

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I ПРАВНИ ОСНОВ

Правни основ за доношење Предлога уредбе о методологији израде докумената јавних политика садржан је у члану 51. став 1. тачка 1) и 4) Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), који прописује да Влада на предлог органа надлежног за координацију јавних политика прописује методологију управљања јавним политикама нарочито обим, процес и контролу спровођења анализе ефеката приликом израде докумената јавних политика и прописа, као и анализе ефеката након њиховог усвајања, укључујући и начин спровођења консултација за документе јавних политика и прописе и јавне расправе за документе јавних политика, врсте мера јавних политика и садржину и форму докумената јавних политика, форму и садржину извештаја о спроведеној анализи ефеката, који садржи и податке о спроведеним консултацијама и јавној расправи, форму и садржину изјаве о усклађености са мишљењем државног органа надлежног за координацију јавних политика, за која документа јавних политика и прописе спровођење анализе ефеката није обавезно, елементе анализе ефеката усвојених докумената јавне политике и прописа, начин извештавања о резултатима спровођења јавних политика, начин вредновања учинака јавне политике и прописа, као и области планирања и спровођења јавних политика, као и садржину и начин вођења и одржавања Јединственог информационог система, као и дигитални формат у коме се уносе документа у тај систему.

Такође, члан 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - УС, 44/14 и 30/18 – др. закон), прописује да Влада уредбом додатно разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ

Усвајањем Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18 – у даљем тексту: Закон) и Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19 – у даљем тексту: постојећа Уредба) у Републици Србији је први пут успостављен правни оквир за уређење планског система. Наведеним правним оквиром је успостављен систем управљања јавних политика, који је усмерен на процес креирања планских докумената и на њихов квалитет. Већина усвојених документа јавних политика прати захтеве правног оквира, израђени су на основу квалитетније спроведених анализа, имају одговарајућу структуру циљева, дефинисане показатеље за мерење постигнутих учинка, дефинисане рокове и реалнији су за спровођење у односу на документа усвојена у периоду пре успостављања поменутог правног оквира. Поред тога, у извесном степену је дошло до смањења броја докумената јавних политика (тренутно на снази 76 стратегија и програма, као и седам планских документа припремљених и усвојених у процесу ЕУ интеграција¹)

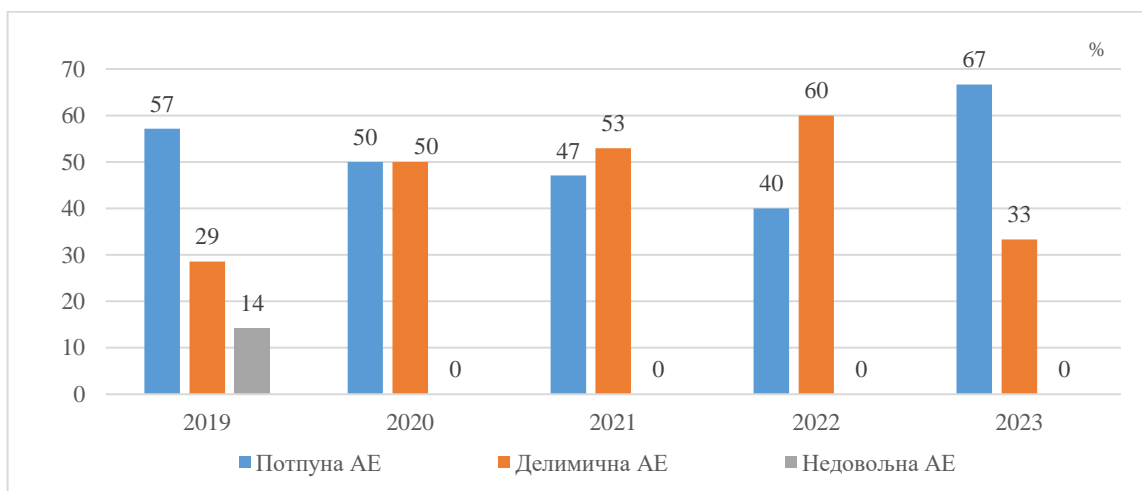
Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП) је у периоду 2019-2023. године издао укупно 125 мишљења и оценио да већина документа јавних политика има одговарајући садржај и добру представљену анализу ефеката, односно да садржи потпуну или делимичну анализу ефеката, са изузетком два мишљења да је анализа ефеката недовољна, која су издата у првој години спровођења постојеће Уредбе.

¹ Наведени подаци су дати са пресеком до 1. марта 2023. године - Републички секретаријат за јавне политике

Табела 1. Преглед броја ДЈП достављених на мишљење РСЈП и усвојених на Влади РС према оцини анализе ефеката у периоду 2019-2023. године

	2019		2020		2021		2022		2023	
	достављен о РСЈП на мишљење	усвојен о	достављен о РСЈП на мишљење	усвојен о	достављен о РСЈП на мишљење	усвојен о	достављен о РСЈП на мишљење	усвојен о	достављен о РСЈП на мишљење	усвојен о
Потпуна АЕ	13	8	6	5	8	8	6	4	7	8
Делимична АЕ	7	4	7	5	16	9	3	6	3	4
Недовољна АЕ	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Потребна АЕ	22	14	13	10	24	17	9	10	10	12
Не треба да садржи АЕ	1	0	1	1	18	13	13	11	14	11
Укупно	23	14	14	11	42	30	22	21	24	23

Извор: РСЈП



Слика 1.

Удео усвојених ДЈП који садрже анализу ефеката у односу на укупан број усвојених ДЈП за које је потребно урадити анализу ефеката, према оцини анализе ефеката у периоду 2019-2023. године

У табели 1. као и на слици 1. приказани су статистички подаци о броју и процентуалним уделима издатих мишљења и оцини анализе ефеката на ДЈП који су достављени на мишљење РСЈП, као и оних који су усвојени на Влади од почетка примене важећег правног оквира до краја 2023. године.

У складу са планским оквиром, успостављен је Јединствен информациони систем за планирање, праћење спровођења и извештавање (у даљем тексту: Јединствени информациони систем), који обезбеђује повезаност између планираних мера и финансијског планирања, као и систематско прикупљање података и праћење спровођења докумената јавних политика. У периоду примене постојеће Уредбе успостављена је пракса утврђивања трошкова за потребе спровођења докумената јавних политика.

