправе, како би на што компетентнији начин обављали своје дужности у доношењу локалних прописа и у надзору над радом осталих органа локалне самоуправе. Њихова велика бројност налаже што ефикаснији начин постизања великог обухвата, па ће успостављање капацитета новоизабраних одборника за познавање система локалне самоуправе и за остваривање одборничке функције бити подржано посебном електронском обуком.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Број запослених у ЛС који су обучени за примену нових решења у Закону о локалној самоуправи (кумулативно)	0 (2025)	/	50	200	250	300
Број запослених у ЛС који су обучени за спровођење поступака референдума и народне иницијативе (кумулативно)	0 (2025)	60	100	150	200	250

Мера 1.3. Унапређење примене принципа доброг управљања у локалној самоуправи

Овом мером предвиђа се наставак активности усмерених на примену принципа добре управе, кроз различите видове подршке, обуке и промоције, док ће се и у овом програмском периоду праћење развоја у овој области (тј. у подобластима које су у широком обухвату доброг управљања) реализовати кроз периодичне анализе – вредновање учинка ЛС путем Индекса доброг управљања који су развили СКГО и МДУЛС (примена на узорку ЛС).

У наредном периоду планира се интензивно спровођење обуке из Општег програма у области добре управе за запослене у ЈЛС, са посебним нагласком на теме које се односе на примену принципа доброг управљања и активно укључивање грађана и локалне заједнице у рад и

доношење одлука органа локалне самоуправе. Обуке имају суштинску улогу у изградњи отворене, одговорне и инклузивне локалне управе. Кроз спровођење значајног броја регионалних обука и вебинара омогућава се систематско јачање капацитета запослених за примену алата и механизама који подстичу учешће грађана у процесима одлучивања, као што су јавне расправе, консултације, иницијативе и други облици партиципативног управљања.

Пошто управљачка одговорност има кључну улогу у примени принципа доброг управљања, у наредном периоду биће спроведена анализа нивоа управљачке одговорности у системима ЈЛС, уз примену РЕЛОФ индекса, као основ за формулисање препорука за унапређење. Истовремено ће бити обезбеђена стручна и менторска подршка за увођење и јачање система управљања учинком у ЈЛС, а у сарадњи МДУЛС-а и РЕЛОФ пројекта биће развијен дигитални алат који ће омогућити систематично праћење учинка и унапређење квалитета извештавања министарства, уз континуирану подршку за његову одрживу примену.

Посебна пажња биће усмерена на усвајање и примену Етичког кодекса функционера локалне самоуправе и на обуку за његову примену. Наиме, имајући у виду да је до краја 2025. године 36,5% локалних самоуправа усвојило овај документ, постоји значајан простор и потреба да се настави подршка за његово усвајање, уз обуку различитих циљних група о значају овог кодекса и његове ефективне примене. У том смислу, поред годишње обуке за функционере ЛС, планирана је и периодична реализација обуке за локалне савете за праћење примене Етичког кодекса.

МДУЛС и СКГО наставиће са организовањем годишњег конкурса за награђивање ЈЛС које примењују принципе доброг управљања и реализују примере најбоље праксе у овој области. Очекује се да ће у наредном периоду у конкурсу учествовати све већи број локалних самоуправа, охрабрених досадашњим позитивним искуствима и подстакнутих да представе иновативна решења, одговорне приступе управљању и примере који доприносе унапређењу јавних услуга и квалитету живота грађана. Ова иницијатива има за циљ не само промоцију добрих пракси, већ и подстицање међусобног учења, сарадње и ширења стандарда доброг управљања на локалном нивоу широм Србије.

У области унапређења доброг управљања, активности на успостављању институције локалног омбудсмана и промоција сарадње кроз форму међуопштинске сарадње заузимају све значајније место. У циљу јачања капацитета локалних самоуправа и обезбеђивања доступности механизама заштите права грађана, планирана је подршка за проширење института локалног омбудсмана на већи број јединица локалне самоуправе. Посебан акценат ставља се на формирање заједничких локалних омбудсмана кроз моделе међуопштинске сарадње, што ће омогућити мањим и ресурсно ограниченим општинама да обезбеде ову важну функцију. Оваква организација доприноси већој заштити права грађана, рационализацији трошкова, унапређењу стручности и доступности омбудсмана грађанима, као и уједначавању праксе у поступању по притужбама.

Искорак у новом програмском периоду и у оквиру ове мере, јесте и посвећивање пажње и сагледавање потенцијала за конкретизовање приступа доброг управљања кроз локалне секторске јавне политике. У домену локалне омладинске политике планирано је у том смислу успостављање титуле Омладинске престонице која се по конкурсном принципу додељује ЈЛС.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Број локалних службеника обучених за примену	2931 (2025)	3000	3100	3200	3300	3400

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
принципа доброг управљања (кумулативно)						
Број градова, општина и градских општина које су добиле награду за примену принципа добре управе (кумулативно)	28 (2025)	32	36	40	44	48

Анализа ефеката мера

У погледу економских ефеката, утицај мера из обухвата ПЦ 1 оцењује се као позитиван али претежно индиректан, имајући у виду планиране системске реформе усмерене на боље функционисање локалне администрације, јачање транспарентности и одговорности од којих користи треба да имају и привредни субјекти активни у градовима и општинама.

Ефекти на животну средину и климатске промене су индиректни, док се најдиректнији позитивни ефекти испољавају у односу на друштво и управљање, будући да се спровођењем ове опције унапређује одговорност управе, једнакост у поступању и доступност механизама заштите права грађана. Од значаја је и даља професионализација администрације (укључујући и изборну) и јачање капацитета за добро управљање, као и јачање позиције локалног нивоа за партиципацију у формулисању јавних политика и прописа.

Посебни циљ 2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе

Систем финансирања локалне самоуправе треба да буде још стабилнији, транспарентнији и правичнији, да би се испунили предуслови за квалитетнији локални развој и боље јавне услуге за грађане. Приоритети у оквиру овог посебног циља усмерени су на јачање фискалне одрживости и већу аутономију јединица локалне самоуправе, кроз реформу правног и институционалног оквира, али и кроз изградњу практичних капацитета за одговорно управљање приходима и расходима. Посебан акценат ставља се на унапређење транспарентности локалних буџета и ширење културе јавне одговорности, јер је управо отвореност у коришћењу јавних средстава кључна за поверење грађана.

У том процесу значајна пажња посвећује се и подршци најугроженијим и неразвијеним општинама како би се смањиле територијалне неједнакости и обезбедило равномерније пружање услуга на целој територији Србије. Истовремено, систематско унапређење планирања и спровођења капиталних инвестиција на локалном нивоу треба да обезбеди да локалне заједнице буду носиоци одрживог развоја и модернизације јавне инфраструктуре.

Стратешка намера овог циља је да се створи финансијски систем који обезбеђује стабилне изворе прихода за локалне самоуправе, подстиче рационално и предвидиво планирање, омогућава улагање у јавне инвестиције и осигурава правичну расподелу средстава између различитих средина.

Показатељ исхода	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Удео текућих прихода градова и општина (са	13% (2024)	13%	13%	14,3%	14,3%	14,5%

Показатељ исхода	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
урачунатим трансферима од других нивоа власти) у укупним текућим приходима у Републици Србији						
Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе	15,8 % (2025)	18,3%	18,7%	19,2%	19,7%	20%

Када је реч о повезаности са Агендом 2030 на нивоу **другог посебног циља** ПРСЛС 2026-2030, исходи у оквиру ЦОР не сужавају фокус на финансијске параметре локалног нивоа власти већ посматрају укупност приходних и расходних кретања државе, при чему се сразмерни доприноси остварују и кроз напредак параметара који се прате за локални ниво, тако да је основни приказ ових веза како следи:

ПОСЕБНИ ЦИЉ ПРСЛС 2026-2025	***Показатељи циља у ПРСЛС***	***Веза са потциљевима одрживог развоја***	***Веза са показатељем ЦОР***
2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе	*Удео текућих прихода ЛС у укупним текућим приходима у Републици Србији* *Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе*	*17.1* *16.6*	*17.1.1 Укупни (државни) приходи као удео у БДП-у, према изворима* *16.6.1 Примарни (државни) расходи као удео у оригинално одобреном буџету, по секторима (или по буџетским линијама и сл.)*

Опције за достизање Посебног циља 2 – приказ адаптације у односу на претходни програмски период и одговор прилагођеног сета мера на препознате ризике:

У детаљном разматрању опција и анализи ефеката на нивоу овог циља у оквиру ПРСЛС 2021-2025, аргументован је и опредељен избор опције која потенцира *измене законског оквира који уређује систем финансирања ЛС уз јачање капацитета градова и општина*. Ова опција остаје у потпуности валидна за нови програмски период, уз прилагођавање сета мера руковођено: 1) искуствима стеченим у спровођењу претходног Програма и уважавањем интервенција предвиђених другим реформским планским документима; 2) фокусирањем планова и ресурса и потенцирањем јавности и доступности података о локалним финансијама; 3) адресирањем налаза/препорука СИГМА. Упоредни преглед сетова мера као опција претходног и новог Програма за достизање Посебног циља 2 је како следи:

Опција: измене законског оквира који уређује систем финансирања ЛС уз јачање капацитета градова и општина	
Status quo – сет мера за ПЦ 2 ПРСЛС 2021-2025	*Умерени даљи реформски приступ* – сет мера за ПЦ 2 ПРСЛС 2026-2030
Мера 2.1: Реформа система финансирања локалне самоуправе и подршка развоју фискалне децентрализације	**Мера 2.1:** Унапређење фискалне одрживости ЛС и повећање фискалне аутономије ЛС
Мера 2.2: Подршка ЈЛС за унапређење процеса планирања буџета	**Мера 2.2:** Подршка ЈЛС за унапређење процеса планирања и транспарентности буџета
Мера 2.3: Унапређење транспарентности система локалних финансија	
Мера 2.4: Интензиван развој система интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) на локалном нивоу	

Поставка мера новог Програма за Програмски циљ 2 уважава чињеницу да у претходном програмском периоду није реформисан системски правни оквир за финансирање ЛС. У складу са тим наставља се са планом да се спроведу измене системског оквира и појачава нагласак на аналитичкој подлози која укључује и разматрање приступа из упоредне праксе за финансијско уједначавање прихода ЛС и праћење новог показатеља хоризонталног баланса финансија ЈЛС. Такође на линији налаза и препорука ЕК/СИГМА, потврђује се значај улоге и активирања Комисије за финансирање ЛС, а због тесне везе категоризације ЛС по развијености са системом трансфера - предвиђене су и комплементарне активности за унапређење и тестирање односне методологије (формирана свеобухватна мера 2.1). Неопходна унапређења процеса буџетирања и средњорочног планирања адресирају се кроз предвиђену изградњу капацитета ЛС и уз појачани фокус на усклађивању са смерницама за припрему буџета, а примена начела доброг управљања локалним финансијама биће подржана и са централног нивоа формирањем јавног електронског портала за приказивање и праћење стања локалних буџета (консолидација активности у обухвату мере 2.2.). Солидни помаци претходно остварени у домену ИФКЈ на локалном нивоу су констатовани, али су даље реформске активности придружене као комплементарне централном нивоу у обухвату новог Програма за реформу система управљања јавним финансијама (и у аспекту управљачке одговорности – део су новог АП уз СРЈУ).

За ефективну реализацију мера и остваривање Посебног циља 2, ***кључни ризик*** који се у значајној мери испољио у претходном програмском периоду и стога треба да буде праћен и адекватно адресиран у оквиру ПРСЛС 2026-2030 је како следи:

Опис ризика	Ублажавање ризика
Стагнирање износа укупног ненаменског трансфера и слабљење финансијског положаја најнеразвијенијих ЛС	Консензус о нужности осигуравања правичније расподеле средстава и кретања ка финансијском уједначавању прихода ЛС, уз посвећеност унапређењу методологије за израчунавање степена развијености ЛС

Описима мера у наставку и пратећим Акционим планом, комплетирају се информације о роковима, носиоцима реализације, потребним ресурсима и очекиваним променама у функцији остваривања опредељене опције.

Мера 2.1: Унапређење фискалне одрживости ЛС и повећање фискалне аутономије ЛС

У оквиру ове мере, предвиђа се предузимање неопходних корака за даље унапређење система финансирања локалне самоуправе и за подршку унапређењу капацитета ЈЛС за администрирање локалних изворних прихода. Правни оквир за систем финансирања није

значајно мењан од 2011. године, а контекст се значајно променио. Стога постоји потреба да се продуби анализа постојећег система финансирања локалне самоуправе (кроз сагледавање стања прихода и примања, али и расхода и издатака ЈЛС и других значајних параметара домаћег система), као и да се обраде компаративни примери система финансирања ЛС и изведу закључци о примени могућих унапређења за домаћи систем. Након тога, на основу закључака из ових анализа, треба приступити дефинисању могућег правца за унапређење система финансирања локалне самоуправе – кроз реформу системског правног оквира, тако да се обезбеди довољност прихода за обављање функција ЛС и стабилност неопходна за њихово предвидиво планирање. Реформа треба да води додатном унапређењу транспарентности система трансфера (како ненаменских тако и наменских) ка локалним буџетима и да на средњи рок успостави оквир за јачање прихода локалне самоуправе у Републици Србији, као и да охрабри ЈЛС да унапреде структуру локалних расхода кроз повећање учешћа капиталних издатака у својим буџетима. Стабилношћу локалних прихода, који не би смели бити предмет честих измена, и добрим планирањем и анализом ефеката расподеле и примене постојећих и, посебно, нових послова локалне самоуправе и јавних расхода и трошкова за њихово спровођење, треба обезбедити максималну могућу равнотежу локалних јавних финансија, како вертикалну (у односу на више нивое власти), тако и хоризонталну (између самих ЈЛС) која је посебно нарушена.

У процесу даље реформе система локалних финансија треба посебно сагледати положај и подстицаје односно мере за даљу подршку за оне општине које припадају групи неразвијених ЈЛС. Социо-економски и демографски изазови којима су оне изложене дуги низ година, траже посебан приступ и посебно профилисане мере финансијске подршке како би ове ЈЛС биле у могућности да покрену свој развој и подигну квалитет јавних услуга за грађане. На терену утврђивања и праћења нивоа развијености ЈЛС, нужно је у новом програмском периоду учинити кључни искорак ка формулацији нове методологије за израчунавање степена развијености и разврставању ЈЛС. Будући да се ради о захтевној ревизији и да се у претходном периоду радило на могућим моделима, предвиђен је свеобухватни приступ који укључује поновно сагледавање индикатора, формулисање унапређене/нове методологије и симулацију мерења развијености ЈЛС – која би претходила формализацији кроз нове подзаконске акте.

Веома је важно у даљем процесу унапређења система финансирања локалне самоуправе остварити шири дијалог националног и локалног нивоа јавне власти, првенствено кроз активирање Комисије за финансирање ЈЛС, али и дијалог унутар самих локалних власти са другим важним партнерима (цивилно друштво, пословна и привредна удружења, регионалне развојне агенције и др.), што би требало да доведе до добрих решења у вези са реформом правног оквира и унапређењем праксе локалне самоуправе. Функционисање Комисије за финансирање локалне самоуправе је посебно важно за даље унапређење процеса планирања локалних финансија и са становишта обезбеђења отворености система финансирања локалне самоуправе и давања препорука за унапређења у том смислу.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Хоризонтални баланс финансија ЈЛС (однос прихода по становнику ЈЛС после уједначавања)	2,07 (2023)	2,07	2,07	1,8	1,8	1,8
Удео општих буџетских прихода ЛС у укупним буџетским приходима ЛС	92% (2024)	92%	92%	93%	93%	94%

Мера 2.2: Подршка ЈЛС за унапређење процеса планирања и транспарентности буџета

Квалитетно и одговорно буџетирање у складу са смерницама годишњег упутства Министарства финансија је од кључног значаја за целокупни систем управљања у градовима и општинама и овом процесу ће бити посвећена посебна пажња. Кроз ову меру наставља се подршка ЛС за квалитетније спровођење буџетских процеса кроз континуирану саветодавну подршку, израду модела и смерница, по потреби, за примену прописа и осигуравање усаглашености са Упутствима МФИН у важним областима као што су програмско, родно, и буџетирање које прати потребе поштовања животне средине (тзв. зелени буџет), као и посебно планирање и буџетирање капиталних пројеката као посебно изазован аспекат за ЈЛС. Даља изградња капацитета ЛС у овом погледу укључује и циљане годишње буџетске семинаре за ЛС за унапређење квалитета одлука о буџету и одлука о завршном рачуну ЛС у складу са Упутствима МФИН и налазима екстерне ревизије. Ово подразумева и задржавање фокуса на унапређењу квалитета и садржинске конзистентности програмског буџета и извештаја ЛС о учинцима буџетских програма. У тесној вези са наведеним, обухвату ове мере припада и даља подршка ЛС у процесу средњорочног планирања и извештавања о спровођењу средњорочних планова, тим пре што се у претходном програмском периоду управо аспект средњорочног планирања испоставио као изразито комплексан за примену од стране ЛС и веома скроман по резултатима (у смислу броја ЈЛС које су уопште усвојиле средњорочне планове, успешности у повезивању програмских буџета са овим плановима и сл.).

Значајна реформска активност пренета у нови програмски период – тиче се успостављања јавног електронског приказа локалних буџета (планирања и извршења по свакој ЛС) при Министарству финансија. Министарство је у претходном периоду успешно применило и сукцесивно усавршило информационе системе за буџетско пословање – припрему, извршење, рачуноводство и извештавање – за све нивое власти. У том смислу, почев од 2025. године и све локалне самоуправе укључене су у актуелни систем СПИРИ, чиме је формирана и напредна технолошка основа са дневно ажурним подацима о буџетима ЛС – која би требало да буде надограђена модулима/опцијама за формирање планираног јавног приказа буџета свих ЛС. Ово ће представљати прекретницу у погледу транспарентности локалних финансија, поузданости и доступности буџетских информација по ЛС, и значајан искорак у правцу достизања стандарда и праксе држава чланица ЕУ, али и земаља у окружењу. Тиме ће се превазићи досадашњи изазови и мањкавости у погледу прегледности, комплетности, ажурности и детаљности кључних информација о локалним јавним финансијама. Агрегирани параметри у овом домену обрађују се и публикују кроз билтене јавних финансија МФИН, заступљени су и кроз финансијске показатеље ЛС у оквиру аналитичког сервиса ЛС који води РСЈП и сл., али ће обим и благовременост информација бити значајно унапређени, а напори ових државних институција у приказивању локалних буџетских података битно олакшани – управо кроз предвиђени механизам. Наравно, његова кључна додата вредност у смислу јавног интереса и доброг управљања, огледаће се у јавној доступности и транспарентности збирних и појединачних информација о буџетима ЛС.