Такође, успостављена је пракса сарадње са заинтересованим странама у формулисању јавних политика у ранијим фазама процеса израде докумената јавних политика.

Међутим, и поред евидентних позитивних ефеката, који су постигнути након успостављања планског система у Републици Србији, у пракси се показало да постоји простор да се унапреди постојећа Уредба, ради ефикасније примене и бржег достизања

очекиваних резултата. То се превасходно односи на предмет постојеће Уредбе, који је обухватио истовремено правила која се односе и на документа јавних политика, и на прописе. Како је сам процес спровођења *ex-ante* анализе ефеката, који је дефинисан Законом, сложен и компликован, пракса је показала да је постојеће решење којим се једном уредбом истовремено уређује поменути процес и за документа јавних политика и за прописе, неодговарајуће. Иако се очекивало да ће прва година примене постојеће Уредбе стварати потешкоће у успостављању и уређењу планског система, пошто свака новина повлачи за собом додатне напоре како у раду доносиоца јавних политика, тако и у раду државних службеника на пословима праћења јавних политика, поменуте потешкоће нису нестале и у каснијим годинама примене постојеће Уредбе. Одредбе постојеће Уредбе нису јасно успоставиле разлику између процеса спровођења *ex-ante* анализе ефеката документа јавних политика и прописа, *ex-post* анализе ефеката документа јавних политика и прописа, начина извештавања, а нису довољно прецизно разрадиле и друга питања која су предмет постојеће Уредбе. То је проузроковало неопходност константног разјашњења одредби постојеће Уредбе и то најчешће у вези отклањања нејасноћа самих одредби.

Поред наведеног, резултати *ex-post* анализе примене наведених прописа су показали да постоје недостаци постојеће Уредбе, као и простор за додатно унапређење правног оквира.

С тим у вези, према постојећој Уредби свака област планирања и спровођења јавних политика (у даљем тексту: област планирања) обухваћена је једном секторском стратегијом, а посебни циљеви исте стратегије даље се разрађују кроз програме у истој области планирања. Уредбом је утврђено 18 области планирања, али без дефинисања њиховог обухвата. Као последица тога, једна од појава приликом доношења секторских стратегија је била да су предлагачи обухват стратегија одређивали на основу законом дефинисане надлежности, а које се нису нужно поклапале са предвиђеним областима планирања. У пракси је то довело до усвајања више секторских стратегија у једној области планирања, од стране различитих предлагача и због тога се оптимизација области планирања није могла спровести у потпуности. Поред тога, у пракси су се појављивали захтеви надлежних предлагача да се јасно дефинише обухват сваке од прописаних области планирања. Са друге стране, постојећа Уредба није прецизирала да ли се правила, која се односе на области планирања веже и за локални ниво, што је довело до тога да локалне самоуправе различито тумаче обавезе у вези доношења „кровне” стратегије за сваку област планирања.

У складу са напред наведеним, било је неопходно да се прецизно дефинише обухват сваке од области планирања. Додатно, било је потребно и повећати број области планирања како би боље одражавале стварне потребе (нпр. раздвајање области планирања запошљавање и социјална политика, или област саобраћај и телекомуникације и сл.) и тај је број у повећан на 23 области планирања и описан је обухват сваке од њих. Такође, прецизирано је да се на републичком нивоу област планирања уређује једном секторском стратегијом, коју предлаже надлежни предлагач у консултацији са другим органима државне управе. Ако се након доношења секторске стратегије утврди да област планирања није обухваћена у целини донетом стратегијом, односно уколико се накнадно утврди нова појава, односно проблем у истој области планирања, надлежни предлагач доноси програм. Такође, предложено је да је могуће донети и међусекторску стратегију када више области планирања уређују сродне јавне политике и наведени су могући међусекторски обухвати. Предвиђено је да аутономна покрајина и локална самоуправа, у складу са својим надлежностима, самостално одлучују која ће документа јавних политика донети, без обавезе да доносе стратегију за сваку прописану област планирања или било који други документ јавне политике. Такође, Предлог уредбе предложио је и решење када за једну област не постоји једна секторска стратегија већ има више различитих стратегија са различитим периодом важења или има више програма без секторске стратегије. Наиме, након усвајања секторске стратегије, постојећи програми у области планирања усклађују се

у року од 12 месеци од дана усвајања секторске стратегије. Када истекне период важења постојеће стратегије, а која сада не уређује неку од предвиђених области планирања, за уређење дела области биће донет програм. Предложеним решењима успоставиће се у пракси јасне и чврсте везе између докумената јавних политика, односно допринеће се успостављању јасне хијерархије докумената јавних политика.

Постојећом Уредбом је на исти начин уређено спровођење анализе ефеката за документа јавних политика и за прописе, што је у примени довело до нејасноћа приликом спровођења анализе ефеката, као и различитог тумачења одредби које прописују анализу ефеката. Према постојећој Уредби, одлука о потреби спровођења *ex-ante* анализе ефеката, доноси се пре отпочињања израде документа јавне политике на основу резултата два теста – теста нивоа утицаја и теста приоритета. Међутим, поменути тестови су се у пракси показали несврхисходни када су у питању документа јавних политика, пошто се резултати спровођења анализе ефеката у великој мери преклапају са садржином документа јавне политике, те није могуће израдити документ јавне политике без претходно спроведене анализе ефеката, односно без приказаних резултата поменуте анализе у самом документу јавне политике. Због наведеног, тест нивоа утицаја и тест приоритета се не могу спроводити за документа јавних политика. Са друге стране, постојећа Уредба је избор врсте документа јавне политике повезала са анализом ефеката, препознајући га као један од корака процеса анализе ефеката, што је неправилно и у пракси неприменљиво, посебно што врста документа јавне политике ни у ком случају не зависи од спроведене анализе ефеката, већ искључиво од области планирања. С тим у вези, за одређивање врсте документа је релевантно, да ли се у конкретном случају уређује целокупна област планирања, где је потребно донети једну секторску стратегију, да ли се обухвата више области планирања када треба донети међусекторску стратегију, или је у питању програм којим се разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа. Један број надлежних предлагача је, услед нејасних и/или неприменљивих одредби, неправилно одредила врсту документа јавне политике, док је РСЈП имао могућност да стави примедбу на такав неправилан избор тек путем давања мишљења приликом упућивања документа у јавну расправу, односно када је документ у завршеној фази израде. У таквим ситуацијама, предлагачи документа често нису прихватили мишљење РСЈП-а, са образложењем да сматрајући да су већ спровели детаљну анализу ефеката, да је њихова тема од изузетног значаја да завређује ниво стратегије, или да је израда стратегије („стратешког документа”) обавеза проистекла из процеса приступања ЕУ. Такође, обавеза да се размотре све могуће опције/мере током процеса израде документа јавне политике, додатно компликује сложен процес израде документа јавне политике, а истовремено представља велико оптерећење за надлежне предлагаче. Такође, пракса је показала да су и одредбе постојеће Уредбе нејасне у вези спровођења анализе ефеката приликом израде акционог плана, односно да ли треба или не спровести анализу ефеката и у случају доношења акционих планова с обзиром да се у њима не дефинишу нове мере, већ се преузимају из стратегије/програма, чијем спровођењу акциони план и служи, а за које је већ урађена анализа ефеката.

С обзиром на напред наведено, решења садржана у Предлогу уредбе поједностављују процес спровођења *ex-ante* анализе ефеката. Најпре, тиме што се не прописује обавеза спровођења теста нивоа утицаја и теста приоритета. Процес спровођења *ex-ante* анализе ефеката је препознат као процес израде стратегије, програма и концепта политике, док се за акционе планове који се доносе за разраду стратегије и програма она не спроводи. Такође, није потребно разматрати више опција када се на основу вредновања документа јавне политике наставља спровођење мера које су биле утврђене претходним документом јавне политике, као и када се у документ јавне политике преузимају обавезе из процеса европских интеграција. У погледу спречавања честе појаве неправилног избора документа јавне политике, прописује се обавеза да се надлежни предлагач, пре почетка рада на документу јавних политика, обраћа РСЈП-у ради избора врсте документа јавних

политика и изузећа докумената јавних политика у вези са чланом 49. или чланом 50. Закона. На овај начин РСЈП може утицати у најранијим фазама израде документа јавних политика на потенцијално повећање броја непотребних докумената јавних политика, коју врсту докумената јавних политика треба израдити, како би се обезбедила кохерентност целокупног система јавних политика.

Према постојећој Уредби праћење спровођења, извештавање и вредновање учинака докумената јавних политика није довољно јасно разрађено, због чега врло мали број надлежних предлагача доставља своје извештаје. Ако су предлагачи документа јавних политика органи државне управе, извештаје Влади достављају преко Јединственог информационог система, што у пракси може да значи да предлагачи само уносе податке у Јединствени информациони систем. Даље није јасно да ли РСЈП треба нешто да предузима према Влади, или надлежни предлагач, користећи податке унете и извезене у одређеном формату, тај извештај доставља Влади на информисање, односно разматрање и усвајање. Нејасноћа произилази из разлога што постојећа решења не прописују механизам који омогућава да доносиоци одлука размотре како да поступају са годишњим извештајима о спровођењу акционих планова, односно трогодишњих и финалних извештаја о спровођењу стратегије и програма. Такође, постојећа решења не праве разлику у садржини различитих извештаја: годишњих извештаја о спровођењу акционих планова и извештаја о спровођењу стратегије, односно програма. Предлагачима је остављено да самостално дефинишу садржину извештаја о резултатима спровођења документа јавних политика. Поред тога, није прописано на који начин подаци, информације и анализе у вези са спровођењем програма којим је преузет посебан циљ неке стратегије, могу бити правремено коришћени за извештавање о спровођењу те стратегије, а што би морало бити пре рокова утврђених за њено извештавање.

Предлогом уредбе разрађен је систем извештавања о резултатима спровођења документа јавних политика, који обухвата врсте извештаја и обавезну садржину извештаја, као и обавезу објављивања поменутих извештаја на својим интернет страницама. Такође, препозната је и улога РСЈП-а у поменутом процесу, јер на основу објављених извештаја РСЈП сачињава збирни извештај о спровођењу докумената јавних политика и доставља га Влади на разматрање и усвајање. Поред тога, остављена је могућност надлежном предлагачу да самостално поднесе Влади извештај о спровођењу документа јавне политике, са предлогом да Влада заузме став о одређеном питању. Предложена решења у делу који уређује праћење спровођења, извештавање и вредновање учинака докумената јавних политика омогућава да се побољша квалитет извештаја и анализа, да се подаци из редовних извештаја користе као главни извор информација за измену постојеће или осмишљавање нове јавне политике, као и да се обезбеди правремена доступност свим заинтересованим странама и широј јавности информација о постигнутим ефектима спроведеног документа јавне политике. Такође, предвиђено је да се за-програм одређује рок за достављање података и информација о његовом спровођењу, при чему се води рачуна о року за извештавање о стратегији из које се преузима посебан циљ као општи циљ наведеног програма. На овај начин се омогућава извештавање у једној области планирања, које подразумева интегрисано извештавање о свим међусобно повезаним документима. Успостављање усклађеног и уједначеног извештавања повезаних докумената (секторска стратегија и програми који разрађују посебни циљ/циљеве секторске стратегије) даће јаснију и свеобухватнију слику о спровођењу докумената у области планирања.

Поред наведеног, у Предлогу уредбе као новина уводи се повезивање општих и посебних циљева докумената јавних политика са циљевима одрживог развоја, односно циљевима Уједињених нација, који се односе на интегрисање економског и друштвеног развоја и заштите животне средине и очување природних ресурса у свету, а како би се осигурао одрживи развој и постигло благостање садашњих и будућих генерација (УН Агенда 2030 за одрживи развој). У вези са наведеном светском развојном агендом, од свих

држава потписница се очекује се да мобилишу своје ресурсе како би смањили сиромаштво, изборили се против неједнакости и пронашли решења за климатске промене, што се очекује и од Републике Србије као државе потписнице.

Такође, новина у Предлогу уредбе је дефинисање садржине акционог плана, који се не усваја истовремено са стратегијом/програмом, већ у законском року од 90 дана од њиховог усвајања, односно садржине акционог плана који се усваја након важења претходног акционог плана.