На терену самих ЛС међутим, нужно је задржати фокус на индивидуалној дисциплини и доследности сваког града и општине у погледу буџетске транспарентности и спровођења пратећих процеса и унапређења доступности буџетских материјала. Обавезни минимум у овом погледу већ је у највећој мери уређен прописима, а развијене су и бројне напредне праксе појединачних ЛС. Ово се односи на спровођење јавних расправа о нацртима локалних буџета, израду грађанских водича кроз буџет, уграђивање родне перспективе у буџет, проактивно објављивање информација о извршењу буџета и реализованим инвестицијама, о кредитној способности и задужености, извештаја о ревизији завршног рачуна буџета ЛС, итд. Збирно посматрано међутим, помаци у погледу буџетске транспарентности и партиципације одвијају се споро или стагнирају у појединим сегментима, а резултати из различитих извора, индекса и

истраживања готово једнозначно указују да су узроци таквих трендова у недовољним административним капацитетима значајног броја ЛС. Стога се и у наредном програмском периоду пажња посвећује квалитету и примени буџетске транспарентности и партиципације и изградњи капацитета носилаца ових процеса у ЛС.

Имајући у виду да критичну тачку и битан структурни недостатак финансија ЛС и даље чини мањак јавних инвестиција из локалног буџета, у обухвату ове мере планирано је даље деловање у правцу унапређења управљања локалним капиталним пројектима (а тиме такође и додатно унапређење транспарентности са становишта инвестиционих активности ЛС које су у посебном фокусу јавности). Закључно са 2025. годином, операционализација Уредбе о капиталним пројектима[70] заживела је у највећој мери кроз формалне кораке успостављања локалних комисија за капиталне инвестиције, док је нешто детаљнији приступ за ЈЛС разрађен кроз приручник[71] за примену Уредбе који су МФИН и СКГО наменили градовима и општинама. Међутим, имајући у виду и припрему новог концепта политике у области јавних инвестиција, и извесне даље измене и допуне правног и методолошког оквира, биће потребан систематичан приступ у подршци ЛС за његову примену и ефективно укључивање градова и општина у консолидовани систем управљања капиталним пројектима.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Проценат ЛС чије Одлуке о буџету су (у потпуности) усклађене са смерницама из годишњег Упутства за израду Одлуке о буџету локалних власти	60% (2024)	70%	78%	85%	90%	93%
Проценат ЛС за које су јавно доступни актуелни подаци о стању и кретањима локалних јавних финансија (кроз електронски портал за приказивање и праћење стања локалних буџета)	0 (2025)	0	100%	100%	100%	100%
Транспарентност јединица локалне самоуправе у области буџета	63,5% (2025)	/	/	67%	/	70%

Анализа ефеката мера

У погледу економских ефеката, утицај мера из обухвата ПЦ 2 се може оценити као директан и позитиван, непосредније кроз очекивани раст и бољу предвидивост јавних прихода, укључујући квалитетније, транспарентније и партиципативно планирање јавних финансија и везу са средњорочним и развојним планирањем, а у ширем смислу и кроз укупно унапређење инвестиционе политике и допринос генерисању радних места. Такође, директан утицај на друштво, као и управљачки ефекти могу се оценити као позитивни, јер су мере оријентисане на јачање одговорности, транспарентности и равноправности. Позитивни индиректни ефекти, нарочито у погледу смањења територијалних диспаритета, очекују се као резултати планираног рада на унапређивању методологије за категоризацију развијености ЛС и

[70] Уредба о капиталним пројектима „Службени гласник РС”, број 79/2023

[71] Приручник објављен 2025. године, доступан на: https://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/175/515/816/1755158163_Prirucnik%20za%20primenu%20Uredbe%20o%20KP%20u%20LS%20sa%20prilozima.zip

усмерењу ка остваривању хоризонталног финансијског баланса. У погледу утицаја на животну средину, позитивне ефекте треба очекивати кроз стратешко планирање и реализацију инвестиција у зелену инфраструктуру.

Посебни циљ 3: Унапређена организација и капацитети локалне управе

У наставку реформе система локалне самоуправе неопходно је свеобухватно јачање институционалних и кадровских капацитета локалних самоуправа, као предуслова за њихово ефикасно функционисање и активно учешће у процесима националног развоја и европских интеграција. Кључни приоритети обухватају даљи развој система управљања људским ресурсима заснованог на компетенцијама, унапређење стручног усавршавања запослених и изградњу одрживог и транспарентног система плата. Поред реформе система плата, неопходно је подржати ЈЛС у јачању аналитичког планирања кадрова и препознавању дефицитарних радних места. На овај начин постављају се темељи професионализације и модернизације локалних управа, чиме се обезбеђује да оне буду стабилни, поуздани и ефикасни носиоци јавних послова.

Поред тога, значајан део реформе треба да буде усмерен на унапређење система локалног развојног планирања, спровођење планских докумената и интеграцију циљева одрживог развоја, како би локалне самоуправе биле у стању да систематски управљају својим развојем и доприносе спровођењу националних и глобалних агенди. Истовремено, развој капацитета за примену европског правног оквира и кохезионе политике постављен је као приоритет, са циљем да се градови и општине оспособе за коришћење европских фондова и примену интегрисаних територијалних приступа.

Основна намера јесте да се настави изградња локалне управе која је професионална, компетентна и мотивисана, способна да планира и реализује сложене развојне политике, пружа услуге високог квалитета грађанима и активно учествује у обликовању националних и европских процеса. На тај начин, локални ниво постаје носилац модернизације јавне управе и гарант одрживог и равномерног развоја.

Показатељ исхода	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи	56,7% (2025)	/	62,4%	65,2%	/	68%
Степен обучености локалних управа за примену нових правних и процесних решења у области управљања људским ресурсима и стручног усавршавања	0 (2025)	1	2	3	4	5

Када је реч о доприносу Агенди 2030, на нивоу **трећег посебног циља** ПРСЛС 2026-2030 - релевантан је посебно показатељ који прати напредак у погледу управљања људским ресурсима у локалној управи, тако да је основни приказ ових веза како следи:

ПОСЕБНИ ЦИЉ ПРСЛС 2026-2030	***Показатељ циља у ПРСЛС***	***Веза са потциљем одрживог развоја***	***Веза са показатељем ЦОР***
3: Унапређена организација и капацитети локалне управе	*Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи*	*17.14*	*17.14.1 Број земаља које имају механизме за унапређење кохерентности мера политике за одрживи развој*

Опције за достизање Посебног циља 3 – приказ адаптације у односу на претходни програмски период и одговор прилагођеног сета мера на препознате ризике:

У детаљном разматрању опција и анализи ефеката на нивоу овог циља у оквиру ПРСЛС 2021-2025, аргументован је и опредељен избор опције усмерене на *измене законског оквира који уређује организацију ЛС, унапређење примене планског система на локалном нивоу и ефективнију примену постојећих институционалних механизама*. Ова опција остаје валидна за нови програмски период, уз адаптације и одређено иновирање сета мера руковођено: 1) искуствима стеченим у спровођењу претходног Програма и инкорпорирањем циљаних мера у домену развоја и управљања људским ресурсима (УЉР) у обухват новог Програма; 2) нужношћу реформисања система плата и ефективније примене прописа који уређују УЉР у складу са налазима ЕК; 3) бољим фокусирањем планова и ресурса, укључујући и измештање међуопштинске сарадње (МОС) под посебни циљ 4 како би МОС била у функцији унапређења услуга; 4) потребом јачања капацитета ЈЛС у правцу остваривања територијалне кохезије (по моделима структурних инструмената ЕУ) која се уводи као комплементарни потенцијал уз домаћи плански систем. Упоредни преглед сетова мера као опција претходног и новог Програма за достизање Посебног циља 3 је како следи:

Опција: Измене законског оквира од значаја за запослене у ЛС, унапређење примене планског система на локалном нивоу и ефективнију примену постојећих институционалних механизама	
Status quo – сет мера за ПЦ 3 ПРСЛС 2021-2025	*Умерени даљи реформски приступ* – сет мера за ПЦ 3 ПРСЛС 2026-2030
Мера 3.1: Унапређење функције управљања људским ресурсима у локалној управи	**Мера 3.1:** Развој и унапређење система УЉР у ЈЛС заснованог на компетенцијама
Мера 3.2: Унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС	**Мера 3.2:** Унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС
Мера 3.3: Подршка организационој и функционалној трансформацији ЛС и уједначавању организационих облика које оснивају ЈЛС за спровођење својих надлежности и послова	**Мера 3.3:** Унапређење правног оквира за уређивање система плата запослених у ЈЛС
Мера 3.4: Наставак развоја међуопштинске сарадње у спровођењу надлежности локалне самоуправе	**Мера 3.4:** Унапређење система планирања развоја локалне самоуправе
Мера 3.5: Унапређење система планирања развоја локалне самоуправе	**Мера 3.5:** Унапређење капацитета локалне самоуправе за примену правног оквира ЕУ и кохезионе политике ЕУ

Поставка мера новог Програма за Програмски циљ 3 је таква да су експлицитно формулисане три мере (3.1-3.3.) са комплетним обухватом активности које се односе на запослене у ЛС – за разлику од приступа у претходном програмском периоду када је значајан број активности за УЉР, стручно усавршавање и реформисање система плата био примарно инкорпориран у АП уз СРЈУ. Поред тога, и даље важна питања могућности и перспективе функционалних унапређења у ЛС, измештена су из обухвата овог циља у наредни, чиме се постиже директнија и логична увезаност са аспектима надлежности и послова градова и општина, тј. услуга које пружају. Мером 3.4 остварује се континуитет у домену примене планског система на локалном нивоу на темељу успешних резултата из претходног програмског периода, уз јасну оријентацију ка антиципираним потребама ЛС сходно Закону о планском систему. Коначно, мером 3.5 се у оквиру ПРСЛС 2026-2030 препознаје значај потенцијала и неопходних припрема домаћих капацитета за активну улогу у Кохезионој политици ЕУ, кроз усвајање знања и вештина и учвршћивањем сарадње релевантних локалних, регионалних и националних актера, што су аспекти непосредно повезани са реформисањем јавне управе, домаћим планским и буџетским системом.

За ефективну реализацију мера и остваривање Посебног циља 3, ***кључни препознати ризик*** који треба да буде праћен и адекватно адресиран у оквиру ПРСЛС 2026-2030 је како следи:

опис ризика	ублажавање ризика
Лимитиране могућности задржавања и стимулисања кадрова у ЛС и слабљење њихове мотивације за стицање напреднијих знања и вештина неопходних за остваривање жељених реформских резултата	Посвећеност унапређењу правног оквира за уређивање система плата запослених у ЛС; расположива подршка за унапређење оперативног и стратешког планирања људских ресурса; атрактивност тема у оквиру планираних пакета стручне подршке

Описима мера у наставку и пратећим Акционим планом, комплетирају се информације о роковима, носиоцима реализације, потребним ресурсима и очекиваним променама у фунцији остваривања опредељене опције.

Мера 3.1 Развој и унапређење система УЉР у ЈЛС заснованог на компетенцијама

У циљу даље подршке развоју функције УЉР у локалној управи, нарочито подршке потпуној интеграцији система управљања људским ресурсима заснованог на компетенцијама, у оквиру ове мере планиран је низ важних активности и различити видови подршке: обуке, техничка подршка, подршка интеграцији у информациони систем за УЉР, хармонизација и измена правног и функционалног оквира, и др. У наредном периоду се очекује комплетирање интеграције компетенција у све функције управљања људским ресурсима, те ће један део активности бити усмерен на одрживост успостављеног система. Како би се унапредио процес даљег креирања политика у области УЉР на локалном нивоу, биће развијена методологија, индикатори и алати за праћење стања у области, као и механизми комуникације између министарства и ЈЛС.

Један од приоритета у наредном периоду биће и увођење стратешког планирања људских ресурса, кроз успостављање свеобухватног вишегодишњег и оперативног планирања кадрова (анализе, препоруке и пилотирање). Такође, акценат ће бити и на успостављању система квалитета у области управљања људским ресурсима (што ће бити подржано и пилотирањем одговарајућих стандарда на узорку ЈЛС) и стручном усавршавању запослених. Поред тога, по први пут ће бити обезбеђена подршка за увођење и интеграцију новозапослених у рад. У ту сврху биће израђене методолошке смернице и организоване обуке.

Коначно, у даљем процесу развоја УЉР један од приоритета (не и последњи) јесте и даља укупна подршка остваривању ове функције у пракси. У склопу тога, потребно је наставити развој знања и капацитета локалне управе кроз обуке, размену праксе и припрему приручника и модела локалних докумената. Конкретни пакети стручне подршке за унапређење функције УЉР предвиђени су у 77 локалних самоуправа. Ова свеобухватна подршка подразумеваће повећање капацитета ЈЛС за управљање људским ресурсима засновано на компетенцијама. Свеукупни учинак система УЉР на локалном нивоу у новом програмском периоду пратиће се кроз периодична мерења. Пошто од увођења оквира компетенција службеника ЈЛС учинак система није био мерен, прво мерење у 2025. години представља полазну основу. Наредно мерење, планирано за 2027. годину, омогућиће процену ефеката спроведених пакета подршке, а затим ће мерење у 2028. години дати оцену одрживости система. Коначно, планирано је и мерење за пресек стања на мањем узорку ЈЛС у 2030. години.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи (просечна вредност индекса СКГО за УЉР у издвојеним областима: организација и планирање људских ресурса; попуњавање радних места, оцењивање запослених, дисциплинска одговорност и жалбени поступак, комуникација, етика, вредности и култура организације)	64,7% (2025)	/	71,2%	74,4%	/	77,7%
Број запослених у ЈЛС који су прошли обуке из области управљања људским ресурсима (кумулативно)	607 (2024)	957	1207	1357	1407	1457

Мера 3.2: Унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС

У претходном периоду систем стручног усавршавања добио је све неопходне контуре једног свеобухватног система. Систем стручног усавршавања запослених у органима јединица локалне самоуправе функционише као организован и континуиран процес унапређења знања и вештина, у складу са потребама радног места, приоритетима локалне управе и законским оквиром у којем међусобно сарађују сви чиниоци система: МДУЛС, Национална академија за јавну управу, Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, и др. У наредном периоду, потребно је наставити изградњу одрживог система за стручно усавршавање. Слично претходној, и овом мером се предвиђа низ активности усмерених на унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС, кроз различите видове подршке и обуке, развој пратећих материјала и јачање капацитета, као и измену правног оквира.

Изабране локалне самоуправе ће на првом месту у оквиру пакета подршке за унапређење функције УЉР бити директно и интензивно подржане у процесу утврђивања потреба за стручним усавршавањем, припреми и спровођењу програма стручног усавршавања, планирању трошкова стручног усавршавања, као и у процесу вредновања и праћења ефеката обука. Поред ове директне подршке, предвиђена је и линеарна подршка за све ЈЛС у области

стручног усавршавања, и то кроз регионалне обуке на тему вредновања програма стручног усавршавања и кроз интензивни програм електронске обуке на тему стручног усавршавања у ЈЛС. Све ове активности биће усмерене ка томе да се изграђују капацитети који ће омогућити да ЛС самостално и континуирано припремају и реализују програме стручног усавршавања који су у њиховој надлежности и да у пуној мери користе програме који се спроводе од стране првенствено НАЈУ и ресорних министарстава, али и СКГО и других институција и организација које су део система стручног усавршавања локалних службеника. На основу спроведене анализе учинка важећег правног оквира за стручно усавршавање, планира се утврђивање оптималних решења за унапређење и измене законских и подзаконских аката који регулишу област стручног усавршавања. Коначно, али не и последње, како би планиране активности биле успешно спроведене и постављене на одрживе основе, планирају се различите активности подршке које ће бити усмерене на унапређење институционалних капацитета на централном и локалном нивоу, који ће имати кључну улогу у остварењу већине циљева предвиђених овим програмом.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Капацитет ЈЛС за стручно усавршавање у локалној управи (просечна вредност индекса СКГО за УЉР у издвојеним областима: стручно усавршавање и оспособљавање запослених)	35,3% (2025)	/	38,8%	40,6%	/	42,4%
Број запослених у ЈЛС који су обучени за спровођење циклуса стручног усавршавања (кумулативно)	85 (2025)			305		405

Мера 3.3: Унапређење правног оквира за уређивање система плата запослених у ЈЛС

Изазов на који ће морати да се да одговор у наредном периоду јесте и систем плата и надокнада који и даље недостаје. На првом месту мора се креирати нови правни оквир за плате. Даље, да би систем плата био функционалан и компактан и да би у потпуности заживео, потребно је усвојити и у потпуности имплементирати категорије као што су каталог радних места, односно звања, положаја и функција у локалној самоуправи, платне групе и платни разреди, систем напредовања итд.

Након успостављања новог правног оквира за плате, планирана је подршка ЈЛС за имплементацију новог система. Планирана подршка ка ЈЛС биће линеарна, кроз саветодавну подршку и кроз израду модела аката, као и кроз спровођење обука за примену система, а са одређеним бројем ЈЛС које буду кориснице пакета подршке у области УЉР ће се радити и кроз директну подршку. Циљ ове подршке је ефикаснија примена новог система како би се обезбедила уједначена пракса, транспарентан, правичан и одржив систем плата и награђивања у ЈЛС.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Полазна вредност**	**2026.**	**2027.**	**2028.**	**2029.**	**2030.**
Број запослених у ЈЛС који су обучени за примену	0 (2025)	0	150	250	250	250

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
новог правног оквира за плате и друга примања запослених у ЈЛС (кумулативно)						

Мера 3.4: Унапређење система планирања развоја локалне самоуправе

Имајући у виду да је у периоду од 2021. до 2025. године већина ЈЛС (83,4%) усвојила планове развоја који су хијерархијски највиши и обавезан плански документ за сваку ЈЛС, у новом програмском периоду нагласак је на процесу њиховог спровођења, праћења и извештавања од стране ЈЛС. У том смислу, посебно важан аспект представља израда извештаја о учинцима спровођења планова развоја чије је усвајање од стране локалних скупштина законска обавеза за све ЈЛС након три године од усвајања плана развоја. Такође, потребно је наставити рад на интеграцији Циљева одрживог развоја кроз локалне планске документе, и у раду са градовима и општинама на извештајним процесима потенцирати јасније исказивање доприноса спровођењу УН Агенде 2030. Оваква усмерења већ су инкорпорирана кроз допунске инструктивне материјале за ЈЛС (израђене у координацији РСЈП и СКГО током 2025. године), те је у новом програмском периоду планирана изградња капацитета кроз модалитете стручног усавршавања и саветодавну подршку за све градове и општине. За консолидацију развојног планирања и корпуса планских докумената на локалном нивоу, од значаја ће бити даља координација (посредством РСЈП и уз подршку СКГО) са ресорним министарствима у настојању да се секторски прописи ускладе са Законом о планском систему на бази налаза претходно израђене анализе.