Осим наведеног, у Предлогу уредбе су прецизиране и друге одредбе, чиме се обезбеђује њихова правила примена, док се сама решења не мењају, а која су утврђена Законом.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Члан 1. Предлога уредбе ближе прописује методологију управљања јавним политикама, као и обим, процес и контролу спровођења анализе ефеката докумената јавних политика, анализу ефеката након усвајања, укључујући и начин консултација и јавне расправе, садржину и форму докумената јавних политика, елементе анализе ефеката усвојених докумената јавних политика, начин извештавања о резултатима спровођења јавних политика, вредновање њихових учинака, као и области планирања и спровођења. Такође, ближе уређује садржину, начин вођења и одржавања Јединственог информационог система, као и дигитални формат уноса докумената у тај систем.

Чланом 2. Предлога уредбе дато је значење израза које се користе у овој уредби.

Чланом 3. Предлога уредбе прописано је да је област планирања и спровођења јавних политика (у даљем тексту: област планирања), на републичком нивоу, уређена једном секторском стратегијом коју предлаже надлежни предлагач, у консултацији са другим државним органима. Предложене су 23 области планирања, чија је садржина дата у Прилогу 1, који је саставни део Предлога уредбе. Такође, овом одредбом предложено је да, надлежни предлач доноси програм ако се након доношења секторске стратегија утврди да област планирања није обухваћена у целини донетом секторском стратегијом, односно уколико се накнадно утврди нова појава, односно проблем у истој области планирања. Општи циљ програма је усклађен са општим циљем секторске стратегије, односно са приоритетним циљевима одређеним у документу развојног планирања и другим приоритетним циљевима Владе. Предложен је и изузетак од правила, када више области планирања уређују сродне јавне политике, тада се доноси међусекторска стратегија или програм, чијом израдом координира учесник у планском систему у чијој је надлежности претежни део мера обухваћених међусекторском стратегијом. Одредбе овог члана ближе дефинишу и шта су сродне јавне политике. Предложено је такође, да аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, у складу са својим надлежностима и потребама, одлучује за које области доноси стратегију, програм или концепт политике утврђених у Закону о планском систему Републике Србије или их обухвата средњорочним планом.

Чланом 4. Предлога уредбе прописано је да обим спровођења *ex-ante* анализе ефеката документа јавне политике који се израђује, зависи од значаја и величине потенцијалних ефеката мера јавних политика (у даљем тексту: мере) планираних тим документом, на јавне приходе и расходе, привредне субјекте и пословно окружење, грађане, животну средину и орган јавне управе, као и потребе спречавања потенцијалних негативних ефеката мера планираних тим документом, односно њиховог свођења на најмању могућу меру.

Чланом 5. Предлога уредбе прописано је да је *ex-ante* анализа ефеката обухвата: сагледавање постојећег стања у области планирања јавне политике, при чему се

идентификују проблеми које је потребно решити и његови узроци и последице, односно промена која треба да се постигне у области планирања; утврђивање општих и посебних циљева, као и показатеља учинка на основу којих ће се мерити њихово остварење; идентификовања опција – могућих мера за постизање циљева; анализа ефеката опција – могућих мера за постизање циљева и ризика за спровођење опција; избор оптималне опције – мера за постизање циљева; идентификацију надлежних органа и неопходних ресурса за спровођење оптималне опције – мера, праћење спровођења документа јавне политике, утврђивање и вредновање и извештавање о постигнутим учинцима документа јавне политике. Приликом спровођења *ex-ante* анализе ефеката, користе се резултати анализе ефеката које су спроведене приликом израде, праћења спровођења и извештавања о резултатима спровођења планских докумената који су од значаја за посматрану област планирања јавне политике, извештаји о раду органа јавне управе, извештаји међународних организација, информација до којих се дошло током консултација са циљним групама и заинтересованим странама, статистички подаци, као и друге анализе, истраживања и студије. За акционе планове који се доносе за разраду стратегија и програма не спроводи се *ex-ante* анализа ефеката.

Члан 6. Предлога уредбе прописује шта сагледавање постојећег стања обухвата таксативно наводећи: сагледавање спроведене *ex-post* анализе и вредновање учинка (у даљем тексту: вредновање) претходног документа јавне политике у истој области планирања, уколико такав документ постоји; анализу трендова у посматраној области планирања или делу те области на основу идентификованих релевантних и поузданих показатеља који се прате у тој области или делу области; анализу међународних трендова и упоредне праксе у посматраној области планирања, као и приказ положаја Републике Србије у међународним оквирима анализираних области; идентификацију и анализу циљних група и других заинтересованих страна; анализу уочених проблема у посматраној области планирања, њиховог обима и природе, као и узрока који су довели до њиховог настанка и последица које изазивају у пракси; идентификацију важећих докумената јавних политика и прописа који имају директан утицај на стање у области планирања и анализу тог утицаја у циљу конзистентног и усклађеног деловања у тој области планирања; анализу других разлога за промену у области или делу области планирања, у случају да није уочен проблем. Такође, прописује да се сагледавање постојећег стања спроводи на основу спроведеног вредновања претходног документа јавне политике, уколико такав документ постоји, као и на основу других доступних домаћих и међународних извештаја, статистичких података, студија, истраживања, анализа, анкета, информација које су прикупљене током консултативног процеса спроведеног приликом израде документа јавне политике и др. За правилно сагледавање постојећег стања, надлежни предлагач сагледава питања садржана у Прилогу 2, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Чланом 7. Предлога уредбе прописано је да се циљеви утврђују на основу сагледавања постојећег стања, имајући у виду уочени проблем који је потребно решити, као и узроке и последице тог проблема или промену коју је потребно постићи. Ако се документ јавне политике доноси у поступку спровођења документа јавне политике вишег нивоа општости или документа развојног планирања, преузима се релевантан циљ из тог документа. Такође, прописује да се приликом утврђивања циљева јавне политике, увек утврђују општи и посебни циљеви. Општи и посебни циљеви се утврђују на начин да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени. Општи циљ се утврђује као пројекција стања, које се намерава постићи на нивоу друштва у одређеној области или делу области планирања. Посебни циљеви су пројекције стања, која се намерава постићи у односу на одређене субјекте и/или односе у области или делу области планирања у којој та политика делује и који доприносе остварењу општег циља. Посебни циљеви постижу се спровођењем мера, односно групе мера садржаних у документу јавне политике, при чему се свака мера, односно група мера обавезно везује за конкретан посебан циљ. Приликом

утврђивања циљева узимају се у обзир циљеви одрживог развоја. За правилно утврђивање циљева, надлежни предлагач сагледава питања садржана у Прилогу 3, који је одштампан у ову уредбу и чини њен саставни део.

Чланом 8. Предлога уредбе прописано је да се показатељима учинка у прати степен остварене промене између почетног стања и стања након спровођења мера јавне политике имајући у виду ефекат, исход и резултат. Показатељи учинка дефинишу се током израде документа јавне политике, и то – приликом дефинисања циљева јавне политике и мера за њихово спровођење, како би се благовремено планирао процес обезбеђења података неопходних за праћење остварења утврђених циљева. Показатељ учинка дефинише се за праћење остваривања циљева документа јавне политике и мера за њихово спровођење и могу бити: показатељи ефеката (на нивоу општег циља јавне политике); показатељи исхода (на нивоу посебног циља јавне политике); показатељи резултата (на нивоу мера јавних политика). По потреби показатељи се могу одредити и на нивоу активности. Показатељи учинка су квантитативно изражени. Када није могуће формулисати квантитативне показатеље учинка, формулишу се квалитативни показатељи учинка. Приликом дефинисања показатеља учинка, води се рачуна о томе да они буду родно осетљиви. Приликом утврђивања показатеља учинка узимају се у обзир показатељи циљева одрживог развоја. Приликом утврђивања показатеља учинка одређује се: почетна вредност, која је вредност показатеља у години која претходи почетку израде или доношења документа јавне политике, односно у години за коју постоје релевантни подаци; циљна вредност, која је пројектована вредност показатеља за сваку годину спровођења документа јавне политике; извор провере, који подразумева да се подаци прикупљају из различитих релевантних и поузданих извора, као што су: база података одговорног произвођача званичне статистике и друга база података, евиденција, извештај, истраживање, студија или други документ који садржи податке о вредности показатеља учинка. Циљна вредност показатеља учинка се одређују на основу постојећег стања (почетне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду, имајући у виду расположиве ресурсе.

Чланом 9. Предлога уредбе, прописано је да идентификација опција подразумева разматрање већег броја могућих мера, односно групе мера за постизање посебних циљева јавне политике, укључујући и „*status quo*” опцију. Приликом идентификовања опција, идентификују се и потенцијални ресурси неопходни за спровођење могућих мера, укључујући потребна финансијска средства и друге материјалне ресурсе (кадровске, организационе, управљачке и институционалне). Изузетно, није потребно разматрати више опција у случајевима, када се на основу препорука спроведеног вредновања из члана 33. ове уредбе, наставља спровођење мера које су биле утврђење претходним документом јавне политике, као и када се у документ јавне политике преузимају обавезе из процеса европских интеграција.

Члан 10. Предлога уредбе, прописује да се анализа ефеката идентификованих (могућих) опција, односно мера спроводи ради утврђивања њихових предности и недостатака, и подразумева анализу ефеката, економских ефеката, ефеката на друштво, ефеката на животну средину, управљачких ефеката, финансијских ефеката и ризика. Приликом анализе прате се позитивни и негативни, као и директни и индиректни ефекти мера. Негативни ефекти који су идентификовани приликом анализе ефеката опција, односно мера, подразумевају и планирање додатних мера у сврху њиховог смањења, односно отклањања. Анализа ефеката обухвата и процену усклађености утврђених опција, односно мера, са мерама утврђеним у важећим документима јавних политика у релевантним областима планирања, као и планским документима насталим у оквиру европских интеграција и мултилатералне сарадње.

Чланом 11. Предлога уредбе, прописано је да се анализом економских ефеката сагледавају значајни директни и индиректни, позитивни и негативни ефекти опција, односно мера на пословно окружење, и то на: пословање привредних субјеката; инвестиције

привредних субјеката; продуктивност привредних субјеката; приступ тржишту привредног субјеката. За правилну анализу економских ефеката, надлежни предлагач сагледава питања садржана у Прилогу 5, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Чланом 12. Предлога уредбе, прописано је да се анализом ефеката на друштво сагледавају ефекти на различите категорије становништва, а нарочито на осетљиве друштвене групе и то ефекти на: људска права, социјално укључивање, једнакост третмана и недискриминацију; тржиште рада, запошљавање и услове за рад; квалитет, доступност и приуштивост система образовања, социјалне заштите, здравствене заштите, адекватног становања, као и доступност и приуштивост адекватне хране, чисте пијаће воде, енергије и других јавних услуга; здравље људи; доступност културних садржаја и очувања културног наслеђа; жене и мушкарце тј. родну равноправност. За правилну анализу ефеката на друштво, надлежни предлагач сагледава питања садржана у Прилогу 6, а који је саставни део Предлога уредбе.

Чланом 13. Предлога уредбе, прописано је да се анализом ефеката на животну средину сагледавају значајни позитивни и негативни, непосредни и посредни ефекти опција, односно мера на очување режима воде, ваздуха, земљишта хране, биодиверзитет, прилагођевање на измењене климатске услове, као и на факторе утицаја на квалитет животне средине (управљање отпадом, инфраструктуру, природна добра и сировине, енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије, емисије гасова са ефектом стаклене баште и др.). Изузетно, анализа ефеката на животну средину докумената јавних политика, за које постоји обавеза израде стратешке процене утицаја на животну средину, израђује се у складу са законом којим се уређује израда стратешке процене утицаја на животну средину, а сажетак извештаја о спроведеној стратешкој процени на животну средину се приказује у документу јавне политике. Када изабрана опција узрокује негативне ефекте на животну средину надлежни предлагач утврђује мере којима ће се ти ефекти ублажити или отклонити. У случају да је за спровођење додатне мере, која је идентификована приликом спровођења стратешке процене утицаја на животну средину није надлежан предлагач, надлежни предлагач упућује обавештење органу јавне управе који је надлежан за спровођење додатне мере, ради даљег поступања. Када се за документа јавних политика не спроводи анализа ефеката из става 2. овог члана, надлежни предлагач спроводи анализу сагледавајући питања садржана у Прилогу 7 који је саставни део Предлога уредбе.