Успех у реализацији ове мере треба посматрати и у ширем контексту спровођења комплементарних мера унутар овог програма, пре свега активности предвиђених у домену средњорочног планирања и за унапређење управљања локалним капиталним инвестицијама (веза са мером 2.2), а такође и кроз синергијско деловање на плану припрема за ефективно спровођење кохезионе политике ЕУ и интегрисани територијални развој (у складу са наредном мером 3.5).

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Број ЈЛС чија је скупштина усвојила извештај о учинцима спровођења плана развоја (кумулатив)	3 (2025)	10	20	30	40	50

Мера 3.5: Унапређење капацитета локалне самоуправе за примену правног оквира ЕУ и кохезионе политике ЕУ

У оквиру процеса европских интеграција, подизање капацитета запослених у локалној самоуправи за примену мера кохезионе политике и правног оквира ЕУ представља кључни корак ка успешном укључивању у европски развојни модел. С обзиром на комплексност европских политика и процедура, неопходно је континуирано јачати стручне и институционалне капацитете како би локални ниво управе био спреман да одговори на захтеве који произилазе из приступних процеса и будућег чланства у ЕУ.

Посебан значај има унапређење разумевања локалних актера о начину функционисања ЕУ фондова, правилима коришћења средстава, као и принципа одрживог и равномерног регионалног развоја. Уз подршку која ће се реализовати кроз имплементацију интегралних пројеката заснованих на територијалним стратегијама, у фокусу ове мере јесте осигуравање комплементарне и интензивне изградње капацитета кроз низ обука на тему ЕУ интеграција и кохезионих политика. Кроз системску подршку, обуке и стварање услова за практичну примену знања, локалне самоуправе постају способније да препознају развојне потенцијале својих заједница, припремају квалитетне пројекте и на ефикасан начин користе доступне изворе финансирања. Кроз имплементацију интегралних пројеката, локалне самоуправе ће стећи неопходна знања и искуства у процесу планирања, припреме и извођења пројеката у складу са принципима и правилима ЕУ. Имајући у виду значај принципа партнерства који је уграђен у темеље кохезионе политике ЕУ[72], припреме и спровођења њених развојних програма, интензивираће се и циљане обуке за домаће потенцијалне партнере и кориснике кохезионе политике, што укључује широк обухват актера и на регионалном и локалном нивоу, привредних субјеката и социјалних партнера, организација цивилног друштва итд.

Такође, у циљу јачања улоге локалног нивоа у имплементацији европских стандарда, ефикаснијег коришћења доступних ЕУ фондова и подстицања активног учешћа локалних заједница у планирању и реализацији развојних пројеката, планиран је сет активности усмерених ка подршци процесу европских интеграција. У оквиру ових активности, предвиђено је унапређење капацитета 50 јединица локалне самоуправе за управљање ЕУ пројектима и разумевање кохезионе политике Европске уније, као и за спровођење локалних секторских политика које су од значаја за процес приступања ЕУ, укључујући области као што су заштита животне средине, социјална инклузија, дигитална трансформација, одрживи развој, итд. Ове активности имају за циљ да ојачају институционалне и кадровске капацитете локалних самоуправа, како би оне постале активни и компетентни партнери у процесу европских интеграција. Јачање локалних административних капацитета кроз призму надоградње и оптимизације веза заснованих на принципима међуопштинске сарадње, директно доприноси бољој апсорпцији фондова, усклађивању са европским стандардима и стварању предуслова за одржив локални развој. Дугорочно, овакав приступ омогућава локалним заједницама да постану равноправни актери у европском простору, са већом способношћу да обликују своје развојне политике у складу са принципима кохезије и територијалног развоја.
Поред тога, укључивање јединица локалне самоуправе у програме Европске уније представља такође важан механизам за јачање институционалних капацитета, унапређење локалних јавних политика и непосредно укључивање грађана у процесе европских интеграција. Посебан значај има програм Уније – Грађани, једнакост, права и вредности (Citizens, Equality, Rights and Values Programme - CERV), који локалним самоуправама омогућава спровођење пројеката усмерених на заштиту европских вредности и јачање демократског учешћа у развоју и спровођењу локалних, националних и европских политика. Учешћем у CERV програму, ЈЛС стичу практична знања у области управљања ЕУ пројектима, међународне сарадње и примене европских стандарда на локалном нивоу, док се истовремено подстиче развој инклузивних локалних заједница. Додатно, учешће у овим програмима доприноси јачању административних капацитета за коришћење будућих структурних и кохезионих фондова ЕУ, као и бољем повезивању локалних политика са приоритетима процеса приступања Европској унији.

Зарад осигуравања што боље компатибилности домаћих и европских планских и буџетских оквира у спровођењу структурних и кохезионих интервенција, планирано је у оквиру ове мере

[72] Европски кодекс о партнерству у оквиру Европских структурних и инвестиционих фондова (Уредба ЕК број 240/14 од 07.01.2014): https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj/eng

и благовремено предузимање активности пилотирања и развијање свеобухватније подршке и усмерења у раду са ЈЛС и РРА управо на моделу територијалних стратегија.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
% ЈЛС које су подржане у изградњи капацитета за примену кохезионе политике ЕУ	20% (2025)	30%	50%	65%	67%	70%

Анализа ефеката мера

У погледу економских и друштвених ефеката, утицај мера у обухвату ПЦ 3 се може оценити као претежно индиректан и позитиван, посебно у делу усмереном на успешније спровођење развојних политика и ефективнију апсорпцију средстава из ЕУ фондова, али и, шире гледано, подстицања интегрисаног територијалног развоја и жељеног унапређења материјалног положаја запослених у ЛС. Додатни директнији аспект од значаја за друштво и управљање, јесте предвиђено даље интегрисање компетенција кроз све аспекте УЉР, што је и подлога за снажење поверења јавности у локалну администрацију. Ефекти на животну средину и климатске промене су позитивни и углавном индиректни кроз очекиване доприносе у перспективи спровођења пројеката за унапређење локалне комуналне инфраструктуре и праћење параметара о стању животне средине (приликом извештавања о спровођењу локалних планских докумената).

Посебни циљ 4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа

Унапређење ефикасности, квалитета и доступности локалних јавних услуга један је од темељних задатка локалне самоуправе. Приоритети у том делу реформе система локалне самоуправе, обухватају модернизацију начина пружања услуга, развој дигиталних алата и административних поступака, као и јачање институционалних механизама који обезбеђују једнак приступ услугама за све грађане. Подршка ефикасном спровођењу локалних послова и даље оптимизацији управних услуга има за циљ да локалне заједнице постану поуздан сервис грађана и привреде, са већим степеном транспарентности и предвидивости у раду.

Квалитет, обим и доступност услуга које пружају локални органи, јавне службе и комунални систем нису уједначени између ЈЛС, што посебно погађа мање и слабије развијене ЈЛС. Зато даље реформе морају бити усмерене и на стандардизацију, приступачност и одрживе моделе заједничког пружања услуга. Управо зато је развој међуопштинске сарадње постављен као један од кључних инструмената за рационалније коришћење ресурса, бољу организацију и једнак квалитет услуга без обзира на величину или степен развијености појединих јединица локалне самоуправе. Значајан приоритет представља и свеобухватна реформа система комуналних делатности, која обухвата увођење јасног регулаторног и финансијски одрживог оквира, дигитализацију и јачање капацитета запослених у локалним самоуправама и јавним предузећима.

Основна идеја јесте да се обезбеди модеран, предвидив и одговоран систем пружања локалних услуга, који ће бити ближи грађанима, боље прилагођен њиховим потребама и усклађен са европским стандардима квалитета. На тај начин, локалне самоуправе постају поуздани

партнери грађана и привреде, као и носиоци одрживог развоја и побољшаног квалитета живота у свим локалним заједницама.

Показатељ исхода	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Ниво функција за које су ЈЛС преузеле одговорност	7,5 (2025)	7,5	7,5	7,75	8	8,5
Удео ЈЛС које су успоставиле међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС	62%(2024)	63%	64%	65%	66%	67%

У погледу доприноса Агенди 2030 на нивоу **четвртог посебног циља** ПРСЛС 2026-2030 - релевантан је посебно показатељ који указује на жељено повећање у нивоу/обухвату функција у надлежности ЈЛС, а што се у контексту ЦОР прати из перспективе корисника услуга које ЈЛС пружају, тако да је основни приказ ових веза како следи:

ПОСЕБНИ ЦИЉ ПРСЛС 2026-2030	***Показатељ циља у ПРСЛС***	***Веза са потциљем одрживог развоја***	***Веза са показатељем ЦОР***
4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа	*Ниво функција за које су ЈЛС преузеле одговорност*	*16.6*	*16.6.2 Удео становништва које је задовољно својим последњим искуством са јавним службама*

Опције за достизање Посебног циља 4 – приказ адаптације у односу на претходни програмски период и одговор прилагођеног сета мера на препознате ризике:

У детаљном разматрању опција и анализи ефеката на нивоу овог циља у оквиру ПРСЛС 2021-2025, аргументован је и опредељен избор опције усмерене на *измене законског оквира који уређује пружање услуга уз појачано коришћење постојећих институционалних механизама*. Ова опција остаје валидна за нови програмски период, уз адаптације и одређено иновирање сета мера руковођено: 1) искуствима стеченим у спровођењу претходног Програма, а посебно препознавањем потребе да се осигура шира аналитичка подлога за разматрање могућности ефикасније расподеле надлежности за јавне услуге и послове; 2) бољим фокусирањем планова и ресурса, уз мањи обухват секторских области; 3) логичнијим груписањем и потенцирањем расположивих механизама у функцији унапређеног пружања услуга.

Упоредни преглед сетова мера као опција претходног и новог Програма за достизање Посебног циља 4 је како следи:

Опција: измене законског оквира који уређује пружање услуга уз појачано коришћење постојећих институционалних механизама	
Status quo – сет мера за ПЦ 4 ПРСЛС 2021-2025	*Умерени даљи реформски приступ* – сет мера за ПЦ 4 ПРСЛС 2026-2030
Мера 4.1: Израда и унапређење основне методологије и алата за праћење остваривања надлежности и послова локалне самоуправе	**Мера 4.1:** Подршка ефикасном спровођењу услуга и послова локалне самоуправе
Мера 4.2: Унапређење капацитета локалне самоуправе за пружање управних услуга	
Мера 4.3: Покретање системских реформи комуналних делатности и услуга	**Мера 4.2:** Подршка даљем развоју међуопштинских услуга
Мера 4.4: Унапређење локалних јавних услуга кроз локални економски развој и примену модела јавно-приватног партнерства	
Мера 4.5: Израда методолошких и аналитичких алата за спровођење праћења услуга ЈЛС и задовољства грађана њиховим квалитетом	**Мера 4.3:** Подршка развоју система комуналних делатности локалне самоуправе

Поставка мера новог Програма за Посебни циљ 4 предвиђа: 1) сагледавање (анализу) упоредних пракси за ефикасну расподелу послова јавне управе и израду пратеће мапе пута за деловање у правцу повећања значаја ЛС у систему јавне управе, уз паралелан наставак подршке за ефективније организовање административних поступака и услуга (мера 4.1); 2) стимулише и функционално подржава унапређење међуопштинске сарадње за спровођење услуга ЛС (мера 4.2); 3) осигурава широку сарадњу надлежних актера и пружање подршке ЛС за ефективно спровођење реформисаног правног оквира комуналних делатности, као и наставак рада на регулативи у погледу циљаних тема од значаја за ЛС (мера 4.3).

За ефективну реализацију мера и остваривање Посебног циља 4, ***кључни препознати ризик*** који треба да буде праћен и адекватно адресиран у оквиру ПРСЛС 2026-2030 је како следи:

опис ризика	ублажавање ризика
Недовољни капацитети за пружање и неуједначеност квалитета, обима и доступности услуга које пружају локални органи управе, комуналних услуга и услуга јавних установа	Расположивост подршке за ефикасно окончање уноса поступака у Регистар административних поступака од стране ЈЛС и за његово коришћење; анализа и моделовање приступа ЈЛС за поједностављење и обједињавање административних поступака и за унапређење доступности услуга; потенцирање међуопштинских услуга; као и методолошко и стручно усмеравање ЈЛС за ефективније обављање комуналнх делатности

Описима мера у наставку и пратећим Акционим планом, комплетирају се информације о роковима, носиоцима реализације, потребним ресурсима и очекиваним променама у фунцији остваривања опредељене опције.

Мера 4.1: Подршка ефикасном спровођењу услуга и послова локалне самоуправе

У процесу даље трансформације локалне самоуправе као сервиса грађана, праћење и унапређење ефикасности обављања послова ЈЛС представља један од кључних приоритета. У оквиру тога, а имајући у виду и налазе СИГМА извештаја за 2025. годину, биће предузете активности усмерене на идентификовање могућности за ефикаснију прерасподелу надлежности и послова између различитих нивоа јавне управе. Идентификоване могућности биће преточене у мапу пута која ће дати смернице за потребна нормативна унапређења

секторског правног оквира, а са циљем ефикаснијег обављања појединих надлежности, а тиме унапређења доступности и квалитета услуга за грађане и привреду. Део мапе пута биће: 1) приоритетне листе сектора у којима ће се радити на ефикаснијој расподели надлежности и послова; 2) план нормативних интервенција; 3) стандарди за праћење доступности и квалитета обављања надлежности које су децентрализоване; и по потреби 4) пилот модели за поједине области надлежности или јавне послове и услуге.

Поред тога, ради лакшег праћења конкретних надлежности постојећи табеларни приказ Јединственог пописа послова на локалном нивоу формиран 2019. године, биће развијен као дигитална платоформа. Нова дигитална платформа омогућиће редовно ажурирање података у складу са изменама законског оквира и вођење ове евиденције на транспарентан начин који ће бити доступан јавности. Поред тога, подаци приказани у оквиру платформе биће од користи и као аналитичка база за функционалнију расподелу послова између различитих нивоа власти.
У претходном периоду учињени су значајни кораци на оптимизацији, ефикасности и доступности управних услуга. На реформисању административних поступака и трансформисању начина организације управних услуга, радило се кроз развој јединствених управних места (услужних центара, тј. ЈУМ) и е-управе и дигитализације управних услуга.

У вези са локалним управним услугама у наредном периоду потребно је наставити са подршком унапређивању ефикасности управних поступака. Као аспект од значаја и показатељ успешности предметне мере, постављено је праћење и очекивано прогресивно повећање удела ЈЛС које су унеле своје поступке у Регистар административних поступака (РАП). Имајући у виду да је у претходном програмском периоду до изражаја дошла управо комплексност овог процеса и његова захтевност за ЈЛС, планиране су активности континуиране подршке градовима и општинама за коришћење РАП, а посебно и координација са министарствима у попису поверених административних поступака који се спроводе на нивоу ЈЛС у РАП. Када је реч о изворним пословима ЈЛС, планирана је израда анализе потенцијала за поједностављење, обједињавање и уједначавање административних поступака за ове послове ЈЛС - на бази података из РАП. Надаље, и управо на основу препорука анализе, биће припремљени модели поједностављених и обједињених административних поступака, а све у циљу унапређења једнаке доступности истоврсних услуга.

Подршка успостављању ЈУМ за пружање локалних управних услуга која је започета у претходном периоду за све ЈЛС, наставља се у сарадњи МДУЛС, РСЈП, других ресорних институција и СКГО, током целог програмског периода. Једна од првих планираних активности предметне мере, биће реализована у оквиру швајцарске развојне сарадње кроз циљану подршку за 12 градова и општина за обједињавање административних поступака посебно у односу на рањиве категорије становништва којима ће услуге бити доступније, једноставније и брже пружене (окосница пакета и резултат ове подршке биће управо успостављање ЈУМ за овај тип услуга, уз оснаживање корисничких ЛС за ефективну комуникацију са запосленима и грађанима и привредом о аспектима пружања и доступности услуга).

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Степен остварења препорука из мапе пута за успостављање ефикасније расподеле послова јавне управе и јачање значаја локалне самоуправе у систему јавне управе.	0 (2025)	0	0	20%	40%	60%

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
% ЈЛС које су унеле своје поступке у Регистар административних поступака	54,5% (2025)	100%				

Мера 4.2: Подршка даљем развоју међуопштинских услуга

Овом мером предвиђају се активности усмерене на даљи развој међуопштинске сарадње (МОС). Њена сврха јесте постизање ефекта регионалног развоја „одоздо", добровољним удруживањем ресурса (организационих, материјалних, финансијских и др.) две или више јединица локалне самоуправе. Ово удруживање ресурса треба да доведе до квалитетнијег обављања надлежности и послова локалне самоуправе, као и до уштеда у том погледу. Суштински, МОС треба да допринесе да сви грађани Србије – без обзира на величину, развијеност или географски положај локалне самоуправе у којој живе/раде – имају прилику да уживају равноправан приступ свим услугама за које је локална самоуправа надлежна и које је дужна да им пружа. У оперативном смислу, градови и општине се опредељују за МОС ради ефикасније организације рада, уступања појединих послова из изворних надлежности или унапређења квалитета и доступности услуга грађанима и привреди кроз оснивање заједничких органа и служби, предузећа, установа и других организација чији су они оснивачи, у складу са законом.

Важна системска активност у правцу интензивирања МОС као модалитета за обезбеђивање и квалитативно унапређење јавних услуга које пружају ЈЛС, јесте наставак државних подстицаја, тј. финансијске подршке међуопштинским пројектима посредством МДУЛС. У 2024. години успостављене су процедуралне претпоставке и тзв. Фонд за локал[73] проширен је и на додатну категорију – намену доделе средстава управо у погледу МОС. Задатак у новом програмском периоду и параметар од значаја за праћење успешности реализације предметне мере, биће прогресивно повећање броја пројеката МОС подржаних у оквиру овог фонда (укључујући и додатно анимирање ЛС да припремају и заједнички конкуришу пројектима МОС за доступна средства; промовисање примера добрих пракси и искустава већ подржаних ЛС у том погледу и сл.). Имајући у виду објективне потребе и исказана интересовања ЛС, као и потенцијал МОС који ресорна министарства препознају за ефективније спровођење јавних политика у делу у којем су за њих надлежни градови и општине, очекиван је пораст пројеката и успостављених формата МОС посебно у домену социјалне и дечије заштите, просвете, комуналних делатности, локалних управних услуга.