Чланом 14. Предлога уредбе, прописано је да се анализом управљачких ефеката сагледавају ефекти на начин функционисања и организовања органа из члана 2. став 1. тачка 5), јавних агенција, независних регулаторних тела, јавних служби и јавних установа, као и правних и физичких лица којем је поверено јавно овлашћење и њихових капацитета за спровођење опција, односно мера, и то: организационе, управљачке или институционалне промене у постојећим органима из става 1 овог члана, односно формирање нових органа из става 1. овог члана; квалитет и квантитет постојећих институционалних капацитета; ефикасност, одговорност и транспарентност рада органа из става 1. овог члана. За правилну анализу управљачких ефеката, надлежни предлагач сагледава питања садржана у Прилогу 8, а који је саставни део Предлога уредбе.

Члан 15. Предлога уредбе, уређује шта анализа финансијских ефеката обухвата наводећи процену финансијских средстава потребних за реализацију опција, односно мера; идентификацију могућих извора средстава потребних за реализацију опција, односно мера; процену финансијских ефеката реализације документа јавне политике на буџет, односно на јавне приходе и расходе на републичком, односно покрајинском или нивоу јединице локалне самоуправе, у складу са законом који уређује буџетски систем. Такође, прописује да је за правилну анализу финансијских ефеката потребно да предлагач сагледава питања садржана у Прилогу 9, који је саставни део Уредбе.

Чланом 16. Предлога уредбе, прописано је да се анализом ризика сагледавају кључни ризици за спровођење опција, односно мера и разматрају се активности које ће бити

предузете како би се смањила вероватноћа појаве ризичног догађаја, који може да утиче на остваривање опције, односно мера из члана 9. ове уредбе, као и активности које ће бити предузете уколико се ризик оствари. За правилну анализу ризика, надлежни предлагач сагледава питања садржана у Прилогу 10, а који је саставни део Предлога уредбе.

Чланом 17. Предлога уредбе, прописано је да на основу спроведене анализе ефеката опција, односно мера из члана 9. ове уредбе, надлежни предлагач сагледава најважније потенцијалне ефекте које ће свака од разматраних опција, односно мера да проузрокује и да утиче на могући степен остваривања утврђених циљева документа јавне политике за сваку од разматраних опција, односно мера. Избор оптималне опције, односно мера из члана 9. ове уредбе врши се поређењем разматраних опција, односно мера, помоћу критеријума, који одређује надлежни предлагач, на основу утврђених циљева и најважнијих потенцијалних ефеката, које могу да остваре опције, односно мере из члана 9. ове уредбе које су разматране.

Чланом 18. Предлога уредбе, прописано је да након избора оптималне опције, односно мера, надлежни предлагач врши идентификацију надлежног органа јавне управе за координацију спровођења сваке мере, одређује начин праћење спровођења документа јавне политике, начин вредновања учинка документа јавне политике и извештавања о постигнутом учинку и врши коначну процену ресурса неопходних за спровођење мера имајући у виду резултате до тада извршених анализа.

Чл. 19 - 22. Предлога уредбе, детаљно прописују садржину сваке врсте документа јавних политика.

Чланом 23. Предлога уредбе, прописано је да се пре почетка рада на документу јавне политике, надлежни предлагач обраћа органу надлежном за координацију јавних политика, за мишљење о избору врсте документа јавне политике, као и изради изузећа документа јавне политике у вези са чланом 49. или чланом 50. закона којим се уређује плански систем.

Чланом 24. Предлога уредбе, прописано је да орган надлежан за координацију јавних политика даје мишљење о потпуности и квалитету *ex-ante* анализе ефеката, односно садржине стратегије, програма и концепта политике, када је надлежни предлагач орган државне управе. Такође, прописано је да мишљење органа надлежног за координацију јавних политика садржи оцену: 1) потпуна анализа ефеката - када оцени да је надлежни предлагач, потпуно и квалитетно представио анализу економских ефеката, ефеката на друштво, ефеката на животну средину, финансијских и управљачких ефеката, који су релевантни за јавне политике које се уређују предложеним документом, као и када оцени да је у току трајања консултација из чл. 25 - 29. ове уредбе, размотрио сугестије и примедбе свих заинтересованих страна и циљних група које су учествовале у консултацијама; 2) делимична анализа ефеката - када оцени да надлежни предлагач није у потпуности представио анализу економских ефеката, ефеката на друштво, ефеката на животну средину, финансијских и управљачких ефеката, који су релевантни за јавне политике које се уређују предложеним документом, али су довољни за сагледавање најважнијих ефеката које ће предложене мере документа јавне политике имати на физичка, правна лица, буџет и животну средину, као и када оцени да је у току трајања консултација из чл. 25 - 29. ове уредбе, размотрио сугестије и примедбе свих заинтересованих страна и циљних група које су учествовале у консултацијама; 3) недовољна анализа ефеката, када оцени да надлежни предлагач није представио анализу ефеката, односно да се не могу сагледати најважнији ефекти мера које су предложене документом јавне политике. Такође, орган надлежан за координацију јавних политика даје мишљење на потпуност и квалитет садржине акционог плана из члана 22. ове уредбе. Мишљење се доставља надлежном предлагачу, у року од десет радних дана од дана пријема документа јавне политике, односно 20 радних дана од дана пријема секторске стратегије, односно међусекторске стратегије. Ако надлежни предлагач не прихвати ставове и предлоге изнете у поменутом мишљењу, разлоге за то образлаже приликом упућивања материјала Влади на разматрање, односно усвајање, у

складу са Пословником Владе. Изузетно, када су у питању документа јавне политике који се израђују у складу са чланом 50. закона којим се уређује плански систем, орган надлежан за координацију јавних политика, на основу образложења предлагача документа јавне политике, процењује у којој мери се одступило од одредби ове уредбе и Закона, да би тај документ био усклађен са посебним законом, односно међународним уговором.

Чланом 25. Предлога уредбе, прописано је да надлежни предлагач објављује обавештење о почетку рада на документу јавне политике, на својој интернет страници, као и на порталу „е-Консултације”, ако је надлежни предлагач орган државне управе, у року од седам радних дана од дана почетка израде тог документа. Обавештење садржи основне информације о разлозима за доношење документа јавне политике. У случају да је у области или делу области планирања јавних политика раније постојао документ јавне политике, надлежни предлагач објављује и прелиминарни извештај о резултатима спровођења тог документа јавне политике, израђен на основу до тада доступних података, а који представља основу за израду финалног извештаја.

Чланом 26. Предлога уредбе, прописана је обавеза надлежног предлагача о обавештавању циљне групе и заинтересоване стране о времену и месту одржавања консултација, како на својој интернет страници, тако и на порталу „е-Консултације”, уколико је орган државне управе.

Чланом 27. Предлога уредбе, прописано је да надлежни предлагач, најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација, објављује извештај о спроведеним консултацијама, на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе, и на Порталу „е-Консултације”.

Чланом 28. Предлога уредбе, прописано је да приликом контроле спровођења *ex-ante* анализе ефеката документа јавне политике, надлежни предлагач, доставља Извештај о спроведеним консултацијама, органу државне управе надлежном за координацију јавних политика. Извештај о спроведеним консултацијама садржи информације о резултатима спроведених консултација утврђених чланом 34. став 4. Закона о планском систему Републике Србије. Садржај извештаја дат је у прилогу 11, који је саставни део Предлог уредбе.

Чланом 29. Предлога уредбе, таксативно су наведене методе консултација, као и могућност да надлежни предлагач спроводи консултације применом једне или више метода консултација. Примена метода врши се у складу са подзаконским актом којим се уређује смернице добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката, које је прописао министар надлежан за послове државне управе, а донет у складу са законом којим се уређује државна управа.

Чланом 30. Предлога уредбе, прописано је да се поступак јавне расправе о предлогу документа јавне политике спроводи у складу са Пословником Владе, када је надлежни предлагач орган државне управе. Поступак јавне расправе на нацрт документа јавне политике када је предлагач орган, односно служба аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе, спроводи се у трајању од најмање 20 дана. Након спроведене јавне расправе, надлежни предлагач сачињава извештај о спроведеној јавној расправи и објављује га на својој интернет страници, а када је предлагач орган државне управе и на порталу е-Консултације, најкасније у року од 15 радних дана од дана завршетка јавне расправе. Извештај о спроведеној јавној расправи, нарочито садржи податке о: времену и месту одржавања јавне расправе; учешћу органа јавне управе, организацијама цивилног друштва и привредних субјеката у јавној расправи; датим сугестијама у погледу дефинисања посебних циљева и мера за постизање тих циљева, као и избора институција надлежних за њихово спровођење и формулисања показатеља учинка јавних политика, односно мера из члана 8. ове уредбе; начину на који су сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено. Приликом контроле спровођења *ex-ante* анализе ефеката документа јавне политике из члана 24. ове уредбе, надлежни предлагач

доставља извештај о спроведеној јавној расправи органу државне управе надлежном за координацију јавних политика. Такође, прописан је изузетак од обавезе спровођења јавне расправе, и то у случају: 1) мањих измена стратегија и програма које немају висок или значајан утицај на измене већ утврђених јавних политика, 2) мањих измена акционог плана којим се мењају активности у циљу реализације мера утврђених постојећом стратегијом, односно програмом, 3) усвајања акционог плана у року од 90 дана од дана усвајања стратегије, односно програма. Одлуку да се не спроводи јавна расправа из тач. 1) и 2) овог члана, на предлог надлежног предлагача, доноси надлежни одбор, односно надлежни орган, односно служба аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе.

Чланом 31. Предлога уредбе, прописано је да праћење спровођења докумената јавних политика обухвата: проверу ангажованих ресурса у односу на планиране; проверу остварења резултата, исхода и ефеката докумената јавних политика у складу са дефинисаним циљним вредностима показатеља учинка; проверу динамике спровођења мера и активности; идентификацију испољених и могућих ризика и одговора на њих.

Чланом 32. Предлога уредбе прописано је да орган јавне управе који је одређен за праћење спровођења мера и активности у акционом плану одређене стратегије и програма, уноси у Јединствени информациони систем информације о напретку, у роковима који су утврђени механизмом који је садржан у самим документима јавних политика. Поменути орган јавне управе, уноси податке о оствареним годишњим вредностима показатеља учинка на нивоу циљева и мера, уз образложење одступања између циљних и остварених вредности показатеља учинка, статусу спровођења активности, као и одступања од планираних рокова за спровођење активности и обезбеђеним и утрошеним финансијским средствима. Надлежни предлагач поменуте податке преузима из Јединственог информационог система, у форми табеле која представља извештај о спровођењу акционог плана на годишњем нивоу. Саставни део извештаја чини и опис напретка у постизању општих и посебних циљева и мера у односу на дефинисане показатеље учинка и проценат остварења мера и активности у односу на планирани број мера и активности за извештајни период. Орган јавне управе објављује извештај о спровођењу акционог плана, на својој интернет страници. Након објављивања извештаја, надлежни предлагач доставља органу државне управе надлежном за координацију јавних политика, процену степена остваривања мера и активности докумената јавних политика, са образложењем. Образац табеле дат је у Прилогу 13, који је саставни део Предлога уредбе.

Члан 33. Предлога уредбе прописује да вредновање стратегије, односно програма у сврху израде извештаја из члана 34. ове уредбе обухвата: 1) планирање вредновања, и то: (1) дефинисање сврхе и обима/обухвата, односно разлога зашто се спроводи вредновање, (2) одређивање временског рока за спровођење вредновања, (3) одређивање ко спроводи евалуацију тј. да ли вредновање учинака спроводи унутрашња организациона јединица органа јавне управе власти тзв. интерна евалуација, независни евалуатор тзв. спољна евалуација или вредновање учинака спроводи унутрашња организациона јединица органа јавне управе и независни евалуатор заједно, са јасно дефинисаним улогама тзв. комбинација интерне и спољне евалуације, (4) приступ и методологија вредновања која садржи: евалуациона питања и критеријуме за вредновање учинака, методе за прикупљање података за вредновање учинака, узорак заинтересованих страна; 2) спровођење вредновања и то: организацију и прикупљање докумената и осталих материјала који ће се користити током овог процеса, организовање посета на терену, спровођења интервјуа, писања анкета, начина комуницирања са заинтересованим странама, као и писање извештаја вредновања учинка одређене стратегије односно програма; 3) извештавање о вредновању које се врши тако што се анализира да ли су и у којој мери постигнути учинци у складу са показатељима учинака дефинисаним стратегијом односно програмом на основу критеријума за оцењивање и то: (1) релевантности – оцењује се да ли је спровођење мера из стратегије, односно програма, одговарајуће за друштво, односно у којој мери су циљеви стратегије, односно програма у

складу са приоритетима државе, потребама циљних група на које се односе, циљевима одрживог развоја и глобалним трендовима, (2) ефикасност – оцењује колико су добро коришћени финансијски, материјални и људски ресурси за спровођење мера, односно да ли је благовремено постигнут резултат употребом ресурса на најекономичнији начин, (3) ефективност – оцењује да ли спровођење мера остварују циљеве стратегије односно програма, односно у којој мери се очекује да мере постигну резултате у друштву, (4) одрживост – оцењује да ли ће користи које је остварило друштво спровођењем мера из стратегије односно програма довољно дуго трајати, односно у којој мери је спровођење мера на начин на који је осмишљена стратегијом односно програмом могуће спроводити у дужем временском периоду.