Поред тога, очекује се и наставак добре праксе која је претходних година остваривана уз подршку Владе Швајцарске, да се пројекти међуопштинске сарадње подрже и од стране донатора.
Подршка практичном остваривању МОС биће обезбеђена саветодавном (стручном и техничком) подршком процесу успостављања МОС (додатни модели међуопштинских споразума, смернице за закључивање и спровођење процеса МОС и др.).

[73] Програм подршке развоју и функционисању система локалне самоуправе – на основу Правилника о начину и критеријумима расподеле средстава за финансирање Програма подршке развоју и функционисању система локалне самоуправе (МДУЛС, „Службени гласник РС", број 101 од 27. октобра 2021, број 69 од 12. августа 2024).

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Број пројеката међуопштинске сарадње подржан кроз национални и донаторски финансијски механизам	22 (2025)	27	32	37	42	47

Мера 4.3: Подршка развоју система комуналних делатности локалне самоуправе

Реформе у области комуналних делатности остају један од кључних приоритета даље реформе система локалне самоуправе. Важну прекретницу у претходном програмском периоду представљало је усвајање измена и допуна Закона о комуналним делатностима крајем 2024. године и предузимање почетних корака за његову оперативну примену на локалном нивоу у складу са уведеним новинама (моделовање локалне одлуке о комуналним делатностима). Даље планиране активности настављају се на истој линији подршке за реализацију ширих реформи у пракси функционисања ЛС.

У том смислу, у оквиру предметне мере за подршку развоју система комуналних делатности, тежи се свеобухватној модернизацији овог кључног сектора кроз успостављање јасног регулаторног, методолошког и технолошког оквира. Овај системски приступ обухвата, прво, дигиталну трансформацију кроз израду електронског портала за централизовано и стандардизовано извештавање, што ће елиминисати фрагментираност података и обезбедити релевантне информације за доношење одлука. Друго, предвиђа се унапређење регулаторне основе доношењем специјализованог Закона о гробљима и сахрањивању, који детаљно уређује осетљиву област јавне услуге од општег интереса, као и доношење кључних подзаконских аката. Такође, потребно је моделовање аката који ближе прописују садржину и начин доношења програма изградње и одржавања инфраструктуре и успостављају транспарентну и економски оправдану методологију за формирање цена комуналних услуга, чиме се обезбеђује њихова финансијска одрживост.

Овај нормативан и технолошки оквир биће потпомогнут обимним програмом јачања капацитета запослених у јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима. Предвиђена је израда практичних модела и инструктивних материјала, као и организација циљаних обука и семинара за примену новог (измењеног) Закона о комуналним делатностима, коришћење е-портала, израду програма изградње инфраструктуре и примену методологије за цене комуналних делатности. Овим се директно делује на највећи изазов, односно недостатак стручних капацитета на локалном нивоу, али и обезбеђује одрживост реформе и континуирано унапређење пракси у домену пружања комуналних услуга. Имплементација активности у оквиру мере 4.3. омогућиће креирање предвидивог, стандардизованог и ефикасног система комуналних делатности. Комбиновањем јасне регулативе, савремених технологија и ојачаних људских капацитета, директан резултат биће значајно побољшање квалитета, доступности и транспарентности комуналних услуга за грађане, уједначавање услова на целој територији Републике Србије и стварање основа за дугорочни одрживи развој локалних заједница.

Посебно је значајна реформа управљања и надзора над радом предузећа чији је оснивач ЈЛС, са циљем унапређења ефикасности, транспарентности и одговорности у пружању комуналних услуга. Свеобухватна анализа правног, финансијског и управљачког стања представљаће основу за унапређење законског оквира и механизама надзора, уз развој методолошких и софтверских алата који ће омогућити јасно дефинисање циљева, праћење учинка и систематично и одговорно управљање предузећима у власништву ЈЛС.

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Полазна вредност	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Проценат ЈЛС које имају Програм изградње и одржавања комуналне инфраструктуре	0 (2025)	0		75%		100%

Анализа ефеката мера

У погледу економских као и друштвених ефеката, утицај мера у обухвату ПЦ 4 се може оценити као позитиван и углавном индиректан, иако се и део директних утицаја може очекивати на привредне субјекте и на грађане тј., локалне заједнице, кроз даље реформисање контекста и подршку за боље пружање услуга и обављање комуналних делатности од стране ЛС. Док ће унапређена доступност услуга које пружа ЛС и боље функционисање кроз Регистар административних поступака (РАП) свакако водити позитивним утицајима дикретнијег карактера, доследно спровођење методологије за одређивање цена комуналних услуга повећаће предвидивост, али неће нужно бити финансијски повољније за све категорије крајњих корисника. Ефекти на животну средину и климатске промене су индиректни, са потенцијалом за непосредније утицаје након предузимања иницијалних корака у вези са поставком програма комуналне инфраструктуре. Најдиректнији позитивни ефекти су у вези са управљачким аспектима, будући да се спровођењем ове опције потенцирају међуопштински модалитети пружања услуга, али се и позитивно и у правцу веће одговорности трансформишу и управљачки механизми по вертикалној оси (успостављање централизованог портала за извештавање о обављању комуналних делатности). Од значаја је и формирање дигиталне платформе за одржавање Јединственог пописа послова на локалном нивоу и праћење његове реализације, а посебно широко постављена координација партнера националног нивоа за подршку градовима и општинама да изврше упис поступака у РАП ефективно га користе.

V Институционални оквир за управљање и праћење реформе система локалне самоуправе и заинтересоване стране и циљне групе

Министарство државне управе и локалне самоуправе је надлежно за систем локалне самоуправе и територијалне аутономије, усмеравање и подршку локалним самоуправама у обезбеђивању законитости и ефикасности рада, за изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у органима градова и општина, као и територијалну организацију Републике Србије.

Министарство је као предлагач Програма водећа институција у погледу реформе јавне управе и као таква управља и њеном координацијом.

Институционални оквир за управљање реформом локалне самоуправе и спровођење Програма састоји се из два нивоа: 1) оперативног административног нивоа и 2) политичког нивоа управљања овим процесом.

1. Оперативно-административно управљање и координација

Први ниво, односно оперативно административно управљање и координација спровођења Програма, налази се у Министарству државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС), које је у процесу спровођења Програма посебно задужено за:

- стручно, оперативно и административно управљање и координацију спровођења свих планираних активности;
- подршку другим ресорним министарствима, службама и организацијама Владе у спровођењу активности које су у њиховом делокругу;
- комуникацију са партнерима и јавношћу у вези са остваривањем активности предвиђених Програмом;
- стручне послове за потребе Савета за реформу јавне управе у вези са праћењем остваривања Програма;
- припрему извештаја о спровођењу Програма, укључујући и извештаје за потребе процеса европских интеграција са аспекта спровођења докумената јавних политика у области реформе јавне управе и за потребе праћења примене Стратегије за реформу јавне управе.

У оквиру МДУЛС за оперативно спровођење и координацију одговоран је сектор задужен за систем локалне самоуправе, у сарадњи са другим организационим јединицама унутар МДУЛС у складу са њиховим делокругом. МДУЛС ће у процесу спровођења и координације активности планираних Програмом блиско сарађивати са СКГО, која је кључни партнер у спровођењу Програма. Зарад блиске координације и планирања заједничких активности, посебно с обзиром на то да ће део активности бити финансијски подржан и од стране СКГО (и пројеката које спроводи ова организација), биће успостављена континуирана оперативна сарадња за спровођење Програма, између МДУЛС и СКГО.

Наредну инстанцу координације спровођења и разматрања извештаја који се односе на све Програме и Акционе планове у обухвату СРЈУ, па тако и ПРСЛС 2026-2030, чиниће Међуминистарска пројектна група (МПГ) којом се обезбеђује активно учешће свих релевантних органа државне управе, служби Владе и удружења грађана у процесу реформе јавне управе.

Извештавање о резултатима спровођења Програма вршиће се у складу са чл. 43. и 46. Закона о планском систему Републике Србије (ЗПС) и подзаконским актима којима су уређени обавезна садржина извештаја, Јединствени информациони систем (ЈИС), начин на који се извештава и координира прикупљање података и др.

Сами генерисани извештаји из ЈИС-а биће објављени на интернет страници МДУЛС у роковима које је прописао ЗПС. Имајући у виду да је Програм део Стратегије РЈУ, МДУЛС ће извештавање спроводити тако да обезбеди праћење остварења и Програма у складу са методологијом праћења, извештавања и вредновања која је дефинисана Стратегијом СРЈУ. Сво извештавање о спровођењу Стратегије РЈУ уређено је тим документом.

Праћење спровођења Програма вршиће се путем редовног прикупљања података о спровођењу активности утврђених у Акционом плану. То ће дати основ за оцењивање процеса спровођења Програма и испуњавања планираних активности, мера и циљева, али и за мапирање актуелних или потенцијалних ризика и потреба да се у складу са њима активности прилагоде и донесу правовремене одлуке да би се постигли предвиђени резултати. С обзиром на то да је Акциони план за спровођење програма усаглашен са обавезним елементима и садржином које прописује ЗПС, обезбеђена је структура која омогућава извештавање на основу резултата. То подразумева да су утврђени планирани резултати и њихови индикатори, мере које воде ка њиховом достизању и активности које се спроводе у циљу остваривања планираних мера, уз дефинисане мерљиве показатеље и ресурсе потребне за њихово спровођење. У циљу јасног праћења и вредновања остварења општег циља и посебних циљева, израђене су техничке спецификације свих показатеља (у даљем тексту: „пасоши”), које омогућавају да се на једном месту сагледају основни подаци за утврђене показатеље, њихов основни садржај, начин њиховог вредновања, планиране вредности, временски оквир за извештавање и институције задужене за њихово праћење и извештавање.

2. Стратешко-политички ниво управљања

Други, стратешко-политички ниво управљања процесом спровођења Програма биће Савет за реформу јавне управе, као централно стратешко тело Владе за реформу јавне управе. Савет представља заједнички политички ниво координације процеса реформе јавне управе и реформе јавних финансија за Стратегију РЈУ. Будући да је реформа локалне самоуправе део реформе јавне управе и саме Стратегије РЈУ, ово тело представља политички ниво праћења спровођења Програма. Имајући у виду да у раду Савета учествују представници Владе Аутономне Покрајине и СКГО, кроз ово тело обезбеђена је и пуна координација ресорних министарстава и нижих нивоа јавне управе у процесу управљања спровођењем Програма. На овом нивоу политичког управљања разматрају се и усвајају годишњи извештаји о спровођењу СРЈУ односно пратећих Програма и Акционих планова, укључујући и ПРСЛС, те ће наведена улога Савета представљати континуитет у односу на претходни период реализације ПРСЛС 2021-2025. Административно-техничке послове за потребе Савета обавља Генерални секретаријат Владе, а стручне МДУЛС. На овај начин, Савет је у могућности да управља препознатим ризицима и да указује Влади на потребу за изменом постојећих или доношењем нових мера у процесу спровођења Програма и уклањања појединих утврђених ризика.

3. Кључне заинтересоване стране и циљне групе

У склопу координације у процесу планирања и спровођења претходног ПРСЛС, идентификоване су заинтересоване стране, пре свега надлежне институције, које чине основни круг актера са кључним улогама у спровођењу и реализацији мера и активности и када је реч о ПРСЛС за период 2026-2030. Основни обухват надлежних институција али и осталих заинтересованих страна, формализован је стога актом о именовањима представника – чланова подргупе за систем локалне самоуправе који су дали респективни допринос у процесу израде предметног документа[74]. Током рада на профилисању мера и припадајућих активности за нацрт ПРСЛС 2026-2030, поједини спроводиоци у капацитету носилаца и партнера за реализацију активности су прецизирани, тако да остају кључни и у извештајном процесу по овом програму (уз укључивање представника и осталих страна заинтересованих за праћење реализације Програма).

Како реформа система локалне самоуправе обухвата све главне аспекте јавне управе од одговорне и транспарентне управе, људских капацитета, управљања јавним финансијама и јавним политикама до пружања услуга, поред МДУЛС (и надлежних организационих јединица унутар Министарстава) које је носилац највећег броја активности, и СКГО као партнера у спровођењу готово свих активности и праћењу великог дела показатеља, преглед актера који имају кључне улоге у спровођењу Програма према обухвату посебних циљева је како следи:

У оквиру Посебног циља 1, различита ресорна министарства (и друге републичке институције) учествују у припреми и формализацији измена и допуна Закона о локалној самоуправи и Закона о државној управи; Наставиће се са јачањем капацитета за спровођење Закона о референдуму и народној иницијативи; Обезбедиће се подршка за примену нових решења из Закона о локалној самоуправи. Национална академија за јавну управу у оквирима својих надлежности обавља праћење и извештавање у погледу обука локалних службеника, а у делу обука за спровођење нових решења из Закона о локалним изборима од значаја је и улога Републичке изборне комисије; Министарство надлежно за омладинску политику је носилац реализације позива за доделу титуле Омладинске престонице Србије и то у партнерству са Националном асоцијацијом канцеларија за младе (НАКЗМ); такође, код активности усмерених на оснаживање служби локалних омбудсмана, партнерство се остварује са Удружењем омбудсмана Србије.

У оквиру Посебног циља 2, од суштинског значаја за кохерентност реформских процеса јесте тесна веза овог програма са Програмом за реформу управљања јавним финансијама 2026-2030, и самим тим и предоминантна улога Министарства финансија у том погледу; У складу са законски дефинисаним саставом и оквиром деловања Комисије за финансирање ЛС, део активности предвиђен је кроз функционисање овог тела (којим председава МФИН, а које укључује и представнике МДУЛС, Министарства привреде, СКГО и непосредно неколицине ЈЛС); Ови актери, уз значајно партнерство са Републичким секретаријатом за јавне политике, кључни су и за предузимање реформских корака у правцу редефинисања методологије и правног оквира за израчунавање степена развијености ЈЛС; РСЈП и у овом програму остаје носилац активности за подршку ЛС и усмеравање жељених унапређења у погледу средњорочног планирања; а НАЈУ за формалне програме обука из обухвата мера под овим циљем.

[74] Решењем министра државне управе и локалне самоуправе о образовању Посебне радне групе за израду Акционог плана за период од 2026. до 2030. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и пратећих програма – од 28.01.2025. године (https://monitoring.mduls.gov.rs/upload/media/0/0/0/11932/Resenje%202026-2030..pdf) – образоване су и подгрупе Посебне радне групе за конкретне тематске области. У том смислу, истим решењем је образована и подгрупа за тематску област: Систем локалне самоуправе, са задатком да изради предлог ПРСЛС за период 2026-2030. са акционим планом.

У оквиру Посебног циља 3, у реализацији мера које се односе на реформисање управљања људским ресурсима, процеса стручног усавршавања и система плата на локалном нивоу, уз деловање већ споменутих актера - МДУЛС, НАЈУ, МФИН, СКГО– природни партнер јесте и Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, а у делу активности компатибилност се осигурава са пројектом чији је спроводилац Савет Европе; Кључна координација у правцу даље успешне примене развојног планирања обавља се посредством РСЈП, а носилац дела активности усмерених на припрему за ефективну примену кохезионе политике ЕУ јесте и Министарство надлежно за европске интеграције.

У оквиру Посебног циља 4, различита ресорна министарства и СКГО раде најнепосредније са МДУЛС на мапирању ефикасније расподеле послова јавне управе ка ЈЛС и унапређењу међуопштинске сарадње, односно са РСЈП у погледу административних поступака који се спроводе на нивоу ЈЛС, њиховој оптимизацији и напреднијем коришћењу Регистра административних поступака; Комплетан обухват активности усмерених на развој система комуналних делатности – реализује се посредством министарства надлежног за грађевинарство и инфраструктуру (МГСИ), уз активну партнерску улогу пословног удружења комуналних предузећа – КОМДЕЛ; Од значаја је укључивање МФИН и министарства надлежног за здравље у погледу припреме Нацрта закона о гробљима и сахрањивању, док је највећи обухват партнера заступљен у погледу припреме подзаконског акта у вези са методологијом за формирање цена комуналних услуга (уз ресоре финансија, привреде, животне средине, социјалних питања, пољопривреде, шумарства, водопривреде, као нови актери фигурирају и Републичка дирекција за воде, Синдикати запослених у комуналним стамбеним делатностима и Привредна комора Србије).

Циљне групе на које се односи Програм и најдиректнији корисници активности - су градови и општине, запослени у локалној самоуправи, установама и локалним (комуналним) предузећима, као и регионалним развојним агенцијама. Кроз побољшање квалитета и одговорности управе, транспарентније управљање јавним финансијама и већу доступност и квалитет јавних услуга, кључну циљну групу чине саме локалне заједнице, односно сви грађани Републике Србије и привредни субјекти упућени на услуге ЈЛС.

Значајно је споменути и категорију актера коју чине међународни развојни партнери, пре свега донатори средстава за реализацију пројеката усмерених на реформисање система ЛС. Спровођење претходног као и новог ПРСЛС обележено је значајном подршком међународних организација односно развојних агенција, при чему су надлежни пројектни и програмски тимови активно ангажовани у процесима планирања, праћења спровођења и извештавања о ПРСЛС (што укључује и извештајне референце о ПРСЛС у прегледима СИГМА и годишњим извештајима ЕК о напретку Републике Србије у процесу приступања ЕУ).

VI Процена финансијских средстава за спровођење Програма

Укупна средства за спровођење Програма процењена су на износ од 1.994.446.500,00 динара за период 2026-2030. године.

Од укупних потребних средстава за спровођење програма 1.512.388.000,00 динара обезбеђује се из буџета Републике Србије.

Укупна донаторска средства за спровођење Програма процењена су на 482.058.500,00 динара.

За спровођење Програма нису потребна додатна финансијска средства из буџета Републике Србије.

Процењена укупна средства по приоритетним циљевима и годинама

Процењене вредности исказане су у хиљадама динара.

Табела 1. *Преглед процењених финансијских средстава по приоритетним циљевима и годинама*

ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**УКУПНО**
Посебни циљ 1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе	127.988,00	121.264,00	50.386,00	36.093,00	21.700,00	**357.431,00**
Посебни циљ 2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе	3.270,00	3.240,00	4.220,00	1.495,00	1.845,00	**14.070,00**
Посебни циљ 3: Унапређена организација и капацитети локалне управе	54.166,00	70.729,40	29.543,10	1.800,00	3.500,00	**159.738,50**
Посебни циљ 4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа	75.770,00	436.556,00	464.918,00	464.963,00	21.000,00	**1.463.207,00**
УКУПНО:	**261.194,00**	**631.789,40**	**549.067,10**	**504.351,00**	**48.045,00**	**1.994.446,50**

Процењена укупна средства по планираним мерама и годинама

Процењене вредности исказане су у хиљадама динара.

Табела 2. *Приказ финансијских средстава по планираним мерама*

Посебни циљ 1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе						
У хиљадама динара	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**УКУПНО**

Мера 1.1: Реформа системског правног оквира за остваривање локалне самоуправе у Републици Србији	2.330,00	1.350,00	0,00	0,00	0,00	**3.680,00**
Мера 1.2: Унапређење капацитета локалне администрације за примену системског правног оквира за локалну самоуправу	850,00	800,00	2.790,00	1.800,00	500,00	**6.740,00**
Мера 1.3: Унапређење примене принципа доброг управљања у локалној самоуправи	124.808,00	119.114,00	47.596,00	34.293,00	21.200,00	**347.011,00**
Посебни циљ 2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе						
У хиљадама динара	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**УКУПНО**
Мера 2.1: Унапређење фискалне одрживости ЛС и повећање фискалне аутономије ЛС	850,00	720,00	0,00	0,00	0,00	**1.570,00**
Мера 2.2: Подршка ЈЛС за унапређење процеса планирања и транспарентности буџета	2.420,00	2.520,00	4.220,00	1.495,00	1.845,00	**12.500,00**
Посебни циљ 3: Унапређена организација и капацитети локалне самоуправе						
У хиљадама динара	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**УКУПНО**
Мера 3.1: Развој и унапређење система УЉР у ЈЛС заснованог на компетенцијама	36.488,00	20.673,00	7.032,00	1.200,00	2.400,00	**67.793,00**
Мера 3.2: Унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС	9.918,00	4.333,00	1.406,00	0,00	500,00	**16.157,00**
Мера 3.3: Унапређење правног оквира за уређивање система плата запослених у ЈЛС	600,00	2.344,00	500,00	0,00	0,00	**3.444,00**
Мера 3.4: Унапређење система планирања развоја локалне самоуправе	0,00	1.000,00	0,00	600,00	600,00	**2.200,00**
Мера 3.5: Унапређење капацитета локалне самоуправе за примену правног оквира ЕУ и кохезионе политике ЕУ	7.160,00	42.379,40	20.605,10	0,00	0,00	**70.144,50**
Посебни циљ 4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе* комуналних услуга и услуга јавних установа						
У хиљадама динара	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**УКУПНО**

Мера 4.1: Подршка ефикасном спровођењу услуга и послова локалне самоуправе	13.630,00	2.900,00	2.360,00	2.720,00	2.000,00	**23.610,00**
Мера 4.2: Подршка даљем развоју међуопштинских услуга	12.480,00	426.256,00	450.558,00	455.243,00	12.000,00	**1.356.537,00**
Мера 4.3: Подршка развоју система комуналних делатности локалне самоуправе	49.660,00	7.400,00	12.000,00	7.000,00	7.000,00	**83.060,00**

Процењена средства по изворима финансирања и годинама

Процењене вредности исказане су у хиљадама динара.

Табела 3. *Процењена финансијска средства по изворима финансирања и годинама*

ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**УКУПНО**
Буџетска средства	145,448.00	520,240.00	417,180.00	421,260.00	8,260.00	1,512,388.00
Донаторска средства	115,746.00	111,549.40	131,887.10	83,091.00	39,785.00	482,058.50
УКУПНО:	261,194.00	631,789.40	549,067.10	504,351.00	48,045.00	1,994,446.50

VII Акциони план за спровођење Програма

Акциони план за период од 2026. до 2030. године, за спровођење Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2026. до 2030. године									
Општи циљ: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу									
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС									
Показатељ(и) на нивоу општег циља (показатељ исхода)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
СИГМА индикатор 14 (multilevel governance)	Број	Извештај СИГМА	76	2024	/	/	80	/	85
Удео расхода ЛС у консолидованим јавним расходима у Републици Србији	%	Подаци ИСИБ АП и ЈЛС, подаци из Месечног билтена јавних финансија, Подаци СПИРИ, подаци Управе за трезор Министарства финансија, подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП	10,9 %	2025	12,20%	12,80%	13,50%	14,20%	15,00%
Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања	%	Извештај СКГО	54,8%	2025	/	/	57%	/	59%

Посебни циљ 1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС										
Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)		**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Број одредаба ЕПЛС чију примену је ратификовала Република Србија		Број	Правно-информациона база прописа РС	27	2025	27	27	27	27	30
Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима: 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација		%	Електронски индекс СКГО	58,1%	2025	/	/	61%	/	63%
Степен обучености локалних органа и управе за примену новог системског правног оквира за локалну самоуправу		Број	Извештаји СКГО	0	2025	1	2	3	4	5
Мера 1.1: Реформа системског правног оквира за остваривање локалне самоуправе у Републици Србији										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС										
Период спровођења: 2026-2030.		Тип мере: Регулаторна								
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере: Закон о потврђивању ЕПЛС, Закон о локалној самоуправи, Закон о државној управи и Закон о локалним изборима										
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)		**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Реформисан системски правни оквир за остваривање локалне самоуправе (Закон о локалној самоуправи и Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи)		Број	Правно-информациона база прописа РС	0	2025	0	1	1	1	2
Извор финансирања мере			**Веза са програмским буџетом**			**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
						2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
						2.330	**1.350**			
Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**				
						2026	2027	2028	2029	2030
1.1.1 Припрема Ex ante анализе измена и допуна Закона о локалној самоуправи	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2026.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		480				

1.1.2. Припрема измена и допуна Закона о локалној самоуправи	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2026.	Буџет РС – редовна издвајања	20-0608-0002, 411					
				Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		650				
1.1.3. Припрема анализе правног система РС - устав, системски и секторски прописи и могућности пуне ратификације ЕПЛС	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2026.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		1.200				
1.1.4. Припрема измена и допуна Закона о потврђивању ЕПЛС и упућивање Влади ради утврђивања Предлога закона (додатна ратификација по налазима анализе)	МДУЛС	СКГО	IV квартал 2029. - IV квартал 2030.	Буџет РС – редовна издвајања	20-0608-0002, 411					
1.1.5. Припрема модела локалних аката за примену измена и допуна ЗЛС (измене и допуне модела статута; пословник о раду скупштине; модели извештаја изворшних органа; модел одлуке о објављивању правних аката ЈЛС, и др.)	МДУЛС	СКГО	I квартал 2027. - II квартал 2027.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			500*			
1.1.6. Припрема анализе стања и ефикасности система надзора над законитошћу рада локалне самоуправе у циљу дефинисања предлога за измене Закона о државној управи и секторских закона	МДУЛС	СКГО	I квартал 2027. - II квартал 2027.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена			850*			
1.1.7. Припрема измена и допуна Закона о државној управи и упућивање Влади ради утврђивања Предлога закона	МДУЛС	Ресорна министарства	II квартал 2027. - III квартал 2027.	Буџет РС – редовна издвајања	20-0607-0006, 411					
1.1.8. Припрема измена и допуна Закона о локалним изборима у циљу даљег развоја професионализације локалних изборних комисија	МДУЛС	СКГО	II квартал 2026. - III квартал 2026.	Буџет РС – редовна издвајања	20-0608-0002, 411					

Мера 1.2: Унапређење капацитета локалне администрације за примену системског правног оквира за локалну самоуправу										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС										
Период спровођења: 2026-2030.	Тип мере: Информативно-едукативна									
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:										
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)			**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Број запослених у ЈЛС који су обучени за примену нових решења у Закону о локалној самоуправи (кумулативно)			Број	Извештај СКГО	0	2025	/	50	200	250	300
Број запослених у ЈЛС који су обучени за спровођење поступака референдума и народне иницијативе (кумулативно)			Број	Извештај СКГО	0	2025	60	100	150	200	250
Извор финансирања мере			**Веза са програмским буџетом**				**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
							850	**800**	**2.790**	**1.800**	**500**
Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**					
						2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
1.2.1. Обука секретара скупштина за примену нових решења из Закона о локалној самоуправи у делу функционисања скупштине општине	МДУЛС	СКГО	I квартал 2027. - IV квартал 2027.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			300*				
1.2.2. Обука запослених у локалној управи за примену нових решења из Закона о локалној самоуправи у домену функционисања локалне управе	МДУЛС	СКГО	I квартал 2027. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			300*	300*	300*	300*	
1.2.3. Израда Приручника за спровођење локалних избора у циљу јачања капацитета ЈЛС за примену нормативног оквира и процедура у процесу спровођења локалних избора	МДУЛС	СКГО	IV квартал 2028. - I квартал 2029.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)					1.200*		
1.2.4. Успостављање капацитета новоизабраних одборника за познавање система локалне самоуправе и остваривање одборничке функције (е-обука за одборнике)	МДУЛС	СКГО	I квартал 2028. - IV квартал 2028.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)					1.090*		
1.2.5. Обука запослених у локалној самоуправи за	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2026.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство		850					

спровођење референдума и народне иницијативе				за добру локалну самоуправу)						
			I квартал 2027. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			200*	200*	200*	200*
1.2.6. Обука запослених у локалној самоуправи за спровођење нових решења из Закона о локалним изборима	МДУЛС	РИК, НАЈУ, СКГО	II квартал 2029.- IV квартал 2029.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена					1.300*	

Мера 1.3: Унапређење примене принципа доброг управљања у локалној самоуправи

Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС

Период спровођења: 2026-2030. | Тип мере: Информативно-едукативна

Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Број локалних службеника обучених за примену принципа доброг управљања (кумулативно)	Број	Извештај НАЈУ	2931	2025	3000	3100	3200	3300	3400
Број градова, општина и градских општина које су добиле награду за примену принципа добре управе (кумулативно)	Број	Извештај МДУЛС о спроведеном националном конкурсу	28	2025	32	36	40	44	48

Извор финансирања мере	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
		2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
		124.808	**119.114**	**47.596**	**34.293**	**21.200**

Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**				
						2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
1.3.1. Подстицање примене принципа доброг управљања кроз организовање јавног позива за доделу годишње награде за најбољу општинску/градску управу	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		5.000				
				Буџет РС – трансфер другим нивоима власти	20-0608-0004, 463	9.448	8.240	8.180	8.260**	8.260**
1.3.2. Подршка унапређењу капацитета постојећих и успостављању нових локалних омбудсмана односно заједничких	МДУЛС	СКГО, Удружење омбудсмана Србије	III квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		650				

локалних омбудсмана (саветодавна подршка; обука за примену делокруга локалног омбудсмана; правна подршка успостављању локалног омбудсмана односно заједничког локалног омбудсмана; израда модела и смерница за примену прописа; подршка уједначавању праксе рада локалних омбудсмана и др.)				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			300*	300*	300*	300*
1.3.3. Финансијска подршка успостављању заједничких локалних омбудсмана који обухватају територију више ЈЛС по основу споразума о међуопштинској сарадњи	МДУЛС	СКГО, Удружење омбудсмана Србије	IV квартал 2026. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена		3.510*	3.510*	3.510*	3.510*	3.510*
1.3.4. Спровођење програма обука из Секторског програма континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС релеватних за примену приниципа доброг управљања и укључивања грађана и локалне заједнице у рад и доношење одлука органа ЛС (6 регионалних обука или 3 вебинара годишње) - извештавање посредством НАЈУ	НАЈУ	МДУЛС, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		1.100				
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			430*	430*	430*	430*
1.3.5 Анализа стања и нивоа развијености управљачке одговорности у системима ЈЛС са препорукама за унапређење кроз РЕЛОФ индекс	МДУЛС		I квартал 2027. - IV квартал 2027.	Подршка из донације (СЕКО - РЕЛОФ3)			1.000			
1.3.6 Спровођење пакета стручне подршке за увођење система управљања учинком ЈЛС	МДУЛС		III квартал 2026. – II квартал 2027.	Подршка из донације (СЕКО - РЕЛОФ3)		4.000	1.000			
			I квартал 2028. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СЕКО-РЕЛОФ4)				4.000*	4.000*	4.000*

1.3.7 Израда алата подршке ЈЛС за увођење система управљања учинком и извештавање о спровођењу плана учинка уз менторинг подршку за коришћење алата	МДУЛС		III квартал 2027. - IV квартал 2028.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СЕКО-РЕЛОФ4)			2.000*	4.000*		
1.3.8. Израда прве периодичне анализе вредновања учинка локалне самоуправе у области доброг управљања путем индекса доброг управљања СКГО (на узорку од 60 ЈЛС)	МДУЛС	СКГО	I квартал 2028.- IV квартал 2028.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)				3.600*		
1.3.9. Израда друге периодичне анализе вредновања учинка локалне самоуправе у области доброг управљања путем индекса доброг управљања СКГО (на узорку од 60 ЈЛС)	МДУЛС	СКГО	I квартал 2030. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)						3.600*

1.3.10. Јачање капацитета локалних функционера за примену Етичког кодекса функционера локалне самоуправе (е-обука)	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		400				
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)				400*		400*
1.3.11. Јачање капацитета локалних савета за праћење примене Етичког кодекса функционера локалне самоуправе (једна обука сваке две године)	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026.- IV квартал 2026.	Подршка из донације (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		700				
			I квартал 2027. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)				700*		700*
1.3.12. Подстицање квалитета омладинске политике на локалном нивоу кроз организовање јавног позива за добијање титуле Омладинске престонице Србије	МТО	СКГО, НАКЗМ	I квартал 2026. - IV квартал 2027.	Буџет РС	37-0004-463,481	100.000	100.000			

1.3.13. Повећање партиципативности грађана у ЈЛС кроз организацију и реализацу „хибридних” јавних дебата и/или састанака	МДУЛС	ЈЛС, РСЈП, СКГО	III квартал 2027. - IV квартал 2029.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена			1.112*	17.208 *	17.208 *	
1.3.14. Подршка за коришћење електронске народне иницијативе као механизма за подстицања грађана на већи степен укључивања у доношење одлука	МДУЛС	СКГО, ЈЛС	I квартал 2027. - IV квартал 2028.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена			351*	1.171*		
1.3.15. Јачање капацитета ЈЛС у циљу регулисања униформности у контексту Информатора о раду	МДУЛС	СКГО, ЈЛС	I квартал 2027. - IV квартал 2029.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена			1.171 *	4.097*	585	
* средства нису обезбеђена у тренутку израде АП ** потребна средства за спровођење активности 1.3.1. у 2029. и 2030. години биће опредељена на разделу Министарства државне управе и локалне самоуправе, у оквиру лимита одређеног од стране Министарства финансија, у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.										

Посебни циљ 2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе									
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МФИН									
Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Удео текућих прихода градова и општина (са урачунатим трансферима од других нивоа власти) у укупним текућим приходима у Републици Србији	%	РЗС – Општине и региони, Месечни билтен јавних финансија Министарства финансија	13,0%	2024	13,0%	13,0%	14,3%	14,3%	14,5%
Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе	%	ИСИБ АП и ЈЛС; Подаци из Месечног билтена јавних финансија, Подаци СПИРИ, Подаци Управе за трезор, Министарства финансија	15,8%	2025	18,3%	18,7%	19,2%	19,7%	20%
Мера 2.1: Унапређење фискалне одрживости ЈЛС и повећање фискалне аутономије ЈЛС									
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МФИН, МИНПРИВ									
Период спровођења: 2026-2030.	Тип мере: Регулаторна								
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:									
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Хоризонтални баланс финансија ЈЛС (однос прихода по становнику ЈЛС после уједначавања)	Број	СИГМА индикатор, СПИРИ, Аналитички сервис ЈЛС и РЗС – општине и региони	2,07	2023	2,07	2,07	1,8	1,8	1,8
Удео општих буџетских прихода ЈЛС у укупним буџетским приходима ЈЛС	%	СПИРИ, Аналитички сервис ЈЛС и РЗС – општине и региони	92%	2024	92%	92%	93%	93%	94%
Извор финансирања мере	**Веза са програмским буџетом**				**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
					2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
					850	**720**	**0**	**0**	**0**

Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи и партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин				
						2026	2027	2028	2029	2030
2.1.1. Организовање рада Комисије за финансирање локалне самоуправе у складу са њеним делокругом из Закона о финансирању ЛС (најмање 2 састанка годишње)	МФИН	МДУЛС, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Буџет РС - редовна издвајања	16-16.0 - 2301-0013,411					
2.1.2. Израда/Ажурирање анализе система финансирања локалне самоуправе (примене и ефеката системског правног оквира; структуре и довољности прихода/примања; структуре расхода/издатака ЈЛС; планирања и остваривања прихода и примања и извршења расхода и издатака; усклађености ЈЛС са упутствима МФИН) и разматрање налаза на Комисији за финансирање ЛС	МФИН	МДУЛС, СКГО, Комисија за финансирање ЛС	I квартал 2026. - IV квартал 2026.	Буџет РС - редовна издвајања	16 -16.0 - 2301-0013,411					
2.1.3. Израда компаративне анализе система за финансијско уједначавање прихода локалне самоуправе	МФИН	МДУЛС, СКГО, Комисија за финансирање ЛС	I квартал 2026. - III квартал 2026.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)		850				
2.1.4. Унапређење система финансирања локалне самоуправе у складу са налазима анализа система финансирања	МФИН	МДУЛС, СКГО, Комисија за финансирање ЛС	III квартал 2027. - IV квартал 2027.	Буџет РС - редовна издвајања	16 -16.0 - 2301-0013,411					
2.1.5. Израда анализе постојећег правног оквира и потенцијалног система индикатора за израчунавање степена развијености ЈЛС (израда једног или више модела методологије за мерење са листом индикатора и симулација мерења развијености ЈЛС)	МИНПРИВ	МДУЛС, МФИН, РСЈП, СКГО, Комисија за финансирање ЛС	I квартал 2027. - III квартал 2027.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)			720			

2.1.6. Израда предлога Уредбе о утврђивању Методологије о израчунавању степена развијености ЈЛС и Уредбе о разврставању ЈЛС према степену развијености за период 2027-2030. и упућивање Влади ради утврђивања Предлога подзаконских аката и усвајање на Влади	МИНПРИВ	МДУЛС, МФИН, РСЈП, СКГО, Комисија за финансирање ЛС	IV квартал 2027. - I квартал 2028.	Буџет РС - редовна издвајања	21-1508-0002, 411					

Мера 2.2: Подршка ЈЛС за унапређење процеса планирања и транспарентности буџета	
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МФИН	
Период спровођења: 2026-2030.	Тип мере: Институционално управљачко организациона
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:	

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Проценат ЛС чије Одлуке о буџету су (у потпуности) усклађене са смерницама из годишњег Упутства за израду Одлуке о буџету локалних власти	%	Буџети ЈЛС	60	2024	70%	78%	85%	90%	93%
Проценат ЛС за које су јавно доступни актуелни подаци о стању и кретањима локалних јавних финансија (кроз електронски портал за приказивање и праћење стања локалних буџета)	%	Интернет страна МФИН (или друга одговарајућа интернет презентација)	0%	2025	0%	100%	100%	100%	100%
Транспарентност јединица локалне самоуправе у области буџета	%	Индекс транспарентности локалне самоуправе (ЛТИ)	63,50%	2025	/	/	67%	/	70%

Извор финансирања мере	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
		2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
		2.420	**2.520**	**4.220**	**1.495**	**1.845**

Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи и партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин				
						2026	2027	2028	2029	2030
2.2.1. Наставак подршке ЛС на годишњем нивоу за квалитетније спровођење буџетских процеса (саветодавна подршка, израда модела и смерница по потреби за примену прописа и осигуравање усаглашености са Упутствима МФИН – програмско и родно буџетирање, управљање капиталним пројектима и транспарентност буџета)	МФИН	СКГО	I квартал 2026.- IV квартал 2030.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)		600				
				Буџет РС - редовна издвајања	16 -16.0 - 2301-0013,411					
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			300*	300*	300*	300*
2.2.2. Изградња капацитета ЛС за квалитетније спровођење буџетских процеса - годишњи буџетски семинари за ЛС (унапређење квалитета одлука о буџету и одлука о завршном рачуну ЛС у складу са Упутствима МФИН и налазима екстерне ревизије)	МФИН	СКГО	I квартал 2026.- IV квартал 2030.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)		1.100				
				Буџет РС - редовна издвајања	16 -16.0 - 2301-0013,411					
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			600*	650*	700*	750*
2.2.3. Наставак подршке ЛС на годишњем нивоу за квалитетније средњорочно планирање (унапређење методолошког оквира, израда модела и смерница, саветодавна подршка, обука за израду средњорочних планова ЛС).	РСЈП	МФИН, СКГО	I квартал 2026.- IV квартал 2030.	Буџет РС - редовна издвајања	0610-0006,411					
				Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)		120				
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			120*	120*	120*	120*
2.2.4. Формирање јавног електронског приказа буџета локалних власти (планирања и извршења прихода и расхода буџета сваке од ЛС)	МФИН	СКГО	I квартал 2026.- IV квартал 2026.	Буџет РС - редовна издвајања	16 -16.0 - 2301-0013,411					
2.2.5. Спровођење програма обука из Секторског програма континуираног стручног	НАЈУ	МФИН, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)		150				

усавршавања запослених у ЈЛС у области партиципативног буџетирања - извештавање посредством НАЈУ				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			150*	150*	150*	150*
2.2.6. Спровођење програма обука из Секторског програма континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС у области родног буџетирања - извештавање посредством НАЈУ	НАЈУ	МФИН, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)		450				
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)				300*		300*
2.2.7. Подршка за примену Уредбе о капиталним пројектима на узорку ЈЛС и разматрање потребних регулаторних унапређења и изградња капацитета ЈЛС за рад у ПИМИС	МФИН	СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена			1.350*	2.700*	225*	225*
* средства нису обезбеђена у тренутку израде АП										

Посебни циљ 3: Унапређена организација и капацитети локалне управе									
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС									
Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи	%	Индекс СКГО	56,7%	2025	/	62,4%	65,2%	/	68%
Степен обучености локалних управа за примену нових правних и процесних решења у области управљања људским ресурсима и стручног усавршавања	Број	Извештај МДУЛС	0	2025	1	2	3	4	5
Мера 3.1: Развој и унапређење система УЉР у ЈЛС заснованог на компетенцијама									
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС									
Период спровођења: 2026-2030.	Тип мере: Информативно-едукативна								
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:									
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2 028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи (просечна вредност индекса СКГО за УЉР у издвојеним областима: организација и планирање људских ресурса; попуњавање радних места, оцењивање запослених, дисциплинска одговорност и жалбени поступак, комуникација, етика, вредности и култура организације)	%	Индекс СКГО	64,7%	2025	/	71,2%	74,4%	/	77,7%
Број запослених у ЈЛС који су прошли обуке из области управљања људским ресурсима (кумулативно)	Број	Извештај СКГО Извештај НАЈУ	607	2024	957	1207	1357	1407	1457

Извор финансирања мере	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
		2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
		36.488	**20.673**	**7.032**	**1.200**	**2.400**

Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**				
						2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
3.1.1. Израда предлога измена нормативног оквира у циљу унапређења управљања људским ресурсима заснованом на заслугама	МДУЛС	Савет Европе, СКГО	IV квартал 2026.- I квартал 2027.	Подршка из донације: СЕ – ЕУ ХРМ 3		967				
3.1.2. Израда методологије за праћење стања и евалуацију у области управљања људским ресурсима	МДУЛС	Савет Европе, СКГО	III квартал 2026.- IV квартал 2026.	Подршка из донације: СЕ – ЕУ ХРМ 3		1.353				

3.1.3. Припрема препорука за унапређење стратешког планирања људских ресурса, након анализе на основу консултација са ЈЛС у вези са постојећим процесима и скуповима података	МДУЛС	Савет Европе, СКГО	III квартал 2026.- IV квартал 2026.	Подршка из донације: СЕ – ЕУ ХРМ 3		1.172				
3.1.4. Припрема смерница и приручника за увођење у рад новозапослених, након анализе постојећег оквира и праксе	МДУЛС	Савет Европе, СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2026.	Подршка из донације: СЕ – ЕУ ХРМ 3		656				
3.1.5. Спровођења програма обука из области управљања људским ресурсима из Секторског програма континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС - извештавање посредством НАЈУ/МДУЛС	НАЈУ	СКГО	III квартал 2026.- IV квартал 2030.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3		4,688	3,596	2,344		
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)					1.200*	1.200*
3.1.6. Спровођење пакета стручне подршке за унапређење функције управљања људским ресурсима у 77 ЈЛС	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026.- II квартал 2027.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3		27,652	13,819			
3.1.7. Пилотирање стандарда квалитета у управљању људским ресурсима у две ЈЛС	МДУЛС	СКГО	I квартал 2027. - IV квартал 2027.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3			703			
3.1.8. Пилотирање стратешког и оперативног планирања УЉР на основу добрих европских пракси у две ЈЛС	МДУЛС	СКГО	I квартал 2027. - IV квартал 2027.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3			703			
3.1.9. Израда три периодичне анализе вредновања учинка локалне самоуправе у области управљања људским ресурсима	МДУЛС	СКГО	II квартал 2027. - IV квартал 2030.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3			1,852	4,688		
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)						1.200*

Мера 3.2: Унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС										
Период спровођења: 2026-2030.			Тип мере: Информативно-едукативна							
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:										
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)			**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Капацитет ЈЛС за стручно усавршавање у локалној управи (просечна вредност индекса СКГО за УЉР у издвојеним областима: стручно усавршавање и оспособљавање запослених)			%	Индекс СКГО	35,3%	2025	/	38,8%	40,6%	/	42,4%
Број запослених у ЈЛС који су обучени за спровођење циклуса стручног усавршавања (кумулативно)			Број	Извештај СКГО	85	2025	/	/	305	/	405
Извор финансирања мере			**Веза са програмским буџетом**				**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
							9.918	**4.333**	**1.406**	**0**	**500**
Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**					
						2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
3.2.1. Унапређење капацитета ЈЛС за спровођење процеса стручног усавршавања кроз саветодавну подршку	МДУЛС	Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2030.	Буџет РС – редовна издвајања							
				СКГО - редовна издвајања							
3.2.2. Спровођење програма обука на тему Вредновање спроведених програма стручног усавршавања у ЈЛС - извештавање посредством МДУЛС	МДУЛС	НАЈУ, Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3		1,252					
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)							500*
3.2.3. Спровођење пакета стручне подршке за унапређење функције стручног усавршавања у 77 ЛС	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - II квартал 2027.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3		8,666	4,333				
3.2.4. Спровођење e-learning програма за стручно усавршавање у ЈЛС	НАЈУ	СКГО	II квартал 2028. - II квартал 2028.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3				1,406			

Мера 3.3: Унапређење правног оквира за уређивање система плата запослених у ЈЛС										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС										
Период спровођења: 2026-2030.			Тип мере: Регулаторна							
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере: Закон који уређује плате и друга примања запослених у ЈЛС										
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)			**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Број запослених у ЈЛС који су обучени за примену новог правног оквира за плате и друга примања запослених у ЈЛС (кумулативно)			Број	Извештај СКГО	0	2025	/	150	250	250	250
Извор финансирања мере			**Веза са програмским буџетом**				**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
							600	**2.344**	**500**	**0**	**0**
Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**		**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
3.3.1. Припрема предлога прописа којим се системски уређују питања плата и других примања запослених у ЈЛС	МДУЛС	МФИН, СКГО	III квартал 2026.- IV квартал 2026.	Буџет РС – редовна издвајања	0613 – 0003 – 111,411						
3.3.2. Израда модела аката за примену новог правног оквира за уређивање плата и других примања запослених	МДУЛС	МФИН, СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2026.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)			600				
3.3.3. Организација обука за примену новог правног оквира за плате и друга примања запослених у ЈЛС (6 регионалних обука годишње)	МДУЛС	МФИН, СКГО	I квартал 2027. - IV квартал 2028	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3				2,344			
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)					500*		

Мера 3.4: Унапређење система планирања развоја локалне самоуправе										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС										
Период спровођења: 2026-2030.			Тип мере: Институционално управљачко организациона							
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:										
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)			**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Број ЈЛС чија је скупштина усвојила извештај о учинцима спровођења плана развоја (кумулатив)			Број	Интернет портали ЈЛС, подаци РСЈП	3	2025	10	20	30	40	50
Извор финансирања мере			**Веза са програмским буџетом**				**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
							0	**1.000**	**0**	**600**	**600**
Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**		**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
3.4.1. Подршка ЈЛС за праћење спровођења и извештавање о резултатима планова развоја	РСЈП	МДУЛС, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Буџет РС – редовна издвајања	0610-0006,411						
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)				500*		600*	
3.4.2. Спровођење програма обука за примену планског система на локалном нивоу из Секторског континуираног програма стручног усавршавања у ЈЛС - извештавање посредством НАЈУ	НАЈУ	МФИН, РСЈП, МДУЛС, Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)				500*			600*

Мера 3.5. Унапређење капацитета локалне самоуправе за примену правног оквира ЕУ и кохезионе политике ЕУ										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МЕИ, МЉМПДД										
Период спровођења: 2026-2030.			Тип мере: Информативно-едукативна							
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:										
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)			**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
% ЛС које су подржане у изградњи капацитета за примену кохезионе политике ЕУ			%	Извештаји МЕИ, СКГО	20%	2025	30%	50%	65%	67%	70%
Извор финансирања мере			**Веза са програмским буџетом**				**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
							7.160	**42.379,4**	**20.605,1**	**0**	**0**
Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**		**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**				
							2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
3.5.1. Спровођење 50 пакета стручне подршке за унапређење капацитета ЛС за управљање пројектима и кохезиону политику ЕУ и за спровођење секторских политика које су повезане са процесом европских интеграција.	МДУЛС	СКГО, МЕИ	I квартал 2027. - IV квартал 2028.	Подршка из донације: СКГО – ЕУ ХРМ 3				36,412	17,924		
3.5.2. Обука запослених у ЈЛС и РРА за припрему пројеката за фондове Европске уније (четири регионалне радионице)	МЕИ	МДУЛС, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2028.	Подршка из донације: СКГО-ЕУ (ЕУ Интегра)			1.452,6				
3.5.3. Размена знања о имплементацији пројеката заснованих на територијалном приступу Европске уније (две регионалне радионице)	МЕИ	МДУЛС, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2028.	Подршка из донације: СКГО-ЕУ (ЕУ Интегра)			1.172,1	1.172,1			
3.5.4. Подршка ЈЛС и РРА за изградњу капацитета за успостављање корелације између територијалних стратегија за имплементацију кохезионе политке ЕУ и локалног система планирања и буџетирања (саветодавна и менторска подршка и	МЕИ	МДУЛС, СКГО	I квартал 2026.- IV квартал 2028.	Подршка из донације: СКГО-ЕУ (ЕУ Интегра)			2.905,3	2.905,3	1.641,1		

директна подршка за пилот групу ЈЛС и РРА)										
3.5.5. Спровођење програма за изградњу капацитета за партнере и кориснике за кохезиону политику	МЕИ	МДУЛС, НАЈУ, СКГО, РРА	I квартал 2026. - IV квартал 2028.	Подршка из донације: ИПА 2024-Подршка ЕУ Републици Србији у ефективном спровођењу кохезионе политике		780	1.040	1.040		
3.5.6. Спровођење програма обука за јединице локалне самоуправе за учешће у ЕУ програму „Грађани, једнакост, права и вредности" - ЦЕРВ (обуке за припрему, управљање пројектима и успостављање партнерства) – 6 регионалних радионица	МЉМПДД	СКГО, НАЈУ, МЕИ	III квартал 2026. - IV квартал 2027.	Подршка из ЕУ пројекта подршке министарству промоцији ЦЕРВ Програма	33-1002-4001; 422 и 423	850	850			
* средства нису обезбеђена у тренутку израде АП										

Посебни циљ 4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа									
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС									
Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Ниво функција за које су ЈЛС преузеле одговорност	Бод	Анализа МДУЛС и СКГО	7,5	2025	7,5	7,5	7,75	8	8,5
Удео ЈЛС које су успоставиле међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС	%	Извештај МДУЛС	62%	2025	63%	64%	65%	66%	67%
Мера 4.1.: Подршка ефикасном спровођењу услуга и послова локалне самоуправе									
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС									
Период спровођења: 2026-2030.	Тип мере: Институционално управљачко организациона								
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:									
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	**Јединица мере**	**Извор провере**	**Почетна вредност**	**Базна година**	**ЦВ у 2026. години**	**ЦВ у 2027. години**	**ЦВ у 2028. години**	**ЦВ у 2029. години**	**ЦВ у 2030. години**
Степен остварења препорука из мапе пута за успостављање ефикасније расподеле послова јавне управе и јачање значаја локалне самоуправе у систему јавне управе	%	Извештај МДУЛС	0%	2025	0%	0%	20%	40%	60%
% ЈЛС које су унеле своје поступке у Регистар административних поступака	%	Извештај РСЈП и Регистар администативних поступака	54,5 %	2025	100%				

Извор финансирања мере	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства у 000 дин**				
		2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
		13.630	**2.900**	**2.360**	**2.720**	**2.000**

Назив активности:	**Орган који спроводи активност**	**Органи и партнери у спровођењу активности**	**Рок за завршетак активности**	**Извор финансирања**	**Веза са програмским буџетом**	**Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин**				
						2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
4.1.1. Израда компаративне анализе надлежности и послова локалне самоуправе (на адекватном узорку земаља из региона и ЕУ) и потенцијала за ефикаснију расподелу надлежности за јавне услуге и послове у Републици Србији	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2026.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО-Партнерство за добру локалну самоуправу)		720				

4.1.2. Формирање дигиталне платформе за одржавање Јединственог пописа послова на локалном нивоу и праћење његове реализације (дигитализација Јединственог пописа послова на локалном нивоу)	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена		2.550*	2.000*	2.000*	2.000*	2.000*
4.1.3. Израда мапе пута са препорукама за успостављање ефикасније расподеле послова јавне управе у правцу повећања значаја локалне самоуправе у систему јавне управе (на основу упоредне анализе)	МДУЛС	Ресорна министарства, СКГО	III квартал 2026. - II квартал 2027.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			600*			
4.1.4. Подршка за обједињавање административних поступака у циљу повећања доступности услуга рањивим категоријама становника у 12 ЈЛС	МДУЛС	СКГО	I квартал 2026.- IV квартал 2026.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО - Партнерство за добру локалну самоуправу)		10.000				
4.1.5: Координација са министарствима у попису поверених административних поступака који се спроводе на нивоу ЈЛС у Регистар административних поступака	РСЈП	Ресорна министарства, СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2027.	Буџет РС – Редовна издвајања	0610-0005,411					
4.1.6. Пружање опште подршке ЈЛС за коришћење Регистра административних поступака ЈЛС	РСЈП	СКГО	I квартал 2026. - IV квартал 2030.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО - Партнерство за добру локалну самоуправу)		360				
				Буџет РС – Редовна издвајања	0610-0005,411					
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			300*			

4.1.7. Анализа потенцијала за поједностављење, обједињавање и уједначавање административних поступака за изворне послове ЈЛС на бази података из Регистра административних поступака	РСЈП	СКГО	II квартал 2028. - IV квартал 2028.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)				360*		
4.1.8. Израда модела поједностављених и обједињених административних поступака у правцу унапређења једнаке доступности истоврсних услуга (на бази препорука анализе)	РСЈП	СКГО	IV квартал 2028. - II квартал 2029.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)					720*	

Мера 4.2. Подршка даљем развоју међуопштинских услуга

Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МДУЛС

Период спровођења: 2026-2030. | Тип мере: Институционално управљачко организациона

Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	ЦВ у 2026. години	ЦВ у 2027. години	ЦВ у 2028. години	ЦВ у 2029. години	ЦВ у 2030. години
Број пројеката међуопштинске сарадње подржан кроз национални и донаторски финансијски механизам	Број	Извештај МДУЛС	22	2025	27	32	37	42	47

Извор финансирања мере	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства у 000 дин				
		2026	2027	2028	2029	2030
		12.480	426.256	450.558	455.243	12.000

Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи и партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин				
						2026	2027	2028	2029	2030
4.2.1. Финансијска подршка пројектима међуопштинске сарадње у спровођењу услуга локалне самоуправе Фонд за међуопштинску сарадњу (у областима социјалне и дечије заштите, просвете, комуналних делатности, локалне управне услуге и др.)	МДУЛС	Ресорна министарства СКГО	I квартал 2027. - IV квартал 2029.	Буџет РС – трансфер другим нивоима власти	20-0608-0004-463 * Исказана средства представљају планирана средства за финансирање програма подршке развоју и функционисањ у система локалне самоуправе у складу са Правилником о начину и		412.000	409.000	413.000	

					критеријумима расподеле средстава за финансирање програма подршке развоју и функционисању система локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 101/21 и 69/24) - део средстава за ову активност у свакој години биће одређен у зависности од занитересованости ЈЛС део средстава за ову активност у свакој години зависиће од занитересованости ЈЛС и квалитета пројеката					
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена		12.000*	12.000*	12.000*	12.000*	12.000*
4.2.2. Подршка ЛС у успостављању међуопштинске сарадње за спровођење услуга локалне самоуправе (израда модела међуопштинских споразума и других пратећих локалних аката, припрема смерница и упутства за закључивање и спровођење МОС, саветодавна подршка и др.)	МДУЛС	СКГО	III квартал 2026.- IV квартал 2030.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО – Партнерство за добру локалну самоуправу)		480				
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			480*		480*	
4.2.3. Јачање улоге начелника управих округа у креирању већег степена обавезности коришћења механизма међуопштинске сарадње	МДУЛС		I квартал 2027.- IV квартал 2029.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена			1.776*	29.558*	29.763*	
Мера 4.3: Подршка развоју система комуналних делатности локалне самоуправе										
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: МГСИ, МИНПРИВ										

Период спровођења: 2026-2030.	Тип мере: Институционално управљачко организационa
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:	

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	ЦВ у 2026. години	ЦВ у 2027. години	ЦВ у 2028. години	ЦВ у 2029. години	ЦВ у 2030. години
Проценат ЈЛС које имају Програм изградње и одржавања комуналне инфраструктуре	%	Подаци МГСИ	0%	2025	0%		75%		100%

Извор финансирања мере	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства у 000 дин				
		2026	2027	2028	2029	2030
		49.660	7.400	12.000	7.000	7.000

Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи и партнери у спровођењу активности	Рок за почетак активности	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин				
						2026	2027	2028	2029	2030
4.3.1. Израда електронског портала за извештавање у вези са обављањем комуналних делатности на територији Републике Србије	МГСИ	СКГО, КОМДЕЛ	II квартал 2026.- IV квартал 2026.	Буџет РС – редовна издвајања	1101-0003-515	36.000				
4.3.2. Израда Нацрта закона о гробљима и сахрањивању и његово упућивање Влади ради разматрања и утврђивања Предлога закона	МГСИ	МФИН, МДУЛС, МЗ	II квартал 2026.- IV квартал 2026.	Буџет РС – редовна издвајања	22- 22.0,1101-0003,411					
4.3.3. Израда подзаконског акта који ближе прописује садржину и начин доношења програма изградње и одржавања комуналне инфраструктуре	МГСИ	СКГО, КОМДЕЛ	II квартал 2026. - III квартал 2026.	Буџет РС – редовна издвајања	22- 22.0,1101-0003,411					
4.3.4. Израда подзаконског акта који уређује методологију за формирање цена комуналних услуга	МГСИ	МФИН, МИНПРИВ, МДУЛС, МРЗБСП, МЗЖС, МПШВ-Републичка дирекција за воде, Синдикати запослених у комуналним стамбеним делатностима, ПКС, КОМДЕЛ, СКГО	I квартал 2026. - III квартал 2026.	Буџет РС – редовна издвајања	22- 22.0,1101-0003,411					
4.3.5. Израда модела програма изградње и одржавања комуналне инфраструктуре	МГСИ	СКГО, КОМДЕЛ	I квартал 2026. - III квартал 2026.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО - Партнерство за добру локалну самоуправу)		480				

4.3.6. Јачање капацитета ЈЛС за израду годишњег програма обављања комуналних делатности (израда модела, инструктивних материјала, обуке, семинари и др.)	МГСИ	СКГО, КОМДЕЛ	I квартал 2026. - IV квартал 2027.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО - Партнерство за добру локалну самоуправу)		720				
				Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СКГО)			900*			
4.3.7. Организација обука за примену новог закона о комуналним делатностима	МГСИ	СКГО, КОМДЕЛ	II квартал 2026. - IV квартал 2026.	Подршка из донације: (СДЦ-СКГО - Партнерство за добру локалну самоуправу)		2.000				
4.3.8. Анализа стања предузећа којима је оснивач ЈЛС као инпут за измену Закона о јавним предузећима	МИНПРИВ	СКГО	I квартал 2026. - I квартал 2027.	Донаторска подршка СЕКО - РЕЛОФ3		3.000				
				Подршка из донације: (СДЦ-СКГО - Партнерство за добру локалну самоуправу)		960				
4.3.9. Подршка измени Закона о јавним предузећима са израдом подзаконских аката	МИНПРИВ	СКГО	III квартал 2026. - III квартал 2027.	Донаторска подршка СЕКО - РЕЛОФ3		500	500			
			IV квартал 2027. - IV квартал 2028.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СЕКО-РЕЛОФ4)			2.000*	3.000*		
4.3.10. Пакети подршке предузећима којима је оснивач ЈЛС за унапређење корпоративног управљања и управљачке одговорности	МИНПРИВ	СКГО	III квартал 2026. - II квартал 2027.	Донаторска подршка СЕКО - РЕЛОФ3		1.500				
			IV квартал 2027. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СЕКО-РЕЛОФ4)			1.000*	4.000*	4.000*	4.000*
4.3.11. Развој додатних модула софтвера за надзор над предузећима у власништву ЈЛС и РС	МИНПРИВ	СКГО	III квартал 2026. – III квартал 2027.	Донаторска подршка СЕКО - РЕЛОФ3		4.000	1.000			
			IV квартал 2027 - IV квартал 2028.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена Очекивана подршка из донације (СЕКО-РЕЛОФ4)			2.000*	4.000*		
4.3.12. Пакети подршке ЈЛС за увођење/унапређење надзора над предузећима којима је оснивач ЈЛС	МИНПРИВ	СКГО	III квартал 2026. - I квартал 2027.	Донаторска подршка СЕКО - РЕЛОФ3		500				
			II квартал 2028. - IV квартал 2030.	Донаторска подршка* - средства нису обезбеђена				1.000*	3.000*	3.000*

				Очекивана подршка из донације (СЕКО-РЕЛОФ4)						
* средства нису обезбеђена у тренутку израде АП										

VIII ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Пасош - показатељи

Општи циљ: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу

Назив показатеља	**СИГМА индикатор 14 (multilevel governance)**				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу				
Тип и ниво показатеља	Квалитативни			Показатељ на нивоу општег циља	
Јединица мере и природа	Бодови			Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Периодични извештаји СИГМА програма				
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на период од 2 до 3 године зависно од динамике припреме извештаја о реформи јавне управе у Србији који израђује СИГМА програм.				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ је креиран од стране Програма СИГМА као део процеса праћења спровођења реформе јавне управе у домену организације, одговорности и надзора. Први пут је коришћен у извештају СИГМА о реформи јавне управе у Републици Србији за 2024. годину и другим земљама региона. Показатељ показује да ли су одговорности јасно расподељене између нивоа власти у складу са принципом супсидијарности и локалне аутономије, уз подстицање међуинституционалне координације и успостављања ефикасних механизама надзора. Показатељ има седам потпоказатеља кроз које се анализирају: 1) Правне гаранције за оснивање и функционисање локалних самоуправа које обезбеђују вишеслојно управљање у оквиру јавне администрације; 2) Обезбеђивање политичке аутономије локалних самоуправа и права да организују своју администрацију и оснивају локалне ентитете; 3) Правила и процедуре за административни надзор над активностима и одлукама локалних самоуправа; 4) Правила и институционални оквир за решавање сукоба надлежности између нивоа власти; 5) Обезбеђена је координација и сарадња између локалних самоуправа и централне власти; 6) Сарадња између локалних самоуправа; и 7) Функције за које локалне самоуправе преузимају одговорност. Максимални број бодова укупно за све индикаторе износи 100. Видети више о методологији израчунавања показатеља у публикацији СИГМА - Јавна управа у Србији 2024 https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости	Тренд у прошлости			Полазна вредност	
	2021.	2022.	2023.	2024.	
	/	/	/	76	
Подаци о циљним вредностима	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	/	/	80	/	85
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до пет бодова у односу на циљану вредност				

<table>
<tr><th>Назив показатеља</th><th colspan="7">Удео расхода ЈС у консолидованим јавним расходима у Републици Србији</th></tr>
<tr><td>Одговарајући општи, посебни циљ или мера</td><td colspan="7">Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="3">Квантитативни</td><td colspan="4">Показатељ на нивоу општег циља</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="3">%</td><td colspan="4">Пожељна је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="7">Подаци ИСИБ АП и ЈЛС (2021-2024)
Подаци СПИРИ (2025)
Подаци из Месечног билтена јавних финансија, https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija
Подаци Управе за трезор Министарства финансија, https://www.trezor.gov.rs/src/services/
Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП, https://rsjp.gov.rs/jls-baza/</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="7">Министарство финансија, Иван Зечић, ivan.zecic@mfin.gov.rs
СКГО, Александар Маринковић, aleksandar.marinkovic@skgo.org</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="7">Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)</td><td colspan="7">Овај показатељ показује степен учешћа расхода ЈС у консолидованим јавним расходима. Раст процента учешћа локалних расхода указује на већу децентрализацију јавних послова, коју треба да прати и већи удео у јавним расходима; повећање одговорности/надлежности и самосталности ЈС. Овај индикатор се израчунава тако што се укупни расходи локалне самоуправе (УРЈС) поделе са консолидованим јавним расходима
ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА
$\frac{\text{Укупни локални расходи}}{\text{Консолидовани јавни расходи}} \times 100$</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости</td><td colspan="5">Тренд у прошлости</td><td colspan="2">Полазна вредност</td></tr>
<tr><td>2021.</td><td>2022.</td><td colspan="2">2023.</td><td>2024.</td><td colspan="2">2025.</td></tr>
<tr><td>12%</td><td>12,4%</td><td colspan="2">12,7%</td><td>11,7%</td><td colspan="2">10,9%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td colspan="2">2028.</td><td colspan="2">2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td>12,2%</td><td>12,8%</td><td colspan="2">13,5%</td><td colspan="2">14,2%</td><td>15%</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="7">Прихватљиво је одступање до 1,5% мање у односу на циљане вредности.</td></tr>
</table>

Назив показатеља	Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања					
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу					
Тип и ниво показатеља	Квалитативни		Показатељ на нивоу општег циља			
Јединица мере и природа	%		Пожељна је већа вредност			
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из индекса добре управе СКГО					
Назив носиоца прикупљања података	СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org					
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 31. децембра почев од 2018. године, и то сваке 2 године на репрезентативном узорку од минимум 30 ЈЛС (20%). Мерења су реализована 2021. године и 2023. године на узорку од 60 ЈЛС, а затим и 2025. године на узорку од 57 ЈЛС.					
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају, ради примене начела доброг управљања и уочавања недостатака у тој примени. Композитни индекс који за сваку појединачну локалну самоуправу показује разлику између 1) тренутног – достигнутог и 2) пожељног – „идеалног" стања добре управе, према унапред одређеним параметрима. Исказује се у процентима у односу на максимални могући скор. Индекс обухвата више од 100 показатеља у пет области добре управе: (1) одговорност; (2) транспарентност и партиципација; (3) равноправност; (4) предвидивост, ефикасност и делотворност локалне самоуправе и (5) антикорупција. Мерења вредности индекса се спроводе на репрезентативном узорку локалних самоуправа. Индекс служи за самопроцењивање од стране градова и општина, а може се користити и за независну екстерну процену. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. У складу са тим током 2025. године индекс је значајно унапређен. Стога није могуће у потпуности упоредити претходно утврђене вредности из година пре 2025. године са овом и наредних пет година (иако су мерења вршена у више наврата пре 2025. године)[75].					
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости	Тренд у прошлости					Полазна вредност
	2018.	2021.			2023.	2025.
	39%	47,4%			52,9%	54,8%
Подаци о циљним вредностима	2026.	2027.	2028.		2029.	2030.
	/	/	57%		/	59%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% мање у односу на циљане вредности.					

[75] Из наведених разлога, тј., због чињенице да је индекс у 2025. години адаптиран у складу са актуелним правним и планским оквирима, те се садржински у одређеним аспектима разликује од индекса који је праћен у претходном периоду - у 2025. години обављено је двоструко мерење учинка ЈЛС, тј., по претходној као и по новој садржини индекса. У том смислу, закључна извештајна вредност за 2025. годину, сходно иницијално постављеној садржини индекса и овог показатеља износи: 55,4%. Вредност индекса за 2025. годину измерена сходно новој, унапређеној садржини индекса износи: 54,8% - и она се поставља као нова полазна вредност Програма за реформу система ЛС за период 2026-2030. а у односу на њу су дефинисане и циљане вредности за нови референтни период.

Посебни циљ 1: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе

<table>
<tr><th>Назив показатеља</th><th colspan="6">Број одредаба Европске повеље о локалној самоуправи чију примену је ратификовала Република Србија</th></tr>
<tr><td>Одговарајући општи, посебни циљ или мера</td><td colspan="6">Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="3">Квантитативни</td><td colspan="3">Показатељ на нивоу посебног циља</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="3">Број</td><td colspan="3">Пожељна је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="6">Правно-информациона база прописа ЛС</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="6">МДУЛС, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="6">Подаци се прикупљају годишње</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)</td><td colspan="6">Овај показатељ мери колико је Република Србија ускладила свој систем локалне самоуправе са Европском повељом о локалној самоуправи (ЕПЛС). Степен усклађености са ЕПЛС указује на развој квалитета система локалне самоуправе и јачање положаја и значаја локалних власти у систему јавне власти. У складу са ЕПЛС, свака држава је у обавези да прихвати најмање 20 од 30 одредби ЕПЛС. Република Србија је тренутно прихватила 27 одредби ЕПЛС. У методолошком смислу одредбе ЕПЛС прихватају се доношењем или изменом посебног Закона којим се врши ратификација овог међународног правног акта[76]. Вредност показатеља се израчунава тако што се врши преглед броја одредби чију примену је Република Србија прихватила кроз Закон о ратификацији Европске повеље о локалној самоуправи.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости</td><td colspan="4">Тренд у прошлости</td><td colspan="2">Полазна вредност</td></tr>
<tr><td>2021.</td><td>2022.</td><td>2023.</td><td>2024.</td><td colspan="2">2025.</td></tr>
<tr><td>24</td><td>24</td><td>24</td><td>24</td><td colspan="2">27</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td colspan="2">2028.</td><td>2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td>27</td><td>27</td><td colspan="2">27</td><td>27</td><td>30</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="6">Прихватљиво је одступање од једне одредбе ЕПЛС.</td></tr>
</table>

[76] Република Србија (РС) је потписала ЕПЛС, која је и потврђена у Народној скупштини усвајањем Закона о потврђивању ЕПЛС („Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори”, број 70/07) и ступила на снагу у погледу РС 01. јануара 2008. године. При томе је РС иницијално прихватила 24 од 30 одредби/ставова из првог дела Повеље. РС је први пут допунила ЕПЛС одредбама Закона о потврђивању додатног протокола ЕПЛС о праву да се учествује у пословима локалних власти, који је усвојен 15. јуна 2018. године (при чему није било прихватања нових ставова/одредби из Првог дела Повеље). Друга допуна ЕПЛС уследила је 2025. године, када су прихваћене још 3 одредбе из Првог дела Повеље - Законом о допуни Закона о потврђивању ЕПЛС усвојеним 22.10.2025. године (ступио на снагу осам дана од објављивања: „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори”, број 10/2025).

Назив показатеља	**Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима : 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација**				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе				
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ на нивоу посебног циља			
Јединица мере и природа	%	Пожељна је већа вредност			
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из индекса добре управе СКГО				
Назив носиоца прикупљања података	СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 31. децембра почев од 2018. године, и то сваке 2 године на репрезентативном узорку од минимум 30 ЈЛС (20%). Мерења су реализована 2021. године и 2023. године на узорку од 60 ЈЛС, а затим и 2025. године на узорку од 57 ЈЛС.				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају кроз индекс доброг управљања у областима (1) одговорности; (2) транспарентности, отворености и партиципације. Композитни индекс за сваку појединачну локалну самоуправу показује разлику између 1) тренутног – достигнутог и 2) пожељног – „идеалног" стања добре управе у конкретним областима, према унапред одређеним параметрима. Исказује се у процентима у односу на максимални могући скор. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. У складу са тим током 2025. године индекс је значајно унапређен. Стога није могуће у потпуности упоредити претходно утврђене вредности из година пре 2025. године са овом и наредних пет година (иако су мерења вршена у више наврата пре 2025. године)[77].				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости	Тренд у прошлости				Полазна вредност
	2018.	2021.		2023.	2025.
	43%	53%		59,1%	58,1%
Подаци о циљним вредностима	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	/	/	61%	/	63%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% мање у односу на циљане вредности.				

[77] Из наведених разлога, тј., због чињенице да је индекс у 2025. години адаптиран у складу са актуелним правним и планским оквирима, те се садржински у одређеним аспектима разликује од индекса који је праћен у претходном периоду - у 2025. години је обављено двоструко мерење учинка ЈЛС, тј., по претходној као и по новој садржини индекса. У том смислу, закључна извештајна вредност за 2025. годину, сходно иницијално постављеној садржини индекса у наведеним областима и овог показатеља износи: 61,2%. Вредност индекса за 2025. годину измерена сходно новој, унапређеној садржини индекса износи: 58,1% - и она се поставља као нова полазна вредност Програма за реформу система ЛС за период 2026-2030. а у односу на њу су дефинисане и циљане вредности за нови референтни период.

<table>
<tr><th>Назив показатеља</th><th colspan="5">Степен обучености локалних органа и управе за примену новог системског правног оквира за локалну самоуправу</th></tr>
<tr><td>Одговарајући општи, посебни циљ или мера</td><td colspan="5">Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="2">Квантитативни</td><td colspan="3">Показатељ на нивоу посебног циља</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="2">Композитна скала (1–5)</td><td colspan="3">Пожељна је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="5">Извештаји СКГО</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="5">МДУЛС, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs
СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="5">Подаци се прикупљају на годишњем нивоу.</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)</td><td colspan="5">Овај показатељ мери у ком степену су локални службеници и секретари општинских и градских скупштина, обучени за примену нових системских прописа који уређују локалну самоуправу. Показатељ прати обученост локалних службеника и секретара за примену следећих прописа: 1) Закон о локалној самоуправи и 2) Закон о референдуму и народној иницијативи.
Вредност показатеља се израчунава тако што се одређује резултат у складу са дефинисаном скалом од 1 до 5:
Службеници и секретари скупштина у више од 30% градова, општина и градских општина је обучено за примену Закона о референдуму и народној иницијативи
Службеници и секретари скупштина у више од 50% градова, општина и градских општина је обучено за примену Закона о референдуму и народној иницијативи и више од 30% за примену нових решења из Закона о локалној самоуправи
Службеници и секретари скупштина у више од 75% градова, општина и градских општина је обучено за примену Закона о референдуму и народној иницијативи и више од 50% за примену нових решења из Закона о локалној самоуправи
Службеници и секретари скупштина у више од 85% градова, општина и градских општина је обучено за примену Закона о референдуму и народној иницијативи и више од 75% за примену нових решења из Закона о локалној самоуправи
Службеници и секретари скупштина у више од 90% градова, општина и градских општина је обучено за примену Закона о референдуму и народној иницијативи и више од 90% за примену нових решења из Закона о локалној самоуправи</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости</td><td colspan="4">Тренд у прошлости</td><td>Полазна вредност</td></tr>
<tr><td>2022.</td><td>2023.</td><td colspan="2">2024.</td><td>2025.</td></tr>
<tr><td>0</td><td>0</td><td colspan="2">0</td><td>0</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td>2028.</td><td>2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="5">Прихватљиво је одступање од једне оцене на планираној скали.</td></tr>
</table>

Посебни циљ 2: Унапређење система финансирања локалне самоуправе

<table>
<tr><td>Назив показатеља</td><td colspan="6">Удео текућих прихода градова и општина (са урачунатим трансферима од других нивоа власти) у укупним текућим приходима у Републици Србији</td></tr>
<tr><td>Одговарајући општи, посебни циљ или мера</td><td colspan="6">Унапређење система финансирања локалне самоуправе</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="3">Квантитативни</td><td colspan="3">Показатељ на нивоу посебног циља</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="3">%</td><td colspan="3">Пожељна је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="6">РЗС – Општине и региони - https://www.stat.gov.rs/publikacije/publication/?p=17065&tip=13
Месечни билтен јавних финансија Министарства финансија - https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="6">Министарство финансија, Иван Зечић, ivan.zecic@mfin.gov.rs
СКГО, Александар Маринковић, aleksandar.marinkovic@skgo.org</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="6">Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)</td><td colspan="6">Овај показатељ показује степен учешћа текућих прихода ЈЛС (укључујући и приходе од трансфера од других нивоа власти) у текућим приходима опште државе. Он показује степен децентрализације ЈЛС. Овај показатељ се израчунава тако што се укупан износ текућих прихода ЈЛС подели текућим приходима опште државе из консолидованог биланса.

ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА

$$\frac{\text{Текући приходи (укључујући приходе од трансфера од других нивоа власти) ЈЛС}}{\text{Текући приходи државе (консолидовани биланс)}} \times 100$$</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости</td><td colspan="3">Тренд у прошлости</td><td colspan="3">Полазна вредност</td></tr>
<tr><td>2021.</td><td>2022.</td><td>2023.</td><td colspan="3">2024.</td></tr>
<tr><td></td><td>14%</td><td>13,7%</td><td>13,6%</td><td colspan="3">13%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td>2028.</td><td>2029.</td><td colspan="2">2030.</td></tr>
<tr><td>13%</td><td>13%</td><td>14,3%</td><td>14,3%</td><td colspan="2">14,5%</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="6">Прихватљиво је одступање до 0.5 перцинтилних поена од циљане вредности</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>Назив показатеља</th><th colspan="7">Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе</th></tr>
<tr><td>Одговарајући општи, посебни циљ или мера</td><td colspan="7">Унапређење система финансирања локалне самоуправе</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="3">Квантитативни</td><td colspan="4">Показатељ на нивоу посебног циља</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="3">%</td><td colspan="4">Пожељна је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="7">Подаци ИСИБ АП и ЈЛС (2021-2024)
Подаци из Месечног билтена јавних финансија - https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija
Подаци Управе за трезор Министарства финансија
Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП, https://rsjp.gov.rs/jls-baza/</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="7">Министарство финансија, Иван Зечић, ivan.zecic@mfin.gov.rs
СКГО, Александар Маринковић, aleksandar.marinkovic@skgo.org</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="7">Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)</td><td colspan="7">Овај показатељ показује степен учешћа капиталних издатака у издацима локалне самоуправе. С обзиром на то да је једна од кључних функција локалне самоуправе развој локалне комуналне и социјалне инфраструктуре (у образовању, социјалној заштити, култури, спорту, омладинској политици и др.) одређени ниво удела капиталних издатака у локалном буџету указује на сврсисходност употребе прикупљених локалних прихода. Овај показатељ се израчунава тако што се укупан износ капиталних издатака подели укупним износом издатака локалне самоуправе.
ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА
$$\frac{\text{Укупни капитални издаци ЈЛС}}{\text{Укупни издаци ЈЛС}} \times 100$$</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости</td><td colspan="4">Тренд у прошлости</td><td colspan="3">Полазна вредност</td></tr>
<tr><td>2021.</td><td>2022.</td><td>2023.</td><td>2024.</td><td colspan="3">2025.</td></tr>
<tr><td></td><td>17,3%</td><td>18,4%</td><td>18,1%</td><td>18%</td><td colspan="3">15,8%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td colspan="3">2028.</td><td>2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td></td><td>18,3%</td><td>18,7%</td><td colspan="3">19,2%</td><td>19,7%</td><td>20%</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="7">Прихватљиво је одступање до 0.5 перцинтилних поена од циљане вредности.</td></tr>
</table>

Посебни циљ 3: Унапређена организација и капацитети локалне самоуправе

Назив показатеља	**Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи**				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређена организација и капацитети локалне самоуправе				
Тип и ниво показатеља	Квалитативни			Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	%			Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из индекса управљања људским ресурсима СКГО				
Назив носиоца прикупљања података	СКГО, Милош Муцок, milos.mucok@skgo.org				
Учесталост прикупљања података	Кретање на индексу се прати кроз периодичну (на сваке 2 до 3 године) екстерну процену од стране СКГО и мери као просечна процентуална вредност индекса на нивоу узорка ЈЛС, која се потом екстраполира на све ЈЛС.				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају у процесу управљања људским ресурсима у локалној управи. Такође, индекс указује и на степен капацитета локалне самоуправе да обезбеди адекватно функционисање и одговарајуће кадрове у локалној управи за обезбеђивање управних услуга према грађанима и привреди. Постојећи индекс за управљање људским ресурсима садржи мерења капацитета ЈЛС у следећим областима**:** 1) организација и планирање људских ресурса; 2) попуњавање радних места; 3) стручно усавршавање и оспособљавање запослених; 4) оцењивање запослених, дисциплинска одговорност и жалбени поступак и 5) комуникација, етика, вредности и култура организације. Индекс служи за самопроцењивање од стране градова и општина и, поред тога што је алат за процену капацитета, он има и карактер развојног алата јер садржи и смернице за унапређење рада ЛС. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. У складу са тим током 2025. године индекс је значајно унапређен. Стога није могуће у потпуности упоредити претходно утврђене вредности из година пре 2025. године са овом и наредних пет година (иако су мерења вршена у више наврата пре 2025. године). До краја 2025. године спроведено је мерење у складу са новим садржајем индекса и подаци из овог мерења су искоришћени за дефинисање полазне вредности и циљаних вредности за даље праћење показатеља.				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости	Тренд у прошлости				Полазна вредност
	2022.	2023.		2024.	2025.
	59,3%	/		/	56,7%
Подаци о циљним вредностима	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	/	62,4%	65,2%		68%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% од циљане процентуалне вредности.				

<table>
<tr><td>Назив показатеља</td><td colspan="5">Степен обучености локалних управа за примену нових правних и процесних решења у области управљања људским ресурсима и стручног усавршавања</td></tr>
<tr><td>Одговарајући општи, посебни циљ или мера</td><td colspan="5">Унапређена организација и капацитети локалне управе</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="2">Квантитативни</td><td colspan="3">Показатељ на нивоу посебног циља</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="2">Композитна скала (1–5)</td><td colspan="3">Пожељна је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="5">Евиденције МДУЛС</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="5">МДУЛС, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs
СКГО, Милош Муцок, milos.mucok@skgo.org</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="5">Подаци се прикупљају на годишњем нивоу.</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)</td><td colspan="5">Овај показатељ мери у ком степену су општинске, градске и управе градских општина обучене за примену нових правних и процесних решења у области управљања људским ресурсима. Показатељ прати обученост локалних службеника у следећим областима: 1) вредновање радне успешности службеника засновано на компетенцијама; 2) стратешко и оперативно кадровско планирање; 3) увођење у посао и интеграција новозапослених; 4) примена нових прописа о платама службеника и намештеника у ЈЛС и 5) стручно усавршавање службеника у ЈЛС.
Вредност показатеља се израчунава тако што се одређује резултат у складу са дефинисаном скалом од 1 до 5:
Више од 60% управа ЛС су обучене за примену вредновања радне успешности службеника у ЈЛС засновано на компетенцијама
Више од 60% управа ЛС су обучене за примену вредновања радне успешности службеника у ЈЛС засновано на компетенцијама и за стратешко и оперативно кадровско планирање
Више од 60% управа ЛС су обучене за примену вредновања радне успешности службеника у ЈЛС засновано на компетенцијама, за стратешко и оперативно кадровско планирање и увођење у посао и интеграцију новозапослених
Више од 60% управа ЛС су обучене за примену вредновања радне успешности службеника у ЈЛС засновано на компетенцијама, за стратешко и оперативно кадровско планирање, увођење у посао и интеграцију новозапослених и примену нових прописа о платама службеника и намештеника у ЈЛС,
Више од 60% управа ЈЛС су обучене за примену вредновања радне успешности службеника у ЈЛС засновано на компетенцијама, за стратешко и оперативно кадровско планирање, увођење у посао и интеграцију новозапослених, примену нових прописа о платама службеника и намештеника у ЈЛС и стручно усавршавање службеника у ЈЛС.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости</td><td colspan="4">Тренд у прошлости</td><td>Полазна вредност</td></tr>
<tr><td>2022</td><td>2023.</td><td colspan="2">2024.</td><td>2025.</td></tr>
<tr><td></td><td>0</td><td>0</td><td colspan="2">0</td><td>0</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2026</td><td>2027.</td><td>2028.</td><td>2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="5">Прихватљиво је одступање од једне оцене на планираној скали.</td></tr>
</table>

Посебни циљ 4: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа

<table>
<tr><th>Назив показатеља</th><th colspan="4">Ниво функција за које су ЈЛС преузеле одговорност</th></tr>
<tr><td>Одговарајући општи, посебни циљ или мера</td><td colspan="4">Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="2">Квалитативни</td><td colspan="2">Показатељ на нивоу посебног циља</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="2">Бодови</td><td colspan="2">Пожељна је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="4">Анализа правног оквира који уређује расподелу надлежности јавне управе у конкретним областима које прати показатељ</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="4">МДУЛС, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs
СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="4">Подаци се прикупљају до 31. марта текуће године за претходну.</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)</td><td colspan="4">Показатељ прати надлежности локалних власти у Републици Србији и процењује да ли локалне самоуправе имају ефективну дискрециону политику у оквиру својих надлежности и да ли имају пуну одговорност да самостално доносе коначне одлуке у одабраним областима јавне политике. Основ за успостављање овог показатеља јесте методологија СИГМА која је коришћена у извештају овог програма о вишестепеном систему управљања у региону западног Балкана из 2025. године (Секција 4. Надлежности и одговорности локалне самоуправе) и на основу кога је изведена полазна вредност за 2025. годину. Видети више на https://www.sigmaweb.org/en/publications/implementation-and-challenges-of-multi-level-governance-in-the-western-balkans_32891a8f-en.html .
Показатељ прати колико је широк обим надлежности локалних власти у 15 различитих области јавних услуга: 1) Полиција, ватрогасци и цивилна заштита; 2) Јавни превоз; 3) Загађење ваздуха, заштита земљишта и подземних вода, заштита климе; 4) Управљање отпадом; 5) Водовод и канализација; 6) Социјално становање; 7) Грађевинске дозволе и зонирање; 8) Урбанистичко планирање и развој насеља; 9) Примарна здравствена заштита и болнице; 10) Културне и рекреативне активности; 11) Предшколско образовање; 12) Основно образовање; 13) Средње образовање; 14) Социјална заштита и 15) Социјална помоћ.
Број бодова се додељује применом следеће методологије: 0 бодова – ЈЛС немају надлежност у конкретној области; 0.25 бодова – ЈЛС имају делимичну надлежност у конкретној области; 0.5 бодова – ЈЛС и виши нивои јавне управе имају подједнак ниво надлежности у конкретној области; 0.75 бодова – ЈЛС имају претежну надлежност у конкретној области; и 1 бод – ЈЛС имају потпуну надлежност у конкретној области. Свака област политике може добити максимално 1 бод односно укупно 15 бодова. Виши ниво добијених бодова показује шири обим области услуга које пружају локалне самоуправе и виши ниво ефективне дискреционе политике и крајње одговорности за конкретну област коју локалне самоуправе имају.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости</td><td colspan="3">Тренд у прошлости</td><td>Полазна вредност</td></tr>
<tr><td>2022.</td><td>2023.</td><td>2024.</td><td>2025.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>7.5</td></tr>
</table>

Подаци о циљним вредностима	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	7.5	7.5	7.75	8	8.5
Процена успешности	Прихватљиво је одступање у вредности од 0.25 бодова				

Назив показатеља	**Удео ЈЛС које су успоставиле међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС**				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа				
Тип и ниво показатеља	Квантитативни			Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	Проценат			Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештај МДУЛС				
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС , Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до 31. јануара за претходну годину.				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ мери колико је ЈЛС успоставило неки облик међуопштинске сарадње (МОС) у обављању послова локалне самоуправе као једног од кључних механизама за унапређење доступности и ефикасног остваривања функција локалне самоуправе за грађане Републике Србије. Под облицима МОС подразумева се сарадња коју градови и општине остварују у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи (чл. 88, 88а, 88в, 88г и 88д). У складу са ЗЛС, министарство надлежно за локалну самоуправу води евиденцију о закљученим споразумима о сарадњи и та евиденција чини основу за праћење овог показатеља. Вредност показатеља се израчунава тако што се број ЈЛС које имају потписан споразум о МОС подели са укупним бројем ЈЛС. ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА $\frac{\text{Број ЈЛС које имају МОС}}{\text{Укупан број ЈЛС}} \times 100$				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости	Тренд у прошлости				Полазна вредност
	2021	2022.	2023.	2024.	2025.
	36%	44%	60%	61%	62%
Подаци о циљним вредностима	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	63%	64%	65%	66%	67%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање од 1% у односу на планирану вредност.				

Прилог 2: Информације о спроведеним консултацијама и јавној расправи

Током вредновања учинака и резултата спровођења Програма за реформу система локалне самоуправе за период 2021-2025 као и наредног програмског периода од 2026. до 2030. године, спроведен је консултативни процес. Велики број мера утврђених Програмом усмерен је на унапређење правног оквира за несметан развој локалне самоуправе. За спровођење утврђених мера задужени су, пре свега, МДУЛС и СКГО, а нарочито за мере и активности планиране за постизање Посебног циља 1. *Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе* и Посебног циља 3. *Унапређена организација и капацитети локалне управе*, док постојање више различитих носилаца за мере и активности у оквиру Посебних циљева 2. и 4. потврђују међусекторски карактер Програма.

Током процеса припреме, одржана су три састанка Подгрупе за тематску област 6: систем локалне самоуправе (Подгрупа), у оквиру Посебне радне групе за израду Акционог плана за период од 2026. до 2030. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и пратећих програма. Наведена Подгрупа, чији је задатак био да изради Програм за реформу система локалне самоуправе за период 2026-2030 (Програм) и Акциони план за његову реализацију, састала се 03. марта 2025. године, 08. априла 2025. године, 07. маја 2025. године. На иницијативу Министарства државне управе и локалне самоуправе и Подгрупе, представници одређених органа државне управе који нису именовани за чланове ове Подгрупе, позвани су да присуствују другом састанку односно да се укључе у израду Програма и Акционог плана, како би препознали шта је у њиховом делокругу рада, а односи се на послове локалне самоуправе. Након тога, у периоду од маја 2025. године одржан је низ појединачних консултација са члановима Подгрупе, као и другим органима који су додатно предложили активности у оквиру Акционог плана. Током периода израде докумената, највише консултација одржано је са СКГО, имајући у виду да је у највећем броју активности ова институција препозната као партнер у реализацији. Чланови Подгрупе присуствовали су и на прва два састанка Посебне радне групе за израду Акционог плана за период од 2026. до 2030. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и пратећих програма. Финална верзија Програма и Акционог плана достављена је на коментаре и сагласност током фебруара месеца 2026. године члановима Подгрупе, органима који су додатно учествовали у изради документа а који нису чланови Подгрупе, као и члановима Посебне радне групе за израду Акционог плана за период од 2026. до 2030. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и пратећих програма.

У периоду од 6. фебруара 2025. до 31. марта 2025. године Министарство државне управе и локалне самоуправе спровело је фазу консултација у току израде Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији са Акционим планом за период од 2026. до 2030. године његову реализацију. У том периоду, свим заинтересованим странама омогућено је да доставе на прописаном обрасцу коментаре и предлоге активности за Акциони план Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2026. до 2030. године.

Консултације су организоване путем Портала „еКонсултације” (https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/458/3) и интернет странице Министарства државне управе и локалне самоуправе (https://mduls.gov.rs/obavestenja/obavestenje-o-pocetku-izrade-predloga-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji-za-period-od-2026-do-2030-godine-sa-akcionim-planom-za-njegovo-sprovodjenje/), као и кроз одржавање састанка са члановима Посебне радне групе за израду Акционог плана за период од 2026. до 2030. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и пратећих програма, и Подгрупе.

Током трајања консултација, Министарство државне управе и локалне самоуправе није примило писане коментаре путем Портала „еКонсултације”, али је у оквиру процеса консултација 3. марта 2025. године, одржан *kick off* састанак Посебне радне групе за израду Акционог плана за период од 2026. до 2030. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и пратећих програма са ширим кругом заинтересованих страна, попут донатора, међународних организација, организација цивилног друштва, ширим кругом државних органа, на којем су све заинтересоване стране биле у могућности да дају предлоге, коментаре на постојећи и будући стратешки оквир. Током састанка разматране су све релевантне тематске области и остварено је активно учешће учесника. Такође, предлози и сугестије које је Министарство државне управе и локалне самоуправе добило од Удружења интерних ревизора Србије, прослеђене су Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију, имајући у виду да ће се даљи развој и унапређење функције интерне ревизије у јавном сектору суштински одвијати у оквиру мера и активности Програма реформе управљања јавним финансијама за период након 2025. године, те није било могуће уврстити предлоге активности у оквиру Акционог плана Предлога програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2026. до 2030. године.

Након израде предлога активности за период од 2026. до 2030. године и пасоша показатеља, покренут је процес процене трошкова у оквиру кога су институције, које су носиоци планираних активности, достављале податке о средствима која ће бити опредељена за њихово спровођење.

Након објављивања Предлога програма на Порталу „еКонсултације” биће спроведена јавна расправа у складу са Законом о планском систему. Превод Програма са акционим планом шаље се Европској комисији на коментаре у истом периоду.

IX ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Овај програм са Акционим планом објавити на интернет страници Владе, на интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе и на Порталу „еКонсултације" у року од седам радних дана од дана усвајања.

Овај програм са Акционим планом објавити у „Службеном гласнику Републике Србије".

05 Број: 021-10652/2026
У Београду, 30. октобра 2026. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

проф. др Ђуро Мацут