Члан 34. Предлога уредбе прописује да након истека сваке треће календарске године од дана усвајања стратегије, односно програма надлежни предлагач сачињава извештај о спровођењу стратегије, односно програма. Након истека примене стратегије, односно програма, надлежни предлагач сачињава финални извештај о спровођењу стратегије, односно програма, у роковима утврђеним Законом. Поменути извештаји садрже: 1) уводни сажетак са освртом на достигнућа и изазове током периода извештавања; 2) налазе вредновања, и то: оцену о остварењу општег и посебних циљева, као и мера у односу на показатеље учинка (резултата исхода и ефеката) за период извештавања, преглед планираних и утрошених финансијских средстава за период извештавања, преглед екстерних фактора који су утицали на степен постигнутих резултата, ефекте на циљне групе и друге заинтересоване стране у области која је предмет анализе, у односу на очекиване претходно идентификоване ефекте у *ex-ante* анализи ефеката истог документа јавне политике, 3) препоруке које представљају основ за измене и допуне постојећих стратегија, односно програма, као и основ за наредни циклус планирања јавних политика. Надлежни предлагач поменуте извештаје објављује на својој интернет страници, у роковима који су прописани за извештавање, у складу са законом којим се уређује плански систем. Надлежни предлагач поменуте извештаје доставља на усвајање Влади, односно скупштини јединице локалне самоуправе или надлежни орган аутономне покрајине, и након усвајања, објављује на својој интернет страници, у роковима који су прописани за извештавање, у складу са законом којим се уређује плански систем.

Члан 35. Предлога уредбе прописује да орган државне управе надлежан за координацију јавних политика најмање једном годишње, на основу објављеног извештаја из претходно поменутих чланова ове уредбе, сачињава збирни извештај о спровођењу докумената јавних политика и доставља га Влади на разматрање и усвајање. Надлежни предлагач може самостално поднети Влади извештај о спровођењу документа јавне политике, са предлогом да Влада заузме став о одређеном питању.

Члан 36. Предлога уредбе прописује да када надлежни предлагач, на основу извештаја из члана 34. ове уредбе, утврди да постоји потреба да се мења, односно допуњује документ јавне политике, приступа измени, односно допуни документа јавне политике. Са изменама, односно допунама документа јавне политике из става 1. овог члана међусобно се усклађују хијерархијски виши и нижи документи јавних политика из исте области планирања. Такође, утврђено је да директор Републичког секретаријата за јавне политике ближе уређује методологију за измену и допуну документа јавне политике, као и друга методолошка правила којим се уређује структура, форма и начин писања документа јавних политика.

Члан 37. Предлога уредбе прописује садржину Јединственог информационог система.

Члан 38. Предлога уредбе прописује да се подаци из члана 37. ове уредбе уносе се у Јединствени информациони систем у складу са софтверским решењем за унос података. Такође, овим чланом је прописано ко уноси податке и у ком року, као и изузетак за документа која се израђују у складу са чланом 49. Закона, односно члана 50. Закона. Наиме, прописано је да се могућност уноса података цени у сваком конкретном случају.

Члан 39. Предлога уредбе прописује да се за потребе припреме Плана рада Владе и Годишњег извештаја о раду Владе користи посебан информациони систем ПИРВ, којим управља Генерални секретаријат Владе. Размену података између Јединственог информационог система и ПИРВ и начин уноса и коришћења података који се користе у ПИРВ, као и друга повезана питања ближе ће уредити Генерални секретар Владе својим упутством.

Члан 40. Предлога уредбе прописује да Јединствени информациони систем води Влада преко органа надлежног за координацију јавних политика. Поменути орган развија и унапређује функционалност Јединственог информационог система, организује обуке, обезбеђује сталан приступ и техничку подршку, ради уношења и преузимања података из Јединственог информационог система, а у складу са њиховим овлашћењима. Орган јавне управе, односно обвезник средњорочног планирања одређује свог администратора, координаторе за сваки од докумената јавне политике, односно средњорочни план, а остале кориснике који су задужени за извештавање о спровођењу активности утврђених акционом планом из надлежности институције одређују сви органи јавне управе на захтев органа надлежног за координацију јавних политика.

Члан 41. Предлога уредбе прописује да на документ јавних политика који је достављен на мишљење органу надлежног за координацију јавних политика, пре почетка примене ове уредбе, орган надлежан за координацију јавних политика даје мишљење у складу са Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефаката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19). Надлежни предлагач који је прибавио мишљење из става 1. овог члана може материјал са тим мишљењем упутити Влади на разматрање и усвајање и након почетка примене ове уредбе.

Члан 42. Предлога уредбе прописује да након усвајања секторских стратегија из члана 3. став 1. ове уредбе, сви постојећи програми из исте области планирања, усклађују се у року од 12 месеци од дана усвајања секторске стратегије. Када након ступања на снагу ове уредбе истекне време важења стратегије која не уређује област планирања из члана 3. став 1. ове уредбе у целини, за уређење дела области доноси се програм.

Члан 43. Предлога уредбе прописује да одредба члана 38. ове уредбе примењује се на службе локалне власти од дана када се стекну технички услови за успостављање Јединственог информационог система за службе локалне власти.

Члан 44. Директор Републичког секретаријата за јавне политике ће у року од 90 дана од дана ступања на снагу ове уредбе, донети методологију из члана 36. став 3. ове уредбе.

Члан 45. Предлога уредбе прописује да даном ступања на снагу ове уредбе престаје да важи Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19).

Члан 46. Предлога уредбе прописује да ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се 90 дана од дана ступања на снагу.

IV ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ УРЕДБЕ

За спровођење овог Предлога уредбе није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије.