



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Подршка реформи јавне управе у оквиру
Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе

ПРИРУЧНИК ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА

ДЕЦЕМБАР 2025, БЕОГРАД

Пројекат спроводи

GOPA
WORLDWIDE CONSULTANTS

B&S
CONSULTANTS

рмс

belit

Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину ове публикације искључиво је одговоран пројекат *Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

САДРЖАЈ

1	Увод	1
2	Законодавни и институционални оквир за управљање системом јавних политика	3
2.1	Учесници у планском систему и њихове улоге	6
2.1.1	Улога Народне скупштине у планском систему Републике Србије	8
2.1.1.1	Преузимање међународних обавеза – Члан 99. тачка 4. Устава Републике Србије	9
2.1.2	Закон о Влади у контексту планског система	11
2.1.2.1	Одговорност Владе	11
2.1.3	Закон о министарствима у контексту планског система	12
2.1.3.1	Шта је дужност министра?	14
2.1.3.2	Републички секретаријат за законодавство	14
2.1.3.3	Републички секретаријат за јавне политике	14
2.1.4	Буџетски систем и закони	15
3	Обликовање јавних политика	17
3.1	Политика и јавне политике – како су повезане?	18
3.2	Политике засноване на чињеницама	20
3.3	Плански документи	25
3.3.1	Документи развојног планирања	25
3.3.2	Документи јавних политика	29
3.4	Усклађивање докумената јавних политика са документима развојног планирања	30
3.4.1	Оквир за усклађивање при изради документа јавне политике	31
3.4.1.1	Програм Владе	31
3.4.1.2	Акциони план за спровођење Програма Владе	31
3.4.1.3	Документи у процесу приступања Европској унији	33
3.4.1.4	Програм економских реформи и Републичка агенда Републике Србије	33
3.4.1.5	Фискална стратегија	34
4	Управљање и координација у систему јавних политика	35
4.1	Начела управљања системом јавних политика	37
4.2	Координација у планском систему	39
4.2.1	Координација у систему јавних политика	39
4.2.2	Обавезе органа одговорног за спровођење одређене јавне политике	41
4.2.3	Задаци других учесника у планском систему	43
4.2.4	Улога Владе у процесу спровођења јавних политика – праћење и извештавање	44
5	Планирање припреме планских докумената	45
5.1	Како организовати послове за припрему планских докумената?	48
5.1.1	Документовање	49
5.1.2	Календар планских активности	50
5.1.2.1	Календар број 1	50
5.1.2.2	Календар број 2	51
5.1.2.3	Календар број 3	51
5.1.3	Евиденција планских докумената институције	52
5.1.4	Послови у вези са укључивањем јавности у припрему планских докумената	53
5.1.4.1	Почетак припрема за консултације са јавношћу и јавну расправу	53
6	Припрема докумената јавне политике	55
6.1	Обавезан садржај докумената јавних политика и период на који се доносе	55
6.2	Стратегија	56

6.3	Програм.....	61
6.4	Концепт политике	62
6.5	Акциони план	64
7	Основни кораци у припреми докумената јавних политика.....	67
7.1	Процена времена потребног за спровођење свих корака у припреми документа јавне политике	68
7.2	Кораци у анализи ефеката	70
7.2.1	Савети и примери за спровођење анализе постојећег стања и анализе промена и проблема	71
7.2.1.1	Примери за анализу стратешког и законског оквира	71
7.2.1.2	Начин организовања анализе проблема и промена	72
7.2.2	Кључни методи прикупљања података и извори података	78
7.2.3	Кључне институције и заинтересоване стране и утврђивање њихове одговорности	78
7.2.4	Савети за утврђивање циљева јавне политике – Утврђивање приоритета	80
7.2.4.1	Утврђивање визије, циљева и показатеља учинка	82
7.2.4.2	Циљеви и њихова хијерархија	84
7.2.4.3	Повезивање циљева с проблемима и њиховим узроцима	86
7.2.4.4	Постављање циљева	86
7.2.5	Савети за утврђивање показатеља учинка	89
7.2.5.1	Како користити показатеље током планирања, праћења и вредновања учинка?	92
7.2.5.2	Ко има користи од показатеља?	93
7.2.5.3	О чему треба водити рачуна код успостављања механизма за праћење спровођења? ...	93
7.2.5.4	Основни елементи механизма за праћење спровођења	94
7.2.5.5	Врсте показатеља.....	95
7.2.5.6	Елементи „ланца резултата“	96
7.2.5.7	Хијерархија показатеља	98
7.2.5.8	Какви показатељи треба да буду?.....	99
7.2.5.9	Како утврдити почетну вредност неког показатеља?	100
7.2.5.10	Утврђивање циљане вредности показатеља учинка	101
7.2.5.11	Упутство за израду „пасоша показатеља“	103
7.2.6	Утврђивање могућих мера и активности за спровођење јавних политика	104
7.2.6.1	Мере јавних политика – врсте и примери	104
7.2.6.2	Савети за избор опција	107
7.2.6.3	Пример за поређење и избор опција	108
7.2.6.4	Активности – како их формулисати?	111
7.3	Консултације јавности у процесу управљања јавним политикама	113
7.3.1	Учешће јавности (циљне групе и заинтересоване стране)	115
7.3.1.1	Како утврдити циљне групе и заинтересоване стране?	116
7.3.1.2	Како организовати учешће јавности у припреми документа јавне политике и прописа	117
7.3.1.3	Припреме за консултације.....	117
7.3.1.4	Трајање консултација	118
7.3.1.5	Објављивање важних информација.....	118
7.3.1.6	Резултати и повратне информације из спроведених консултација	119
7.3.1.7	Праћење и вредновање учинка консултација	120
8	Ефективна контрола спровођења јавних политика	122
8.1	Шта је праћење?	123
8.1.1	Шта праћење мери и показује, а шта не?	125
8.2	Шта је предмет праћења?.....	128
8.3	Како организовати процес праћења?.....	130
8.3.1	Принципи развоја система праћења.....	131
8.4	Ко врши праћење спровођења? Улога и одговорности институција и заинтересованих	

страна у процесу праћења и извештавања	133
8.5 <i>Шта је праћење, а шта вредновање?</i>	134
8.6 <i>Инструменти праћења</i>	138
8.6.1 Праћење помоћу Јединственог информационог система	138
8.7 <i>Када вршимо праћење?</i>	141
8.7.1 План за спровођење праћења и вредновања	141
8.7.2 Утврђивање стања на почетку праћења и вредновања	142
8.7.3 Унесите информације о напретку – Шта ваш систем за праћење и вредновање мери?	142
8.8 <i>Извештавање</i>	147
8.8.1 Комуникација у процесу извештавања	148
8.8.2 Врсте извештаја	150
8.8.2.1 Извештај о напретку	150
8.8.2.2 Извештај о вредновању учинака (евалуацији)	151
8.8.2.3 Годишњи извештај	152
8.8.2.4 Финални и трогодишњи извештај	152
8.8.2.5 Посебни извештаји	154
9 Буџет — место где се повезују све јавне политике	157
9.1 <i>Буџетски закони и прописи</i>	157
9.2 <i>Зашто је буџет важан?</i>	159
9.2.1 Економска, политичка и техничка основа буџета	160
9.2.2 Фискална ограничења буџета	161
9.2.3 Контрола буџета	161
9.3 <i>Шта је програмски буџет?</i>	162
9.3.1 Структура програмског буџета и дефиниције основних појмова	165
9.4 <i>Планирање и припрема буџета</i>	167
9.4.1 Однос планирања јавних политика и буџета	168
9.4.2 Улога средњорочног плана	170
9.5 <i>Боље планирање – бољи буџет</i>	171
10 Анекси уз Приручник за управљање јавним политикама	173
10.1 <i>Анекс 1 – Сарадња са Народном скупштином, њеним радним телима и народним посланицима</i>	175
10.2 <i>Анекс 2 – Вештине и знања за управљање јавним политикама на бази чињеница</i>	178
10.3 <i>Анекс 3 – Начела управљања системом јавних политика</i>	180
10.3.1 Начело економичности	180
10.3.2 Начело финансијске одрживости	184
10.3.3 Начело реалистичности	188
10.3.4 Начело релевантности и поузданости	191
10.3.5 Начело конзистентности и усклађености	192
10.3.6 Начело континуитета планирања	194
10.3.7 Начело пропорционалности	195
10.3.8 Начело превенције и предострожности	196
10.3.9 Начело једнакости и недискриминације	199
10.3.10 Начело координације и сарадње	200
10.3.11 Начело јавности и партнерства	201
10.3.12 Начело одговорности	202
10.3.13 Начело временске одређености	203
10.3.14 Начело интегралности и одрживог раста и развоја	203
10.4 <i>Анекс 4 – Врсте координације</i>	205
10.4.1 Административна и стратешка координација	205

10.4.2	Нивои координације.....	206
10.5	Анекс 5 – Примери повезивања планских докумената	207
10.6	Анекс 6 – Преглед елемената акционог плана са примерима	210
10.7	Анекс 7 – Алат за утврђивање приоритетних циљева	216
10.7.1	Утврђивање приоритета –кораци	217
10.8	Анекс 8 – Показатељи учинка – „Пасош показатеља учинка” и примери	219
10.8.1	Примери различитих врста показатеља учинка	224
10.8.2	Графички приказ – визуализација показатеља учинака	225
10.9	Анекс 9 – Примери различитих врста мера.....	229
10.10	Анекс 10– Пример праћења спровођења коришћењем елемената акционог плана	233
10.11	Анекс 11 – Модел годишњег извештаја о спровођењу акционог плана који генерише Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање	239
10.12	Анекс 12 – Пример регистра и праћења ризика.....	241
10.13	Анекс 13 – Елементи извештаја	243
10.13.1	Извештавање о резултатима спровођења документа јавних политика	243
10.13.2	Структура годишњег извештаја о резултатима спровођења документа јавне политике	245
10.13.3	Контролна листа за проверу квалитета извештаја.....	246
10.13.4	Примери кратких информација	247
10.14	Анекс 14 – Алати за визуализацију података – кратак преглед	250

ЛИСТА ТАБЕЛА

Табела 1. Улоге учесника у планском систему – ко доноси планске документе?	7
Табела 2. Основне карактеристике докумената развојног планирања на централном нивоу власти – припрема, доношење, рок важења, објављивање и извештавање.....	26
Табела 3. Припрема, доношење и карактеристике докумената јавних политика.	29
Табела 4. Веза функција менаџмента са елементима управљања системом јавних политика.	36
Табела 5. Периоди на које се доносе документи јавних политика.	56
Табела 6. Примери врста стратегија.	55
Табела 7. Садржај стратегије – са обавезним одговорима у складу са Уредбом (члан 19).....	58
Табела 8. Управљање јавним политикама – преглед и рокови за поједине фазе припреме планског документа.	69
Табела 9. Коришћење елемената ex-post анализе ефеката у припреми докумената јавних политика.	70
Табела 10. Могући начини организовања анализе проблема.	73
Табела 11. Фазе у планирању анализе проблема.	77
Табела 12. Матрица за утврђивање приоритетних мера и активности.	81
Табела 13. Примери визија и вредности.....	82
Табела 14. Проблеми трансформисани у циљеве.	86
Табела 15. Пример: Општи и посебни циљеви Програма заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године	88
Табела 16. Различити нивои показатеља учинка и њихова повезаност.....	91
Табела 17. Примери квантитативних и квалитативних показатеља.	95
Табела 18. Процесни систем праћења и систем праћења на бази резултата.	98
Табела 19. Критеријуми за утврђивање показатеља.....	99
Табела 20. Чиниоци које треба узети у обзир приликом израде циљаних вредности показатеља.	101
Табела 21. Елементи којима се утврђује показатељ у ЈИС	105
Табела 23. Вишекритеријумска процена опција.....	109
Табела 24. Матрица стратешких алтернатива TOWS	112
Табела 25. Пример TOWS анализе	110
Табела 26. Елементи за утврђивање активности у акционом плану	112
Табела 27. Периоди извештавања о спровођењу документа јавне политике	123
Табела 28. Основне разлике између праћења и вредновања.	134
Табела 29. Елементи плана праћења.	141
Табела 30. Основне карактеристике интерних и екстерних извештаја	150
Табела 31. Садржај интерног извештаја о напретку спровођења политике на техничком нивоу – обавезни одговори.....	151
Табела 32. Разлике у карактеру програма и пројеката	166
Табела 33. Разлике између буџетског програма и програма као документа јавне политике.	166
Табела 34. Примери обрачуна фискалних трошкова спровођења мера – Акциони план за период од 2024. до 2026. године заспровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026.	186
Табела 35. Карактеристике вертикалне и хоризонталне координације као организационе форме.	204
Табела 36. Елементи акционог плана, садржина (Уредба о методологији израде ДЈП, члан 22).....	210
Табела 37. Кораци у утврђивању приоритета.	217
Табела 38. Пример показатеља учинака који су везани за Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 20230. године.....	220
Табела 39. Типови показатеља учинка.	224
Табела 40. Примери мера јавних политика.	229
Табела 41. Пример регулаторне мере у Акционом плану 2021-2026. за спровођење Стратегије заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030.	230
Табела. 42. Пример институционално-управљачко-организационе мере из Акционог плана за период 2025-2026. године за спровођење стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2022-2030. године	230

Табела 43. Пример информативно едукативне мере из Акционог плана за период од 2024. до 2025. године за спровођење Програма за реформу система локалне самоуправе за период од 2021. до 2025. године	231
Табела 44. Пример подстицајне мере из Акционог плана за период од 2024. до 2026. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године.	231
Табела 45. Пример мере обезбеђење добара и пружање услуга из Акционог плана за период 2024-2027. за спровођење Стратегије развоја система електронских комуникација у Републици Србији до 2027. године ..	232
Табела 46. Пример: део Извештаја о спровођењу Акционог плана реформе јавне управе.....	233
Табела 47. Део матрице показатеља у Секторском реформском уговору за област реформе јавне управе – Транспарентност буџета и праћење извршења.	235
Табела 48. Модел извештаја који генерише ЈИС	237
Табела 49. Регистар ризика Министарства привреде.	241
Табела 50. Предлог структуре полазног извештаја о праћењу (енгл. Inception report)	244

ЛИСТА ИЛУСТРАЦИЈА

Слика 1. Управљање системом јавних политика	5
Слика 2. Сарадња Народне скупштине, Владе и министарстава.	6
Слика 3. Улоге при доношењу докумената јавне политике.....	11
Слика 4. Повезаност тематских области у управљању јавним политикама.	13
Слика 5. Фактори који утичу на јавне политике.	17
Слика 6. Ланац повезивања грађана, политике и јавне политике	18
Слика 7. Контекст управљања учинком	19
Слика 8. Развој модерне државне управе	20
Слика 9. Управљање подацима и њихово коришћење.	24
Слика 10. Коришћење предвиђања у припреми планског документа.	24
Слика 11. Процес усклађивања докумената јавних политика са документима развојног планирања.	30
Слика 12. Процес израде и спровођења Акционог плана за спровођење Програма Владе.	32
Слика 13. Компоненте планирања јавних политика.	36
Слика 14. Почетак припреме планских документа.....	36
Слика 15. Кључна питања приликом избора решења	37
Слика 16. Како поставити основе управљања процесом израде планских докумената и докумената јавних политика?	40
Слика 17. Пример институционалне координације у једној области планирања.....	44
Слика 18. Кључни кораци у припреми докумената јавних политика – од припреме до учинка (резултата).....	47
Слика 19. Везе између рада на припреми планског документа и потребних ресурса.....	49
Слика 20. Фазе и оквирни временски ток припреме документа јавне политике.	52
Слика 21. Евидентирање и анализа планских докумената.	52
Слика 22. Елементи циклуса јавних политика, (Better Regulation Toolbox, 2015, стр. 7).....	55
Слика 23. Области планирања и спровођења јавних политика	56
Слика 24. Табеларни приказ садржаја акционог плана.	66
Слика 25. Процес израде и доношења документа јавне политике.	68
Слика 26. Логика интервенције.	72
Слика 27. Опција 1 – Када се анализа проблема спроводи унутар министарства.	74
Слика 28. Опција 2 – Када за анализу проблема ангажујете стручњаке.	74
Слика 29. Опција 3 – Када анализу проблема спроводи радна група коју сачињавају запослени у министарству и стручњаци.	74
Слика 30. Какав тип сарадника вам треба?.....	79
Слика 31. Пример вертикалне логичке везе елемената документа јавне политике.	84
Слика 32. Пример општег и посебног циља, мере и активности.	85
Слика 33. Пример показатеља ефеката, исхода и резултата.	87
Слика 34. Ко има користи од показатеља?	93
Слика 35. Елементи „ланца резултата“.	96
Слика 36. Хијерархија показатеља учинка.	98

Слика 37. Јавне политике – различити начини организације спровођења мера и активности и управљања тим процесом	106
Слика 38. Степени интервенције државе, пример из „Здрав живот, здрави људи”, Секретаријат за здравље, Велика Британија, 2010	107
Слика 39. Фазе и карактеристике учешћа јавности у консултацијама и јавној расправи.	114
Слика 40. Циклус управљања заинтересованим странама.	116
Слика 41. Како градити поверење јавности у консултацијама и партиципацију у процесима одлучивања?	121
Слика 42. Фазе у планирању, спровођењу, праћењу и управљању јавним политикама.	124
Слика 43. Основни токови рада у „ланцу резултата”.	128
Слика 44. Спровођење процеса праћења.	129
Слика 45. Организовање процеса праћења.	130
Слика 46. Предмет праћења и вредновања учинака.	134
Слика 47. Који се елементи јавне политике вреднују?	135
Слика 48. Комплексност евалуације, Извор: Извештај УКСИР – Прингл 2011.	136
Слика 49. Веза праћења и вредновања.	137
Слика 50. Кораци у праћењу	141
Слика 51. Пример алгоритма за спровођење специфичног плана праћења.	145
Слика 52. Пример алгоритма за спровођење плана праћења спровођења документа јавне политике.	146
Слика 53. Потребне комуникације током извештавања.	148
Слика 54. Садржај извештаја о вредновању.	151
Слика 55. Хијерархија елемената програмске структуре буџета	162
Слика 56. Хијерархија одговорности за резултате.	164
Слика 57. Програмска структура државних органа.	165
Слика 58. Програмске категорије и њихова хијерархија.	165
Слика 59. Буџетски и плански календар.	167
Слика 60. Веза средњорочног буџетског оквира и планских докумената.	169
Слика 61. Професионалне компетенције и вештине.	179
Слика 62. Однос економичности, ефикасности, ефективности и једнакости (еквитета)	180
Слика 63. Приказ планираних и утрошених финансијских средстава за спровођење Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији помоћу онлајн алата за праћење.	183
Слика 64. Циклус припреме и спровођења јавне политике.	194
Слика 65. Врсте координације.	204
Слика 66. Нивои координације међу државним органима и другим институцијама.	205
Слика 67. Оптимизована структура докумената јавне политике у области здравства у Републици Србији.	207
Слика 68. Кључни кораци у процесу примене алата SIGMA за утврђивање приоритета.	216
Слика 69. Примери уноса показатеља учинка у ЈИС	223
Слика 70. Визуализација кретања показатеља на онлајн алату за праћење спровођења Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији.	225
Слика 71. Приказ кључних резултата у спровођењу Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за 2019. годину.	226
Слика 72. Пример квантитативног показатеља.	226
Слика 73. Пример квалитативног показатеља (рангирање појава), Извор: Еуростат.	227
Слика 74. Показатеље учинка као термометар.	227
Слика 75. Пример показатеља исказаних на мапи.	228
Слика 76. Илустрација из "Грађанског водича кроз буџет Републике Србије"	250

СКРАЋЕНИЦЕ

АП	Акциони план
АПСПВ	Акциони план за спровођење Програма Владе
БДП	Бруто друштвени производ
ДЈП	Документ јавне политике
ЕУ	Европска унија
ЗПС	Закон о планском систему Републике Србије
ЈИС	Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ММФ	Међународни монетарни фонд
РЗС	Републички завод за статистику
РС	Република Србија
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике

ERP	Програм економских реформи (<i>Economic Reform Programme</i>)
NPAA	Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ
OECD	Организација за економску сарадњу и развој
SIGMA	<i>Support for Improvement in Governance and Management</i> – заједничка иницијатива Организације за економску сарадњу и развој (<i>OECD</i>) и Европске уније

Напомена: Значење скраћеница које су у примерима у овом приручнику преузете из других докумената, погледајте у изворним документима.

1 УВОД

Управљање јавним политикама није новина – део је редовних послова државне управе и локалне самоуправе. Међутим, пракса је показала да је потребно уједначити методологију за спровођење свих корака у управљању системом јавних политика, побољшати координацију међу надлежним институцијама и повећати инклузивност тог процеса кроз континуиране консултације са заинтересованим странама и циљним групама, и коначно, боље повезати процес управљања јавним политикама са буџетским циклусом и управљањем финансијама у Републици Србији.

Државна управа, као систем са широким спектром одговорности, којој је циљ да побољша квалитет живота грађана, обезбеди кључна јавна добра и регулише тржишне несавршености да би се обезбедило боље пословно окружење и владавина права, заснивала је свој начин рада на процедурама које су наслеђене из савезне државе, која се одавно распала, и то на процедурама републичке администрације која није имала улогу креатора јавних политика као што су имале савезна држава и локалне власти. Регулаторне активности су се често спроводиле некоординисано са планирањем јавних политика, услед чега се документи јавних политика, пре свега стратегије и програми, у пракси нису спроводили у довољној мери, а многи прописи, који треба да буду инструменти за спровођење јавних политика, доносили су се без јасне представе о ефектима који се њима желе постићи, због чега постају сувишна и штетна регулатива. Дакле, то што процес планирања јавних политика и израда прописа нису били повезани у јединствен процес резултирало је неефикасношћу планског система и регулаторног оквира за пословање и живот грађана.

Доношење Закона о планском систему Републике Србије (у даљем тексту: ЗПС) директна је последица спровођења реформе државне управе. Разлог за доношење тог закона је потреба да се успостави ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Ефикасан плански систем подразумева, пре свега:

- да надлежни доносиоци докумената јавних политика координисано планирају јавне политике;
- да се у планирању јавних политика и прописа обавезно спроводи анализа њихових ефеката и да се стандардизују и међусобно ускладе плански документи у погледу форме, садржаја и терминологије;
- да су средњорочни планови конзистентни са утврђеним циљевима јавних политика и средњорочним оквиром расхода;
- да се спроводе консултације са свим заинтересованим странама;
- да се успостави информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање.

Сви ови елементи представљају предуслове за ефикасност планског система у целини. Спровођење анализе ефеката прописа било је обавезно и раније, пре него што је донет ЗПС, којим су утврђени јасни стандарди за израду анализе ефеката како нацрта закона, тако и предлога подзаконских аката.

Народна скупштина је донела ЗПС 28. априла 2018. године („Службени гласник РС”, број: 30/18), а Влада пратеће подзаконске акте:

- Уредбу о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, бр. 20/25);
- Уредбу о анализи ефеката прописа („Службени гласник РС”, бр. 20/25);
- Уредбу о методологији за израду средњорочних планова („Службени гласник РС”, број 8/19);
- Уредбу о поступку припреме Нацрта плана развоја Републике Србије („Службени гласник РС”, број 54/2023-3 и 33/2025-22);
- Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 107/20).

Доношењем ЗПС и пратећих уредаба започет је процес успостављања конзистентног система планирања на свим нивоима власти.

ЗПС је заједно са пратећим уредбама усмерен на стварање транспарентног и ефективног планског система којим се управља на основу чињеница и који подржава национални и регионални развој на средњи и дуги рок. Успостављен законодавни оквир утврђује начела управљања системом јавних политика и обавезује предлагача да више укључи јавност, односно циљне групе и друге заинтересоване стране у свим фазама процеса управљања јавним политикама. ЗПС утврђује врсте планских докумената, њихову

хијерархију и садржај, као и начин њиховог усклађивања на свим нивоима власти. Пратеће уредбе, између осталог, утврђују и поступак за процену и утврђивање резултата, као и извештавање о учинку јавних политика. Такође, успостављена је основа за повезивање јавних политика са планирањем буџета и буџетским процесом помоћу средњорочних планова.

Приручник за управљање јавним политикама настао је из потребе да се ЗПС и пратеће уредбе и сви елементи планског система приближе запосленима на свим нивоима власти. Такође, овај приручник указује на то како треба да се организује процес управљања системом јавних политика и служи као водич за организацију припреме планских докумената и успостављање система њиховог спровођења, као и праћења и извештавања о учинцима њиховог спровођења.

Приручник повезује различите законе који се, поред ЗПС, морају поштовати и познавати при изради планских докумената како би запослени одговорни за израду и спровођење тих планских докумената били сигурни у њиховој примени и знали која су овлашћења, надлежности, односно одговорности Народне скупштине, Владе, министарстава и других државних органа и институција јавне управе.

Приручник запосленима на свим нивоима власти и најразличитијег образовног профила пружа разноврсне информације о томе ко доноси одлуке о изради планских докумената, ко доноси планска документа, шта су садржина и циљ сваке од фазе израде документа и како се поједине фазе логички надовезују, а даје и конкретне примере из домаће и међународне праксе. Приручник даје упутства како одговорити на методолошка питања и уједно даје примере како је то учињено у различитим планским документима.

Приручник садржи активне линкове који повезују поглавља и делове поглавља, укључујући и анексе. Такође, линкови повезују овај приручник са пратећим приручницима:

- [Приручником за анализу ефеката јавних политика и прописа;](#)
- [Приручником за израду средњорочног плана;](#)
- [Приручником за утврђивање трошкова јавних политика и прописа;](#)
- [Приручником за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа.](#)

Напомена: Јавне политике утврђују се планским документима, најчешће документима јавних политика као врстом планских докумената, као што су стратегије, програми и акциони планови. Изрази јавне политике и плански документи, односно документи јавних политика у овом приручнику се користе наизменично сходно контексту, уз уважавање одредаба Закона о планском систему Републике Србије.



2 ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Устав Републике Србије¹ у члану 97. утврђује надлежности Републике Србије и у тачки 12. изричито наводи да Народна скупштина уређује и обезбеђује „**развој Републике Србије**, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја; организацију и коришћење простора; научно-технолошки развој...”.²

На основу члана 8. Закона о Народној скупштини,³ који утврђује акте које доноси Народна скупштина на предлог Владе, Народна скупштина је донела ЗПС.

Основни циљеви ЗПС су:

1. Транспарентно планирање засновано на чињеницама;
2. Успостављање хијерархије између планских докумената и боља координација јавних политика;
3. Обезбеђење учешћа јавности у процесу израде планских докумената и њиховог спровођења;
4. Повезаност процеса планирања и буџетирања;
5. Унапређења редовног извештавања и праћења.

У складу са ЗПС, **плански систем чине:**

- Плански документи:
 - Документи развојног планирања (План развоја, Инвестициони план, Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе);
 - Документи јавних политика (стратегија, програм, концепт политике и акциони план);
 - Остали плански документи (Програм Владе, Акциони план за спровођење Програма Владе (у даљем тексту АПСРВ), Годишњи план рада Владе, Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (у даљем тексту *НРАА*), средњорочни планови, финансијски планови);
- Учесници у планском систему – учесници у планском систему који утврђују јавне политике и остали учесници у планском систему;
- Процес управљања системом јавних политика – процес планирања јавних политика, анализе ефеката, припреме и доношења планских докумената, координације спровођења јавних политика, праћења спровођења тих политика, вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика;
- Процес усаглашавања садржаја планских докумената са садржајем других планских докумената и прописа (хијерархијски нижих са хијерархијски вишим и усаглашавање планских докумената истог хијерархијског ранга);
- Повезивање процеса доношења и спровођења јавних политика са процесом средњорочног планирања.

¹„Службени гласник РС”, број 98/06, 115/2021-3 (Амандмани I-XXIX), 16/2022-3, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

² <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije#d3>

³„Службени гласник РС”, број 9/10, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2010/9/1/reg> Народна скупштина доноси: закон, буџет, завршни рачун, **план развоја, просторни план**, пословник, стратегију, декларацију, резолуцију, препоруку, одлуку, закључак и аутентично тумачење закона.

ЗПС уводи **средњорочно планирање** као обавезу учесника у планском систему и утврђује:

- Садржину средњорочног плана;
- Обавезу да се усклади средњорочно планирање са процесом израде буџета.⁴

ЗПС **утврђује поступак припреме и доношења планских докумената**, као и:

- Надлежност за израду планских докумената;
- Обавезу да се спроводи анализа ефеката;
- Обавезу да се објави почетак рада на планском документу;
- Спровођење консултација у свим фазама рада са циљним групама и заинтересованим странама;
- Спровођење јавне расправе;
- Поступак доношења планског документа.

ЗПС уређује и:

- **Праћење спровођења планских докумената** (коришћењем Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање – у даљем тексту: ЈИС);
- **Извештавање о резултатима** спровођења планских докумената;
- **Вредновање учинака** спровођења планских докумената.

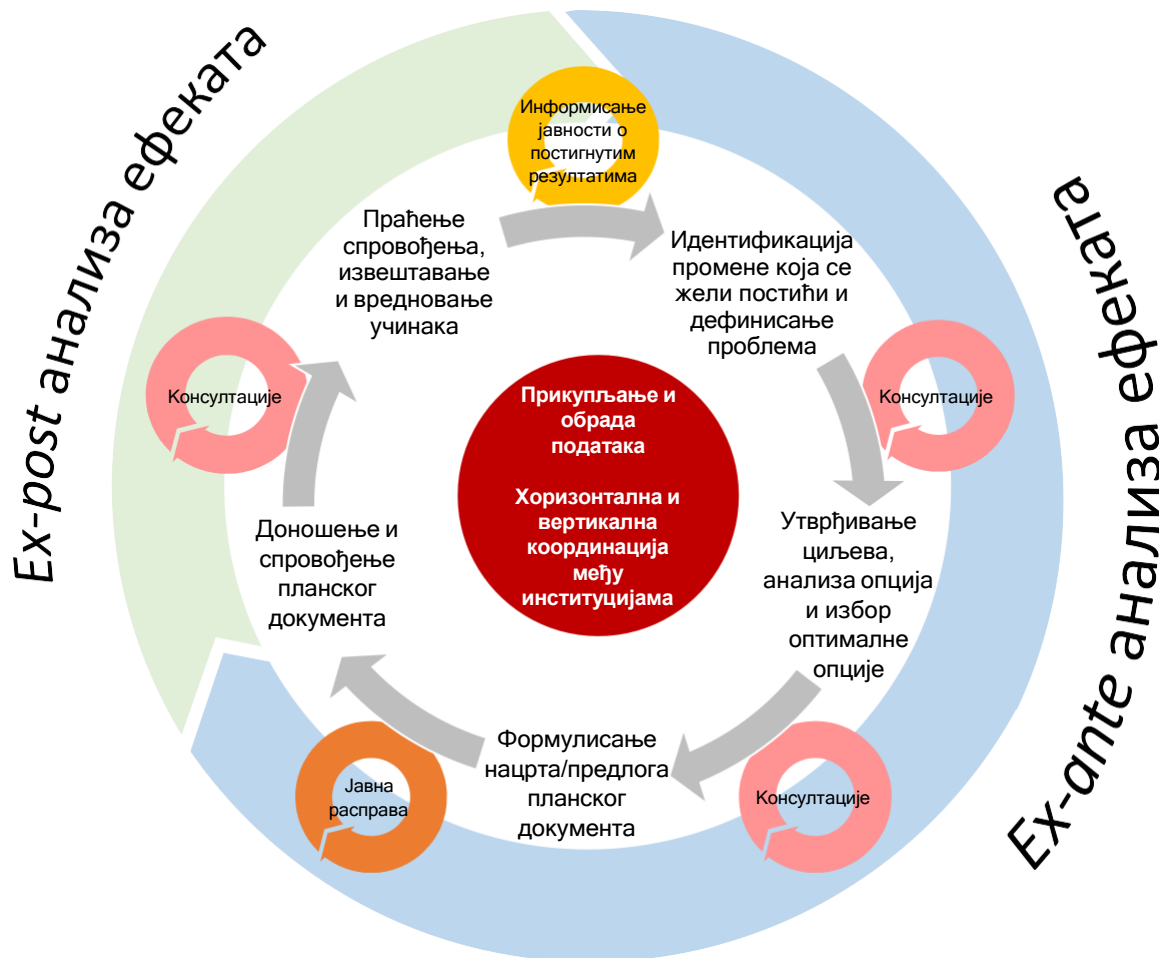
ЗПС уређује и обавезу да се објављују извештаји о спровођењу планских докумената.

ЗПС обавезује на јавност у раду и партнерство с другим органима јавне управе, циљним групама и заинтересованим странама током читавог процеса управљања јавним политикама, тј. током планирања, израде, доношења, спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака, као и током извештавања о спровођењу планских докумената којима је јавна политика обликована.

Континуирано праћење обухвата како праћење по спроведеним активностима, тако и **по оствареним резултатима** на свим нивоима примене – на централном и локалном нивоу и на нивоу аутономне покрајине. Праћење спровођења, вредновање учинака и извештавање о спровођењу и учинцима јавних политика, одговорност је институције која је задужена за спровођење, односно координацију спровођења јавне политике – надлежног предлагача.

⁴Средњорочно планирање, припрема средњорочних планова, усклађивање са буџетским оквиром и спровођење средњорочних планова обрађени су посебним [Приручником за израду средњорочног плана](#).

Управљање системом јавних политика се може илустровати на следећи начин:



Слика 1. Управљање системом јавних политика

Ова слика показује повезаност и зависност многих фаза у процесу управљања јавним политикама. У свакој фази постоји читав низ активности, послова које треба обавити благовремено да би плански документ био припремљен на начин који прописује ЗПС. Те активности, послови, као и савети о томе како да се добро организујете и успешно управљате системом јавних политика предмет су овог приручника.

2.1 Учесници у планском систему и њихове улоге

За државне службенике је важно да знају ко и шта ради у систему државне, односно јавне управе како би знали надлежност и овлашћења органа, линију извештавања и контроле да би ефикасније сарађивали с другим институцијама – учесницима у планском систему. Такође, државни службеник упознаје поступак одлучивања, ко у њему учествује, начин на који учествује и ко доноси кључне одлуке,⁵ докле сеже његова одговорност и коме одговара.

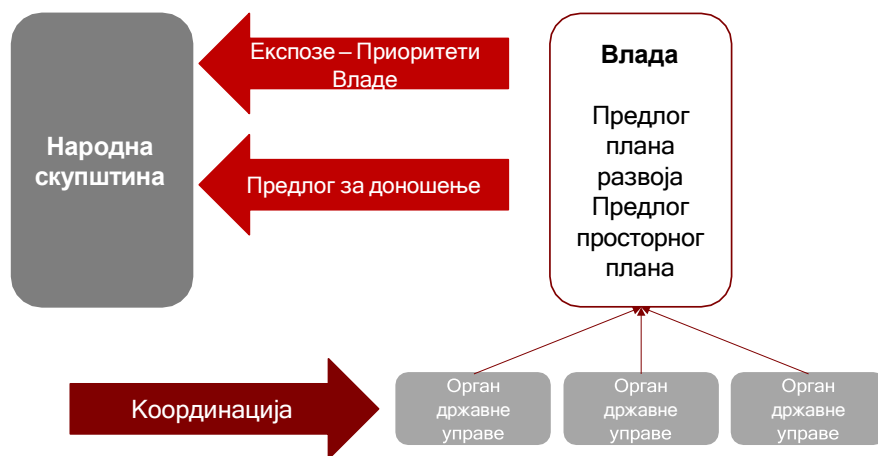
Уставне надлежности Републике Србије су пренете како на Народну скупштину – која доноси План развоја, Просторни план Републике Србије⁶ и прихвата експозе будућег председника Владе – Програм Владе, тако и на Владу која доноси АПСРВ, Инвестициони план и документе јавних политика – стратегије, програме, концепте политика, акционе планове и др.⁷

Управо зато овај приручник почињемо улогама учесника у планском систему.

ЗПС разликује две групе учесника у планском систему:

- **Учесници у планском систему који утврђују јавне политике** доношењем планских докумената, а то су Народна скупштина, Влада и органи локалне власти⁸ у складу са својом надлежношћу;
- **Остали учесници у планском систему**, а то су органи државне управе и службе Владе, као и органи и службе локалне власти који у складу са својим надлежностима учествују у систему управљања јавним политикама, али их не утврђују. Ови органи организују или учествују у припреми и спровођењу планских докумената. Кључну улогу у овој групи учесника у планском систему имају предлагачи планских докумената, о чему ће бити речи касније.

Из перспективе органа државне управе, у сегменту одлучивања и избора приоритета кључна је улога Владе, која, у већини случајева, доноси документе јавних политика⁹ и утврђује предлог планских докумената и подноси их Народној скупштини на доношење.



Слика 2. Сарадња Народне скупштине, Владе и министарстава.

⁵ Члан 3. Закона о државној управи: Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе. <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

⁶ <http://www.parlament.rs/akti/put-zakona.1068.html>

⁷ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnika/2006/61/1/reg>

⁸ Под појмом локалне власти, ЗПС подразумева и органе власти у аутономним покрајинама.

⁹ Иако документе јавних политика у складу са ЗПС доноси Влада, поједине документе јавних политика, када је то другачије уређено посебним законом, као што је то на пример Стратегија развоја енергетике до 2040. са пројекцијама до 2050. године Влада подноси Народној скупштини на доношење.

Влада подноси Предлог плана развоја и Предлог просторног плана Републике Србије на усвајање Народној скупштини, а поднете амандмане на те предлоге председник Народне скупштине упућује предлагачу, односно Влади. Влада и надлежни одбор Парламента разматрају амандмане на Предлог плана развоја и Предлог просторног плана Републике Србије и предлажу Народној скупштини које амандмане да прихвати, а које да одбије.

Табела 1. Улоге учесника у планском систему – ко доноси планске документе?

Институција	Улога	Плански документ
Народна скупштина	Доноси	План развоја Просторни план Републике Србије Програм Владе Поједине стратегије ¹⁰
Влада	Предлаже Народној скупштини	План развоја Просторни план Поједине стратегије
	Доноси	
	На предлог РСЈП	АПСПВ
	На предлог Министарства финансија и у сарадњи са РСЈП и другим надлежним органима	Инвестициони план
	На предлог надлежног државног органа	Стратегију Концепт политике Програм Акциони план
Министарства и други државни органи и организације	Припремају	Учествују у припреми АПСПВ Учествују у припреми Инвестиционог плана
	Доносе	Стратегије Концепт политике Програме Акционе планове Учествују у припреми осталих планских докумената наведених у члану 20. ЗПС
	Извештавају Владу	Средњорочни план Финансијски план
		О резултатима спровођења напред наведених планских докумената

Сви плански документи које овлашћени предлагачи припремају морају бити усклађени са Планом развоја Републике Србије и приоритетима Владе утврђеним Програмом Владе,

¹⁰ Када је тако утврђено другим законом (члан 50. ЗПС). Нпр.: Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. године, Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране.

односно АПСРВ,¹¹ као и хоризонтално, између комплементарних политика и области планирања и спровођења јавних политика.¹²

Државни органи имају улогу надлежног предлагача – врше све радње неопходне за припрему планских докумената, организују међуинституционалну сарадњу и сарадњу са заинтересованим странама и циљним групама. У фази спровођења планских докумената државни органи организују праћење и извештавају о степену и учинцима њиховог спровођења. Током припреме планских докумената најизазовнији задатак за овлашћене предлагаче јесте процена ефеката, укључујући трошкове њиховог спровођења и њихово повезивање са процесом утврђивања буџета, као и уклапање у постојеће буџетске програме или формирање нових буџетских програма. О начину повезивања погледајте више у поглављу овог приручника: [Буџет — место где се повезују све јавне политике](#), као и у пратећим приручницима за [утврђивање трошкова јавних политика и прописа утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#) и [израду средњорочног плана](#).

2.1.1 Улога Народне скупштине у планском систему Републике Србије

Чланом 98. Устава Републике Србије утврђен је положај Народне скупштине као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.

Такође, чланом 2. ЗПС утврђено је да је Народна скупштина један од учесника у планском систему који утврђује јавне политике, пре свега, документе развојног планирања и неке документе јавне политике.

Народна скупштина – Шта је важно за плански систем Републике Србије?

Устав Републике Србије члан 99. тачка:

4. Потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,

7. Доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,

10. Усваја план развоја и просторни план,

11. Усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе

Члан 8. став 1. Закона о Народној скупштини:

Народна скупштина доноси: закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план, пословник, стратегију, декларацију, резолуцију, препоруку, одлуку, закључак и аутентично тумачење закона.

Надлежни органи државне управе прате извршавање међународних уговора и о томе обавештавају Владу. Влада обавештава Народну скупштину о извршавању међународних уговора које је потврдила Народна скупштина.

Улога Народне скупштине у планском систему додатно је прецизирана и разрађена Законом о Народној скупштини („Службени гласник РС”, број 9/10), као и Пословником Народне скупштине.

Члан 8. став 2. Закона о Народној скупштини прописује да надлежни одбор Народне скупштине доноси и акт којим се уређују Јединствена методолошка правила за израду прописа, која надлежни органи примењују када израђују предлоге закона и других аката које доноси Народна скупштина. Поступак за доношење аката Народне скупштине детаљно је прописан Пословником Народне скупштине.

У погледу поступка за доношење закона, право да предложи закон и друге опште акте имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача. Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право да предложи закон из своје

¹¹ Како План развоја Републике Србије још није донет, документи који се предлажу морају бити усклађени са Програмом Владе, односно са АПСРВ и релевантним документима развојног планирања..

¹² Прилог 1 уз Уредбу о методологији израде докумената јавних политика.

надлежности. Предлог закона који је упућен Народној скупштини председник Народне скупштине, одмах пошто га прими, доставља га народним посланицима, надлежном одбору и Влади, ако она није предлагач. Ако предлог закона није припремљен у складу с Пословником Народне скупштине, председник Народне скупштине затражиће од предлагача да га усклади, при чему ће прецизно навести у чему се састоји та неусклађеност. Предлог закона који је припремљен у складу с одредбама Пословника Народне скупштине може да се уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине у року који није краћи од 15 дана од дана када је поднет.

Предлог закона, пре него што буде разматран на седници Народне скупштине, разматрају надлежни одбор и Влада ако није предлагач закона. О предлогу закона се на седници надлежног одбора најпре води начелни претрес, а затим претрес у појединостима. Народна скупштина одлучује о предлогу закона у начелу, о амандманима на предлог закона и о предлогу закона у целини у дану за гласање. Ако је предлог закона прихваћен у начелу, Народна скупштина одлучује о амандманима. Ако на предлог закона нису поднети амандмани, Народна скупштина о том предлогу закона одлучује само у целини и гласа о предлогу закона.

Чланом 54. Пословника Народне скупштине прописано је да Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику разматра предлог Плана развоја Републике Србије, по поступку који је утврђен Пословником Народне скупштине.

Пословник Народне скупштине прописује и да Одбор за одбрану и унутрашње послове разматра Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране; Одбор за европске интеграције прати спровођење Стратегије придруживања, предлаже мере и покреће иницијативе за убрзавање спровођења Стратегије придруживања у оквиру надлежности Народне скупштине, док Одбор за контролу служби безбедности надзира усклађеност рада служби безбедности са Стратегијом националне безбедности, Стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије. Појединим законима је такође предвиђено да Народна скупштина доноси документе јавне политике. На пример Законом о рударству и геолошким истраживањима¹⁴ је одређено да на предлог Владе Народна скупштина доноси Стратегију управљања минералним ресурсима и другим геолошким ресурсима за период од најмање 10 година.

2.1.1.1 Преузимање међународних обавеза – Члан 99. тачка 4. Устава Републике Србије

У члану 23. ЗПС предвиђено је да се приликом израде планских докумената води рачуна о њиховој усклађености са Уставом Републике Србије, потврђеним међународним уговорима, законом и обавезама преузетим у процесу приступања Европској Унији.¹³ Међународне уговоре којима се стварају обавезе за Републику Србију извршавају органи државне управе у чији делокруг спадају питања која се уређују тим уговорима.

Надлежни органи државне управе прате извршавање међународних уговора и о томе обавештавају Владу. Влада обавештава Народну скупштину о извршавању међународних уговора које је потврдила Народна скупштина.¹⁵

¹³ Потврђени међународни уговори у области за коју су закључени имају превласт над домаћим законима. Те обавезе нису само политичке природе већ конституишу и одређене материјалне обавезе или активности у области јавних политика које треба извршавати и због тога те обавезе морају бити укључене у националне политике и планске документе. Готово сваки орган државне управе има једну или више међународних обавеза **чије извршавање се финансира из националног буџета.**

¹⁴ Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2013/32/7/reg>

Примери међународних обавеза:

- Документи ЕУ на које смо се потврђивањем појединих уговора¹⁵ обавезали, а који захтевају да се донесе национални плански документ за њихово спровођење– као што су национални планови енергетске ефикасности или, у наредном периоду, интегрисани планови за климу и енергетику;
- Париски споразум усвојен 12. децембра 2015. на Конференцији УН о климатским променама (UNFCCC) – Србија је у оквиру UNFCCC добровољно прихватила да достави националне циљеве за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште (GHG) и мере за прилагођавање на измењене климатске услове.
- Закључење уговора о зајму са неком од међународних или приватних финансијских институција захтева да се потврди уговор о зајму у Народној скупштини. Чином потврђивања такви уговори постају део правног система Републике Србије, а уговор о зајму постаје основ за обезбеђивање средстава у буџету Републике Србије за њихову отплату.
- Чланство у међународним финансијским организацијама, као што су Међународни монетарни фонд, Светска банка, Банка Савета Европе, Европска банка за обнову и развој итд. такође ствара обавезе за Републику Србију које нису само финансијског карактера (уплате у капитал тих институција и отплата одобрених кредита). Рецимо Светска банка неће финансирати изградњу термоелектрана из својих кредита због њиховог негативног утицаја на животну средину (поштовање Париског споразума) јер је Светска банка део система институција Уједињених нација.

Шта урадити са документима који су раније усвојени или донети, а односе се на извршење међународних обавеза?

Национални акти, раније донети ради извршења међународних обавеза а које су прихваћене усвајањем међународних докумената, чине интегритет део планског и правног система и треба их оставити у планском систему до истека трајања. Приликом прве следеће измене оригиналног међународног документа или након што он престане да важи, о даљим мерама у области за коју је плански документ усвојен треба да одлучи надлежна институција – надлежни предлагач – институција у чијој је претежној надлежности документ који се разматра или институција (у неким случајевима и тело) која је посебним актом овлашћена да разматра такав акт. Те институције треба да се консултују са Републичким секретаријатом за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП) како да адекватно интегришу нове међународне обавезе у плански систем Републике Србије и како да подносе извештаје о спровођењу таквих докумената.

Када се плански документи припремају и доносе у процесу приступања ЕУ, припремају се у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у складу са потребама које произлазе из процеса приступања.

Када су у питању раније усвојени међународни документи који нас обавезују на испуњење међународних обавеза, а ради чијег спровођења није неопходно доносити национални плански документ или пропис, такви документи такође остају у планском и правном систему Републике Србије у свом изворном облику. Ови међународни документи најчешће подразумевају извештавање о испуњењу преузетих међународних обавеза те би, уколико за то постоје услови било сврсисходно релевантне мере и показатеље утицаја интегрисати у национална планска документа.

¹⁵ На пример: Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске уније и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Срне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, „Службени гласник РС”, број 62, од 19. јула 2006. године

2.1.2 Закон о Влади у контексту планског система

По ЗПС, Влада је један од учесника у планском систему који утврђује јавне политике планским документима које доноси.

Послови извршне власти утврђени су Законом о Влади, који се доноси на основу члана 135. Устава Републике Србије.

Влада је одговорна Народној скупштини **за вођење политике** Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, **за стање у областима из своје надлежности** и за рад органа државне управе. Влада о свом раду извештава Народну скупштину најкасније 60 дана пре него што поднесе предлог завршног рачуна буџета Републике Србије. На захтев Народне скупштине, Влада и сваки њен члан дужни су да јој поднесу извештај о свом раду.

Рад Владе је јаван.

ЗПС не намеће веће обавезе учесницима у планском систему од постојећих, јер Закон о Влади утврђује:

- Мандат Владе за утврђивање и спровођење политика;
- Координацију, усмеравање и надзор рада министарстава;
- Извештавање о раду – извршењу;
- Јавност у раду и објављивању докумената и података.

2.1.2.1 Одговорност Владе

Како Влада одлучује?

Влада одлуке доноси на седници, већином гласова свих чланова Владе. Начин рада и одлучивања Владе, и акти које доноси председник Владе детаљније се уређују Пословником Владе. За државне службенике је важно да знају које прилоге треба да припреме и доставе Влади заједно са нацртом, односно предлогом акта о којем Влада одлучује. **Члан 39 а) и члан 40.** Пословника Владе посебно говоре о прилозима уз нацрт закона и предлог уредбе или одлуке које предлагач треба да достави Влади. Измене које су извршене у тексту Пословника Владе 2025. године, а које се односе на прилоге уз планске документе, сада су дефинисани ЗПС и Уредбом о методологији израде докумената јавних политика, уз сходну примену Пословника Владе где је то наведено, о чему ће бити речи у овом и пратећим приручницима.

Када сте прикупили сва мишљења и потребну документацију, материјал за седницу Владе доставља се Генералном секретаријату Владе уз пропратно писмо које потписује овлашћено лице. Следи административна провера достављених материјала, седница одбора Владе и на крају седница Владе.



Слика 3. Улоге при доношењу докумената јавне политике.

Обратите пажњу и на члан 37. Пословника Владе, који утврђује када се Влади доставља нацрт или предлог документа, што ће вам бити важно зависно од тога ко доноси документ јавне политике – Влада или Народна скупштина, као и члан 41. Пословника Владе, који утврђује поступак и садржај јавне расправе, о којој ће више речи бити у делу овог приручника који се односи на [консултације јавности у процесу управљања јавним политикама](#).

Генерални секретаријат Владе

Генерални секретаријат Владе успостављен је Законом о Влади, а његов рад и делокруг детаљније су уређени Уредбом о Генералном секретаријату Владе и Пословником Владе. Генерални секретаријат Владе је задужен за стручне и друге послове за потребе Владе и њему се достављају акти о којима Влада одлучује како би оценио степен њихове припремљености за разматрање и усвајање на седници Владе. Генерални секретаријат је кључна институција која координира израду Годишњег плана рада Владе и извештаја о његовом спровођењу.

Радна тела Владе

Влада образује одборе и комисије као **стална радна тела** ради давања мишљења и предлога у питањима из надлежности Владе и усклађивања ставова органа државне управе пре него што се неки предлог разматра на седници Владе. Влада такође може да образује **повремена радна тела** (савет, радну групу, експертску групу и сл.) која разматрају поједина питања из своје надлежности и дају предлоге, мишљења и стручна образложења.

Предлоге, мишљења и стручна образложења повремено радно тело упућује органу државне управе у чијем је делокругу претежни део послова за које је образовано – да их он, ако оцени да је потребно, као своје припреми за Владу.

То значи да се **Влада у свом раду може ослонити и на стручњаке изван државне управе.**

Савети Владе

Савети Владе су повремена радна тела Владе. У припреми докумената јавних политика јасно је да треба информисати чланове савета о решењима која се предлажу у њиховој области деловања и имати консултације у току рада и припреме докумената јавних политика.

2.1.3 Закон о министарствима у контексту планског система

Законом о министарствима образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг. За свако министарство дат је детаљан опис његовог делокруга. Погледајте опис делокруга министарстава и организација с којима ћете сарађивати на <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/128/1/reg>

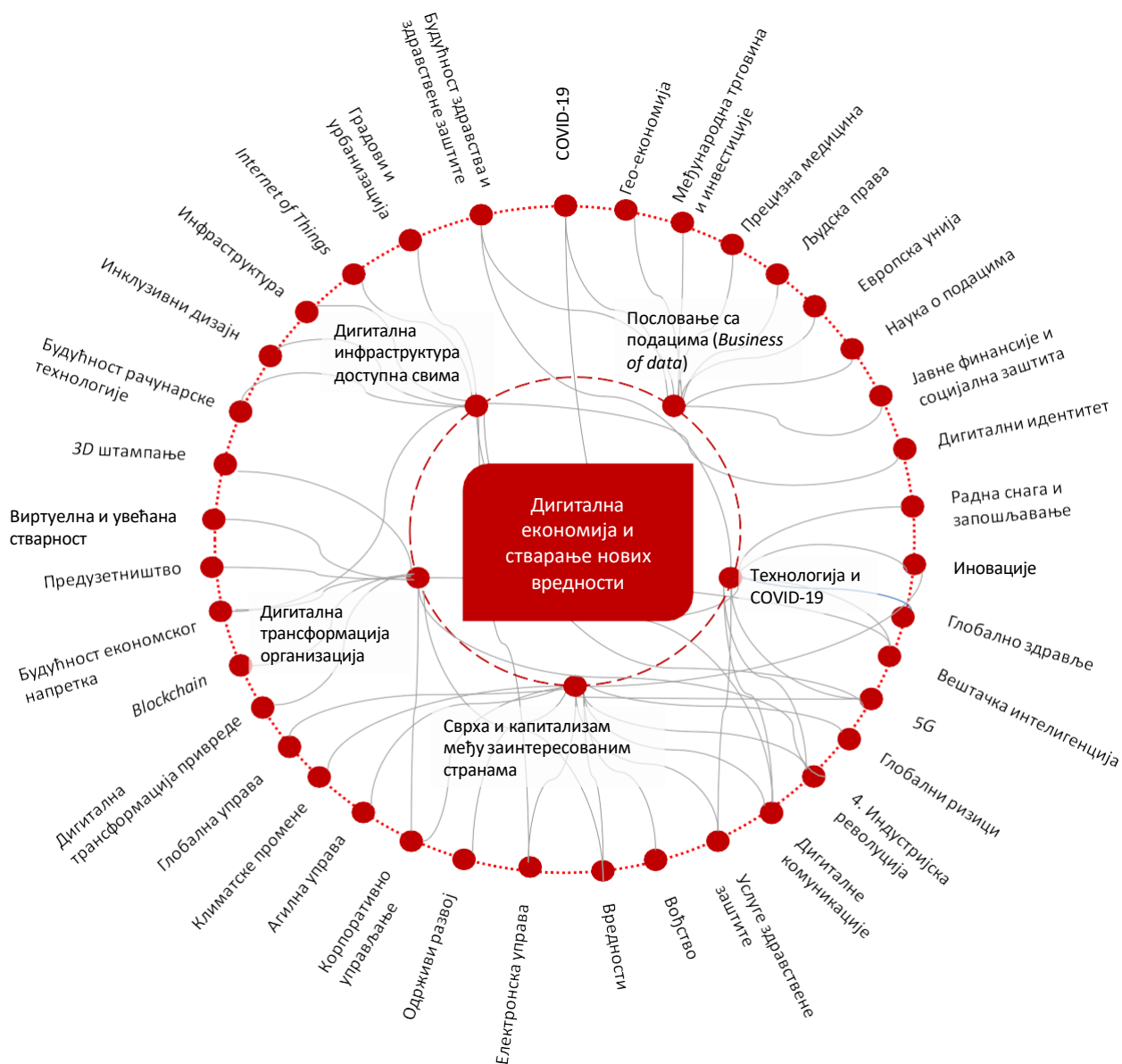
Без обзира што су надлежности сваког органа државне управе јасно разграничене, сарадња у обликовању јавних политика је неопходна због јаких веза између области планирања и спровођења јавних политика.

Међузависност и повезаност у раду различитих сектора илустрована је активним инфографицима на интернет страници Светског економског форума и његовој бази знања (*World Economic Forum knowledge platform and mapping global transformations*). То вам може помоћи да утврдите области потенцијалне међуресурске и међусекторске сарадње.

<https://toplink.weforum.org/knowledge/insight/a1Gb00000015Hi2EAE/explore/summary>

World Economic Forum - Strategic Intelligence – Илуструје и прати кретања и процесе који покрећу промене и трансформације у привреди: <https://intelligence.weforum.org/> или <https://intelligence.weforum.org/topics>

Савет је да се пријавите на платформу и користите више од 120 експертиза чији број стално расте. Када притиснете било коју тачку на унутрашњем кругу, показаће вам се везе које вас могу упутити **како да анализирате проблем и с ким треба да сарађујете да бисте решили одређене проблеме.**



Слика 4. Повезаност тематских области у управљању јавним политикама.

Закон о министарствима може да се промени при сваком формирању нове Владе или реконструкцији постојеће. Најчешће се ради о прегруписавању послова, тј. о промени делокруга, спајању или раздвајању појединих министарстава и њихових делова. Зато, чим се заврше избори и Народна скупштина изабере Владу – погледајте промене у Закону о министарствима и прилагодите свој рад тим променама.

Овде је важно скренути пажњу на чињеницу да не треба поистовећивати кључне надлежности институције са областима планирања и спровођења јавних политика (Прилог 1 Уредбе о методологији израде докумената јавних политика). Једна институција може имати у својој надлежности више тематских области које су важне за неколико области планирања и спровођења јавних политика. Због тога је важно при изради планског документа консултовати се са што више институција како се не би сузио обухват документа и како би се избегао ризик да повезани проблеми не буду утврђени и адекватно решени.

2.1.3.1 Шта је дужност министра?

Министар може поднети предлог за уређење питања из надлежности Владе и Народне скупштине и захтевати да Влада заузме став према питању из његове надлежности. Министар је дужан да обавештава Владу о свему што је битно за вођење политике и одлучивање Владе и одговоран је за спровођење Програма и политике Владе, за одлуке и мере које је донео или пропустио да донесе или предузме и за извршавање обавезних упутстава и посебних задужења која му је одредио председник Владе.¹⁶

2.1.3.2 Републички секретаријат за законодавство

Чланом 24. Закона о министарствима регулише се рад Републичког секретаријата за законодавство. Тај секретаријат обавља стручне послове који се односе на изграђивање, праћење и унапређење правног система; **обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог доношења и старање о њиховој нормативно-техничкој и језичкој ваљаности**; надзор над објављивањем и старање о објављивању прописа и других аката Владе, министарстава и других органа и организација за које је то законом одређено, као и друге послове одређене законом. Републички секретаријат за законодавство припрема прописе који се односе на организацију и начин рада Владе и друге прописе који не спадају у делокруг министарстава.

Уколико припремате нове законе и друге прописе, веома је корисно пре самог почетка рада посаветовати се са тим секретаријатом, који вас може упутити како да припремите акте. Пре него што било који акт буде одобрен за разматрање на Влади проћи ће контролу Републичког секретаријата за законодавство, који ће потврдити да ниједан други акт не уређује питања из документа који сте израдили, да решења која сте предложили нису у супротности ни са једним другим актом у нашој земљи и на крају извршиће и правну редактуру текста акта.

2.1.3.3 Републички секретаријат за јавне политике

РСЈП је основан 2014. године Законом о министарствима. Његова улога утврђена је тим законом и има два главна задатка:

1) Развој планског система, у оквиру којег:

- израђује анализе, утврђује потребе и доставља иницијативе за израду докумената јавних политика;
- обезбеђује усклађеност предлога докумената јавних политика и нацрти закона са усвојеним документима јавних политика у поступку њиховог доношења;
- даје иницијативе, односно предлоге за унапређење процедура за израду докумената јавних политика;
- унапређује праксу креирања и спровођења јавних политика кроз пружање методолошке подршке министарствима и посебним организацијама при припреми нацрта, односно предлога планских докумената, укључујући анализе и примену иновативних инструмената у јавним политикама;
- по потреби, преузима активности да би се обезбедио координиран развој јавних политика од ширег значаја за конкурентност и одрживи развој;
- учествује у организовању обука државних службеника који раде на пословима који су повезани са креирањем јавних политика и анализом ефеката јавних политика и прописа.

¹⁶ Члан 23. Закона о државној управи: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>; Члан 12, став 2. и члан 14. Закона о Влади: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg>

2) Спровођење регулаторне реформе и анализа ефеката прописа које припремају министарства и посебне организације.

РСЈП припрема АПСРВ, којим се утврђују приоритетни циљеви Владе, прати спровођење и извештава о спровођењу АПСРВ, у сарадњи са свим органима државне управе.

Сви послови РСЈП утврђени Законом о министарствима доводе до хоризонталне и вертикалне координације и усклађености процеса планирања у Влади, бољој структури система јавних политика и бољој повезаности планског система са буџетом. Додатно, ЗПС прецизира неке послове РСЈП:

- Контрола елемената докумената јавних политика
- Давање мишљења о потпуности и квалитету ех-ante анализе ефеката, односно садржини стратегије, програма и концепт политике и извештаја о спровођењу докумената јавних политика које органи државне управе;
- Контрола усклађености докумената јавних политика;
- Вођење ЈИС, контрола уноса података и развој тог система;
- Процена потреба за обукама у области циклуса управљања јавним политикама и прописима и њихово спровођење;
- Вертикално извештавање Владе о функционисању планског система.

2.1.4 Буџетски систем и закони

Све јавне политике које се доносе наћи ће своје исходиште у буџету без обзира на изворе финансирања, па је важно познавати прописе који уређују буџетски систем од самог почетка рада на планским документима. У том смислу, као саставни део законодавног оквира за спровођење планских докумената треба познавати и прописе који се односе на буџетски систем, припрему годишњег буџета, фискалну стратегију и контролу трошења средстава.

Буџетски систем је уређен Законом о буџетском систему,¹⁷ на основу којег се доносе сви остали прописи који уређују коришћење буџетских средстава. Од увођења програмског буџета и започињања опсежног програма реформи финансијског управљања тај закон се врло често мења и допуњује како би одговорио реформским захтевима. Тај закон у свом уводном делу утврђује финансијске инструменте и институције које постоје у систему јавних финансија. Стога, кад год вам је потребна тачна дефиниција финансијског појма, потражите је у том закону. Изменама и допунама Закона о буџетском систему 2019. године уводи се и појам управљачке одговорности, као обавезе руководиоца свих нивоа код корисника буџетских средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности.

Закон о буџетском систему је основа за макроекономске финансијске политике које се пројектују за три године и доносе у оквиру Фискалне стратегије. Фискалну стратегију доноси Влада и подноси је Народној скупштини и Фискалном савету на мишљење.¹⁸

Фискални савет је независни државни орган одговоран Народној скупштини. Рад Фискалног савета одређен је Законом о буџетском систему. Задатак Фискалног савета јесте да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији тако што ће спроводити независну анализу фискалне политике и подстицати стручне расправе о фискалној политици. Да би испунио постављене циљеве, Фискални савет проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду докумената које доноси Влада, даје независну и

¹⁷ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/54/1/reg>

¹⁸ Фискални савет изражава своје мишљење о Фискалној стратегији које се може различито од ставова изражених у Фискалној стратегији. Мишљење на Нацрт фискалне стратегије за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину можете наћи на https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2025/fs_misljenje-na-nacrt-fiskalne-strategije-2026-2028.pdf

кредибилну оцену економске политике, процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве, процењује у којој мери је Влада поштовала фискална правила која је утврдила.

Фискална политика са пројекцијама средњорочног фискалног оквира је финансијски инструмент који поставља оквире расхода и директно одређује висину расположивих средстава за трошење ради остварења циљева јавних политика. Ту је веза фискалних могућности и средњорочних планова директна. Фискална стратегија је оквир који утиче на интензитет спровођења активности планираних у средњорочним плановима. У поглављу [Оквир за усклађивање при изради документа јавне политике](#) овога приручника где говоримо о Програму економских реформи (ERP), Националном програму усвајања правних тековина ЕУ (NPAA) као и у поглављу [Зашто је буџет важан?](#) где говоримо о буџетским ограничењима, опширније је описана веза буџета, фискалних ограничења и планирања.

Закон о буџетском систему утврђује и правила израде програмског буџета. Даља разрада планирања програмског буџета је дата кроз различита упутства¹⁹ којима се ближе уређују различите фазе припреме годишњег буџета. Више о вези програмског буџета са планским документима дато је у поглављу [Планирање и припрема буџета](#).

Буџетска средства подељена су на буџетске програме, програмске активности и пројекте. Буџетски програми имају показатеље који треба да буду усаглашени са показатељима из планских докумената како би постизање циљева планских докумената било мерљиво и упоредиво са извршењем буџета.

Због специфичности буџетских закона и потребе да се детаљно елаборира веза између управљања планским и буџетским системом, ти закони и везе буџета и планских докумената су целовито објашњени у поглављу [Буџет — место где се повезују све јавне политике](#).

Висину трошкова спровођења и динамику трошења треба проценити током припреме планских докумената и потребно је планирати изворе средстава који ће омогућити да се спроведе плански документ. Процена трошкова спровођења докумената јавних политика детаљно је објашњена у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика](#). Такође, за сва потрошена средства мора се поднети финансијски извештај.

¹⁹На овом сајту се налазе упутства корисницима буџетских средстава кад и како да попуне различите обрасце неопходне за припрему буџетских средстава: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/budzetski-korisnici>

3 ОБЛИКОВАЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

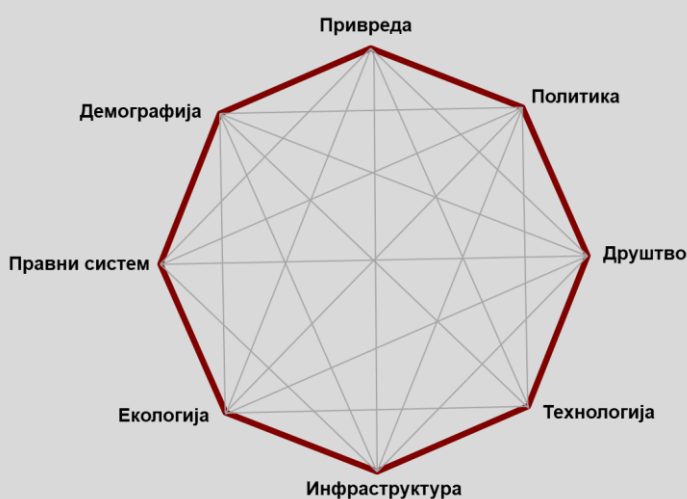
Да би се утврдила јавна политика, треба имати јасну визију шта ће она променити, односно како ће нам побољшати живот. Визија јасно показује стање у друштву које желимо да постигнемо и за које треба да постоји општа сагласност свих битних чинилаца у заједници. Колико смо близу или далеко од те визије показаће нам чињенице, као и анализе којима се утврђује како недостатке отклонити, колико времена и новца је потребно да те циљеве и остваримо.

Врло често се дешава да могућности спровођења ограничавају различити фактори и неопходно је да заједно са заинтересованим странама, кроз анализу стања, утврдимо приоритете јавне политике. Другим речима, не обећавамо, већ реално процењујемо и предвиђамо мерљиве резултате спровођења јавне политике.

У припреми планског документа придржаваћемо се одређених начела о јавности рада, координирању, избегавању претераних трошкова и сл., о чему ће бити више речи у наставку.

Кад почнете да размишљате о припреми планског документа, погледајте свет око себе. Мноштво међусобно повезаних фактора утиче на ваш избор решења за уочене проблеме. На те изазове морате одговорити у планском документу и то су први „улазни подаци” за његову припрему.

Живимо у свету у којем се међузависност бројних фактора убрзано повећава и то утиче на ваше изборе.



Слика 5. Фактори који утичу на јавне политике.

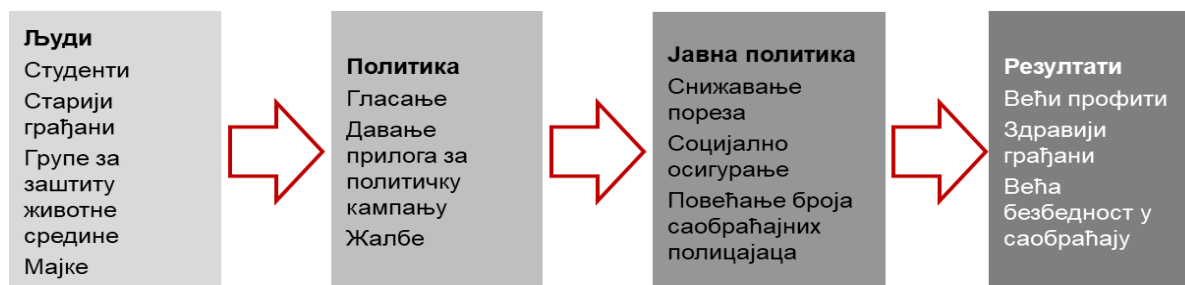
3.1 Политика и јавне политике – како су повезане?

Према ЗПС *јавне политике су правци деловања Републике Србије и правци деловања аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у одређеним областима ради постизања жељених циљева на нивоу друштва.*

У српском језику, а и у многим другим језицима, тешко се прави разлика између појма „политике” (јавне политике) и појма „политика” (којом се баве политичари), па вам дајемо објашњење тих и других сличних појмова.

Појам на енглеском језику	Појам на српском језику	Значење појма
<i>Polity</i>	Државно уређење	Организациони, институционални и нормативни друштвени оквир
<i>Politics</i>	Политика као процес	Динамичка страна политичког света која се огледа у дневним „борбама” на политичкој арени. Тиче се политичког процеса и његовог функционисања.
<i>Policy</i> (правац, курс)	Политика као садржај и одлучивање	Правац политичких акција у појединим областима. Означава све оно што влада одлучи да уради. Покрива садржај, циљеве, програме и инструменте политичког деловања у некој области, као и проблемски приступ тој области утемељен на одлукама које су донете на бази доказа, али и на бази сагледавања узрока проблема, као и ефеката њиховог решавања. Доношење одлука којима се настоје решити конкретни проблеми у друштву.
<i>Public policy</i> (у складу са ЗПС)	Јавне политике или практичне политике	Правци деловања Владе Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у одређеним областима ради постизања утврђених циљева у друштву. ²⁰

Следеће важно питање у разумевању односа политике и јавних политика треба да вам разјасни како се у ланцу одлучивања повезују грађани, политика, јавна политика и резултати. Приказ тих односа дат је на следећој илустрацији:



Слика 6. Ланац повезивања грађана, политике и јавне политике.

²⁰ Значење појма је прилагођено законодавном оквиру у Републици Србији.

Грађани су заинтересовани за јавне политике, које могу бити:

- **дистрибутивне** (нове бенефиције, доступне свима);
- **редистрибутивне** (средства узета од једне групе да би била дата другој);
- **концентрисане** (средства се прикупљају од свих да би се решио специфичан проблем).

Њиховим спровођењем стварају се користи за одређене групе грађана, стварају нова јавна добра или прерасподељује доходак између одређених група грађана, што је, политички, једно од најосетљивијих питања у сваком друштву.

Резултат рада јавне управе мери се побољшањем услова у којима грађани живе – већи доходак, квалитетна и доступна здравствена заштита и образовање, сигурност, боље јавне услуге и друго. Како помирити све захтеве када су средства која могу да се утроше за њихово достизање ограничена? Једини начин јесте да се изаберу приоритети између утврђених циљева и да се изаберу они који највише утичу на промене у друштву и доносе корист највећем броју људи.



Слика 7. Контекст управљања учинком.

3.2 Политике засноване на чињеницама

Да би органи државне управе ефективно спроводили једну од својих основних надлежности – учествовање у обликовању политике Владе, они морају пратити и утврђивати стање у областима из свог делокруга, проучавати узроке и последице утврђеног стања и предузимати или предлагати мере из свог делокруга које ће то стање побољшати.²¹ Тај посао државне управе није нов – Законом о државној управи утврђен је као један од њених основних послова, укључујући последичне стручне послове: прикупљање и обраду података, сачињавање анализа, извештаја и других материјала којима се доприноси развоју области у која је у њиховом делокругу.²²

Међутим, неколико глобалних и европских економских криза узроковало је ригорозне мере смањења потрошње у јавном сектору. С друге стране, све већи захтеви грађана за ефикасним и ефективним услугама и добрима које држава обезбеђује намеће нов приступ – управљање базирано на резултатима. Тај начин управљања заснован је, пре свега, на критичком промишљању на основу расположивих чињеница.

На потребу да се рад државне управе учини ефикаснијим утицао је и развој информационих технологија и иновације у тој области, дигитализација бројних процеса, глобализација и интернационализација економије, климатске промене и демографске промене.

Резултат тих процеса је низ промена које су водиле преиспитивању начина креирања и управљања јавним политикама, као и **заокрет ка мерењу резултата, односно ефеката и ефективности јавних политика.**

Да вас не буни, изрази ефикасност и



Слика 8. Развој модерне државне управе.

ефективност су врло слични, често иду један уз други, али се **битно разликују**. Ефективност нам показује да ли радимо праве ствари, док нам ефикасност показује да ли ствари радимо на прави начин, благовремено и у оквиру предвиђених ресурса – људских, материјалних и финансијских.

У процесу модернизације државне управе и побољшања квалитета планских докумената све се више користе изрази – **политике засноване на чињеницама и управљање засновано на чињеницама**. Једноставно речено, анализе поткрепљене релевантним и поузданим подацима и чињеницама морају да прате процес доношења јавних политика, али и да служе побољшању процеса управљања и правовременом деловању кроз корекције или ревизије јавних политика. При томе чињенице не потичу само из званичне статистике него и из истраживања, студија, медијских чланака, интервјуа са стручњацима итд.

Шта је политика заснована на чињеницама?

Политика заснована на чињеницама (енгл. Evidence-based policies) користи податке за процес припреме јавних политика, односно планских докумената којима се она утврђује, и одлучивање о најбољој опцији за њено спровођење. Залагање за припрему политика коришћењем чињеница засновано је на премиси да избор политике треба да се заснива на доступним подацима и њиховој рационалној анализи јер се показало да политике засноване на чињеницама дају боље резултате. Тај приступ подразумева и развој праксе прикупљања, обраде и интерпретације података.

²¹ Члан 13. Закона о државној управи.

²² Члан 21. Закона о државној управи

Управљање засновано на чињеницама је јасна, свесна употреба поузданих података из више извора да би се донеле најбоље одлуке. Оно повећава изгледе да донесете праву одлуку, тако што:

Питате:	Практичан проблем претварате у питање на које се може одговорити <i>Зашто се повећава увоз струје? Који су разлози што „Електропривреда Србије” није у могућности да задовољи тражњу за електричном енергијом? Да ли је то сезонски проблем или структурни (застарела инфраструктура, велики губици у мрежи). Колико струје недостаје?</i>
Тражите и налазите:	Систематски тражите и прибављајте чињенице <i>Организујте своје изворе података – чланци, студије, статистике, прогнозе, читајте студије и истраживачке радове домаћих и, кад год је могуће, страних аутора, пратите think-tank чланке, формирајте своју страницу на интернет презентацији институције у којој радите и објављујте чланке. Размењујте податке с колегама.</i>
Проверавате:	Критички проверавајте поузданост и значај чињеница и података <i>Ако имате дилеме о поузданости података, потражите више извора, погледајте методологију обраде података, редовност публикавања, претходне податке и одступања. Увек проверите веродостојност извора – колико дуго се бави обрадом одређених података, како развија методологије обраде и прикупљања података, колико подаци поткрепљују анализу дату у извору. Како не можете све проверити, проверите чињенице које су пресудне за ваш критеријум одлучивања.</i> <i>Чињенице често зависе од дефиниције па зато проверите своју са дефиницијом извора који користите. Морате користити појмове који су јасно дефинисани²³ и имају исти садржај. Ако се каже да је већина породица у градовима сиромашна, проверите како се дефинише и мери већина, породица, град, сиромаштво. Запитајте се да ли можете добити исте чињенице користећи поменуте дефиниције?</i>
Анализирајте:	Повезујете информације из различитих извора и одмеравајте њихов значај за ваше политике и за решавање датог проблема <i>Новински чланак о великом пожару у термоелектрани, вашем сталном увознику струје.</i> <i>Редовни, одмакли ремонти ваших термоелектрана – не могу се обуставити.</i> <i>Низак водостај река – педесет година низак водостај у месецима кад би требало да буде натпросечан. Хидроелектране не могу да раде пуним капацитетом. Шта урадити?</i>
Примењујете:	Укључујете чињенице у процес одлучивања <i>Анализа и представљање података о потрошњи, објасните зашто је увоз струје неопходан.</i> <i>Упоредите податке о домаћим потребама и домаћим изворима снабдевања. Колико процената домаће тражње може да се задовољи?</i> <i>Процените количину, као и цену киловата струје из увоза, процените потребна финансијска средства за увоз.</i> <i>Видите да ли се увоз струје може платити будућим извозом или банкарским задужењем, упоредите трошкове.</i>

²³ Све више влада прави појмовнике, односно термилошке речнике, у којима су утврђени различити појмови, а називи којима су ти појмови означени јесу термини, што значи да морају имати исто значење за све запослене и грађане. Погледати искуство Владе Словеније и њиховог Министарства државне управе. Интероперабилност савремених технолошких решења није могућа уколико се не усагласи и не користи иста терминологија.

Донесите одлуку – увозимо струју, од кога, по којој цени, како ћемо је платити.

Вреднујте резултате донетих одлука

Процењујете:

Да ли је било несташица струје? Да ли се индустрија жалила на несташицу? Да ли су сви потрошачи били задовољни?

Процените трошкове интервенције са губицима које бисте имали да ништа нисте предузели (трошкови нечињења).

Истовремено ово вам указује на промену у **скупу вештина** које мора имати државни службеник да би могао обављати свој посао заснован на чињеницама – **од правно-бироградског ка управљачко-аналитичком скупу знања и вештина**. Државним службеницима су потребна нова знања и вештине – које могу стећи једино кроз сталне и врло усредсређене обуке, али и кроз подршку у њиховом свакодневном раду²⁴. О важности и примерима вештина које су потребне државним службеницима за припрему, спровођење и извештавање о спровођењу јавних политика, односно планских докумената којима се оне утврђују, погледајте [Анексу 2 – Вештине и знања за управљање јавним политикама на бази чињеница](#).

Покажите то бројем: Четири основне математичке радње – сабирање, одузимање, множење и дељење могу вам помоћи да упечатљиво покажете суштину неког проблема.

Рецимо, кад анализирате прикупљање чврстог отпада, сасвим сигурно ћете прво искористити неке од најпростијих математичких радњи: Колико се отпада прикупља и у којем периоду? Колико камиона га прикупља и колико радника прати камион? Колика је количина отпада по камиону/раднику? Која врста контејнера се користи – по типу и броју? У поређењу с другим градовима сличне величине, како се крећу посматране вредности? Више, мање, једнако? Који од података вам недостају за први корак у анализи?

Чињенице могу бити изнете у различитим облицима (подаци, студије, интерне анализе и др.), али обавезно морате имати:

- **Кључне податке у сектору**, односно у области планирања која је део надлежности институције у којој радите;²⁵
- **Став јавности** према проблему, какво решење јавност очекује и зашто;
- **Међународну праксу и решења** у том сектору, односно области планирања који вам могу послужити као путоказ за ваше решење или вам показати шта вас чека у будућности;
- **Претпоставке** као основу будућег решења.²⁶

Повежите најважније чињенице и размислите шта би било кад би се нека од њих или више њих истовремено променило.

Када се припремате за израду планског документа, контактирајте стручну јавност и колеге и проверите какве податке имају и да ли су они свеобухватни и довољни. Републички завод за статистику (РЗС) и многа министарства су по Закону о званичној статистици „произвођачи статистике” или су „административни извор” података.

Уколико је прикупљање одређених података ради мерења резултата и исхода и припреме извештаја о учинку новина, то треба навести као активност у одговарајућем планском документу и средњорочном плану. Пошто нове активности захтевају додатна средства, она такође треба да буду предвиђена.

²⁴ Важно је напоменути овде да је Влада Републике Србије донела Уредбу о допуни уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Сл. гласник РС”, бр. 81/2007- пречишћен текст, 69/2008, 98/2012, 87/2013, 2/2019 и 24/2021) која предвиђа успостављање унутрашњих јединица за планска документа и подршку управљању.

²⁵ Закон о државној управи, члан 13.

²⁶ Национални програм заштите животне средине 2010–2019. израђен је на овим основама

Да ли имате запосленог статистичара? Који сектор прикупља податке? Ко ради у том сектору? С ким у РЗС сарађујете?

Ако не постоје подаци који су вама потребни, размислите како и којим методом да до њих дођете – анкета, разговори/интервјуи и сличне методе прикупљања примарних података.²⁷ Анализа података је следећи корак јер она треба да вам покаже шта и како даље чинити. Даље, ако се упоредите са сличним секторима у свету, можда ћете видети нека нова решења вашег локалног проблема.

На крају, не заборавите да се база података прикупљена ради припреме планског документа не одбацује, већ треба да вам послужи и убудуће кад будете пратили развој и спровођење планираних активности.

Како се то ради у свету?

OECD је објавио радни документ у којем врло илустративно показује како се подаци прикупљени у јавном сектору могу користити за боље доношење одлука и избор јавних политика.

Владама су све више потребни подаци како би могле да развијају дугорочне визије, доносе одлуке о инвестицијама и боље координирају своје активности. Владе знају колико је важно боље коришћење података и стога су покренуле различите иницијативе за њихово боље коришћење. OECD разматра питање развоја система прикупљања података у документу под називом Јавни сектор који покрећу подаци (*A Data-Driven Public Sector- DDPS*)²⁸.

Подаци се сматрају стратешким ресурсом за Владу. Побољшање прикупљања и обраде података треба да резултира побољшањем капацитета за планирање и пружање јавних услуга које су одрживе на дуги рок и инклузивне у највећој могућој мери.

Модерно управљање у јавном сектору све више се ослања на употребу података за:

- **директно оперативно кориговање спровођења активности којима се реализују јавне политике** или кориговање јавне политике или једног њеног дела на основу прикупљених података, што је, може се рећи, класичан начин коришћења података;
- **антиципативно управљање, тј. предвиђање будућег развоја и потреба.**

Предвиђање више опција, односно алтернативних начина за постизање циљева јавних политика је одговор на буран технолошки развој и несагледиве друштвене промене.

²⁷ Примарни подаци су подаци које самостално прикупљате као „сирове” спроводећи анкете или користећи упитнике, а затим их обрађујете. Секундарни подаци су подаци које је неко други већ прикупио и обрадио и најчешће се налазе у различитим извештајима, студијама, истраживачким радовима.

²⁸ *A data-driven public sector enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance – OECD Working Papers on Public Governance*



Слика 9. Управљање подацима и њихово коришћење.

У јавној управи у Републици Србији су недовољно развијени методи предвиђања који могу бити искоришћени за екстраполацију трендова, развој сценарија и алтернативних решења, као и предвиђања шта би се могло десити ако се ништа не предузме да се промени политика Владе и инструменти њене примене (*status quo* опција јавне политике).

Како се предвиђање користи за припрему планског документа? Логика припреме документа:



Слика 10. Коришћење предвиђања у припреми планског документа.

3.3 Плански документи

Јавне политике утврђене су планским документима. ЗПС утврђује три групе планских докумената:

1. Документи развојног планирања;
2. Документи јавних политика;
3. Остали плански документи.



3.3.1 Документи развојног планирања

Документи развојног планирања су плански документи најширег обухвата и највећег значаја за доносиоца.

Шта је развојно планирање?

Развојно планирање је процес у којем се утврђују принципи, приоритетни циљеви и мере неопходне за остваривање политички утврђених приоритета како би се обезбедио развој друштва и земље у целини.

Да би се остварили циљеви и постигли резултати у релевантној области, неопходно је идентификовати проблеме и предложити решења на основу налаза одговарајућих анализа. Ефекти предложених решења морају бити процењени, а правци деловања, мере и **активности неопходне за спровођење предложених решења и очекивани учинци морају бити део документа развојног планирања или докумената јавних политика сходно хијерархијском нивоу документа којима се та решења предвиђају.**

У документе развојног планирања спадају:

1. План развоја;
2. Инвестициони план;
3. Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план;²⁹
4. План развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе.

План развоја и Просторни план Републике Србије морају бити међусобно усклађени (члан 23. ЗПС).

Документи развојног планирања могу бити развијени на државном, покрајинском и локалном нивоу.

²⁹ Ови документи су утврђени законом којим се уређује просторно и урбанистичко планирање.

Табела 2. Основне карактеристике докумената развојног планирања на централном нивоу власти – припрема, доношење, рок важења, објављивање и извештавање

Документ развојног планирања ³⁰	Ко припрема документе?	Ко доноси документе ?	Рок важења	Извештавање	Објављивање
План развоја	1. РСЈП у сарадњи са другим надлежним органима државне управе и службама Владе ³¹ 2. Садржину Плана развоја ближе уређује Народна скупштина на предлог Владе (члан 6. ЗПС)	Народна Скупштина	10 + година	Три године од дана доношења Плана развоја РСЈП у сарадњи с другим надлежним органима припрема извештај о учинцима његовог спровођења који доставља Влади на усвајање (члан 6. ЗПС)	„Службени гласник” Извештај објављује Влада на својој интернет страници најкасније 15 дана од дана када га је усвојила.
Инвестициони план	1. Предлог инвестиционог плана припрема Министарство финансија у сарадњи са РСЈП ³² 2. Поступак припреме и ближу садржину Инвестиционог плана прописује Влада	Влада	седам година	1. По истеку сваке календарске године од дана доношења Инвестиционог плана Министарство финансија у сарадњи са РСЈП у року од 90 дана од истека календарске године подноси извештај Влади на усвајање 2. По истеку сваке треће календарске године Министарство финансија у сарадњи са РСЈП припрема извештај за Владу и доставља га у року од шест месеци на усвајање. 3. Влада подноси усвојени извештај Народној скупштини на информисање.	Објављује се на сајту Владе, Министарства финансија и порталу е-Консултације Извештаји о учинцима реализације Инвестиционог плана објављују се у року од 15 дана од дана када је усвојен на интернет страници Владе.

Када буду донети документи развојног планирања, њихове приоритетне циљеве треба узети у обзир приликом припреме Програма Владе и даље разрадити кроз АПСПВ и кроз документе јавних политика и остале планске документе преко чијих циљева, мера и активности ће бити остварени.

Оно што је уочљиво у Летонији и Финској јесте **дугорочност кључних планских докумената**. Развојни планови Финске и Летоније обухватају период од 25 година. Финска у свом образложењу дугог планског рока изричито каже да је један од разлога и то да промене политичких странака на власти не значе и промену развојних циљева јер су они утврђени уз учешће грађана, а политички потврђени договором свих парламентарних партија да ће га спроводити ако дођу на власт. Тако дуги рокови развојних планова подразумевају њихову редовну ревизију на сваких седам година.

³⁰ Просторни план, као документ развојног планирања, утврђен је законом којим се уређује просторно и урбанистичко планирање у складу са чланом 5. став 3. ЗПС. Такође, међу документе развојног планирања спадају и план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе, који су обрађени у другим приручницима.

³¹ ЗПС у члану 51. предвиђа да РСЈП утврђује поступак припреме Плана развоја. Поступак припреме плана развоја је уређен Уредбом о поступку припреме Нацрта плана развоја Републике Србије („Службени гласник РС”, број 54/2023 и 33/2025),

Период на који те земље доносе развојне планове и врше њихову редовну ревизију обезбеђује две ствари: **стабилност друштвених циљева** јер су документи донети уз сагласност грађана и сагласност политичких странака, а редовне ревизије омогућавају да се они прилагоде **реалним кретањима и променама** које се дешавају у друштву и науци како у земљи, тако и у свету.

Пример – „*The Finland we want by 2050*”.

Заједнички циљеви



Једнаки изгледи за благостање

Добро здравље, образовање и могућности запошљавања за све грађане



Партиципативно окружење за грађане

Сви грађани могу у потпуности учествовати у развоју друштва. Транспарентнија јавна управа: отворене и јавне информације



Одржив рад

Висока стопа запослености, унапређена продуктивност, профитабилност и квалитет рада. Промоција зелене економије.



Одрживе локалне заједнице

Ојачане локалне заједнице кроз подршку и активном цивилном друштву. Више места за окупљање. Пријатно и здраво животно окружење.



Смањена емисија угљен-диоксида

Национална мапа пута за смањење емисије угљен-диоксида до 2050. године. Унапређена енергетска ефикасност. Већи степен коришћења обновљивих извора енергије. Интелигентна инфраструктура.



Рационално коришћење ресурса у привреди

Финска – водећа земља у погледу социјално одговорне привредне политике. Одржива и конкурентна решења, на националном и глобалном нивоу.

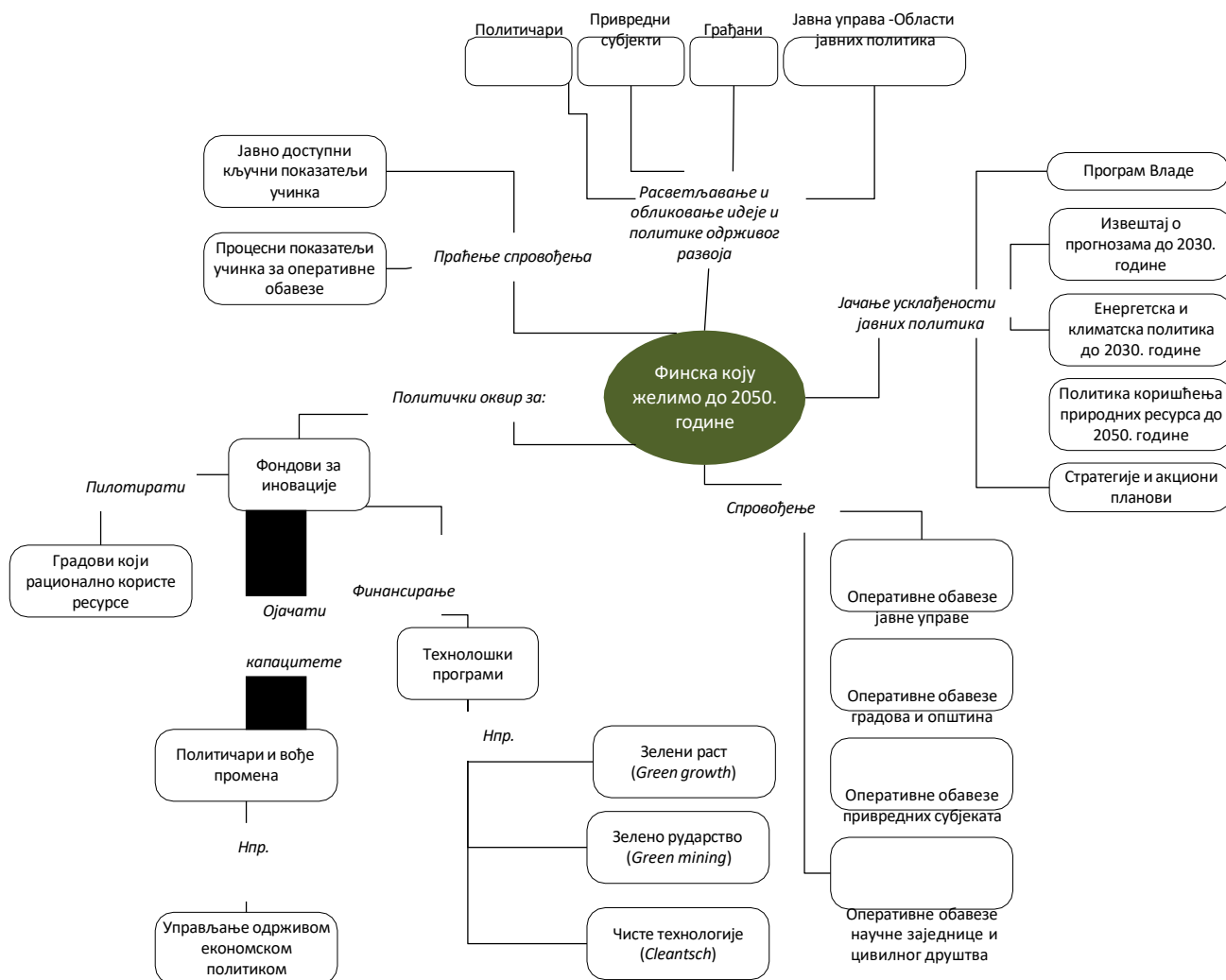


Животни стил који поштује природу

Свести глобално коришћење природних ресурса на одржив ниво до 2050. године. Животни стил који је базиран на не-материјалној потрошњи и услуге које подржавају такав стил живота.

Одлуке које поштују природу

Ојачано вођство које промовише био диверзитет и одрживо коришћење природних ресурса.



Извор:

https://www.sdnetwork.eu/pdf/doc_workshops/2014%20berlin/presentations/DAY%20TWO_4_Rouhinen.pdf

ЕУ 2050 – Дугорочна стратегија ЕУ до 2050: ЕУ циља на то да до 2050. буде климатски неутрална – са економијом без емисија гасова са ефектом стаклене баште.

3.3.2 Документи јавних политика

Документи јавних политика су документи којима учесници у планском систему у складу са својим надлежностима утврђују јавне политике или разрађују важеће документе јавних политика. Документи јавних политика по свом обухвату могу бити наднационални, национални, субнационални, секторски и међусекторски и увек су ужег обухвата од докумената развојног планирања са којима треба да буду усклађени.

Табела 3. Припрема, доношење и карактеристике докумената јавних политика.

Документ јавне политике	Период на који се доноси	Циљеви	Извештавање	Објављивање
			<i>Влада, по потреби, може захтевати да се ван ових рокова поднесе ванредни извештај о резултатима спровођења докумената јавних политика. Извештај се подноси преко РСЈП (члан 43. став 2. ЗПС)</i>	
Стратегија	Пет, до седам година	Стратегија има, по правилу, један општи циљ и до пет посебних циљева (члан 13. ЗПС)	1. Најкасније 120 дана по истеку треће календарске године од дана доношења документа 2. Завршни извештај најкасније шест месеци по истеку примене документа (члан 43. ЗПС)	1. Надлежни предлагач је обавезан да обавести јавност о почетку израде документа јавне политике на својој интернет страници, а државни орган и на порталу еКонсултације. 2. Влада, као доносилац одлуке о доношењу документа јавне политике, објављује ту одлуку на својој интернет страници, порталу е-Управа и ако је одлучено у поступку доношења документа у „Службеном гласнику”
Програм	По правилу, до три године	Посебан циљ из стратегије /документа постаје циљ програма који га даље разрађује Програм, по правилу, може имати три посебна циља (члан 15. ЗПС)	1. 120 дана по истеку сваке календарске године од дана доношења документа 2. Финални извештај се подноси најкасније шест месеци по истеку рока примене документа 3. Ако је програм донет на период дужи од три године, најкасније шест месеци од истека треће календарске године од дана када је програм донет (члан 43. ЗПС)	
Концепт политике		-	Најкасније 60 дана од истека рока за спровођење концепта политике (члан 43. ЗПС)	
Акциони план	По правилу, доноси се за период примене планског документа који се њиме разрађује Изузетно, може се донети на период од најмање годину дана (члан 18. ЗПС)	-	120 дана по истеку сваке календарске године од дана доношења акционог плана	

3.4 Усклађивање докумената јавних политика са документима развојног планирања

ЗПС утврђује врсте планских докумената и њихове међусобне везе, припрему и везу докумената јавних политика са планирањем буџета и буџетским процесом, Владином приоритетима и планским системом на другим нивоима јавне управе и међународних организација.

ЗПС јасно утврђује **планирање као процес који тече одозго надоле**. Тај модел омогућава да се утврди **хијерархија** планских докумената, као и ограничење потрошње за државне органе и друге институције.



Слика 11. Процес усклађивања докумената јавних политика са документима развојног планирања.

Приликом израде, сваки плански документ се увек усклађује са планским документом вишег хијерархијског ранга.

Додатни оквир за усклађивање представља и Фискална стратегија, која буџетским корисницима даје пројекцију висине средстава за период од три године.

3.4.1 Окир за усклађивање при изради документа јавне политике

Плански документи усклађују се кроз хијерархијско преузимање циљева, чиме се осигурава да су циљеви свих политика јединствени и усклађени са документима највишег ранга. При изради документа јавне политике се, по правилу, преузимају циљеви из докумената развојног планирања. Када је у питању међусобно усклађивање документа јавне политике, преузима се посебан циљ стратегије и он постаје општи циљ програма којим се та стратегија даље разрађује.

На пример, општи циљ Програма за реформу локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године („Службени гласник РС“, бр. 73/21) јесте „Успостављен систем локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу“. Тај циљ је преузет као посебан циљ Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник РС“, бр. 42/21, 9/22).

Тамо где је то могуће преузимају се и рокови утврђени за постизање тих циљева.

3.4.1.1 Програм Владе

Након републичких избора кандидат за председника Владе Народној скупштини предлаже састав Владе и износи Програм Владе – експозе, о којем Народна скупштина гласа. Временски оквир Програма Владе је најдуже четири године, колико траје и мандат Владе.

Програм Владе представља јасну политичку смерницу за рад државних органа.

Финско искуство

Спровођење Програма Владе Финске зависи од сарадње унутар Владе као целине, и међу министарствима, што значи да мора да се обезбеди довољно времена за заједничко елаборирање тог програма током његове припреме, како унутар Владе (министарске консултације), тако и са државним службеницима на положају. На такав начин обезбеђују се административни услови за његову примену у свим органима државне управе. Мора постојати систематски приступ за надзор над спровођењем Програма и достизањем циљева, напретку реформи и примени одлука. Тиме што се јасно утврде приоритети или појаве за које Влада Финске оцени да је потребно да се због њих промени Програм Владе наглашава се важност припрема и спровођења тог програма, који се одвијају на административном нивоу.

3.4.1.2 Акциони план за спровођење Програма Владе

Из усвојеног експозеа, најкасније у року од 90 дана РСЈП у сарадњи са надлежним министарствима и државним органима припрема Предлог АПСРВ, који доноси Влада.

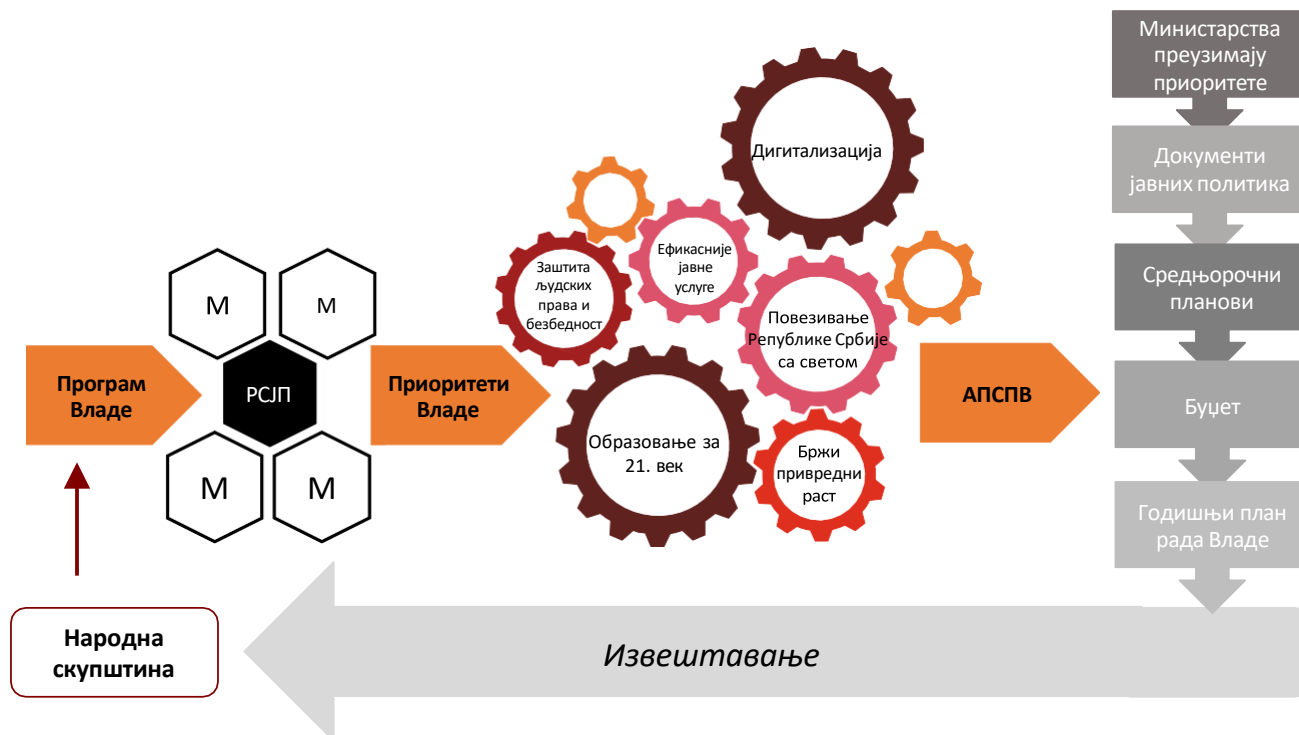
АПСРВ је плански документ који приоритете из Програма Владе разрађује кроз приоритетне циљеве и конкретне планиране резултате, и то на принципима управљања заснованог на резултатима. Циљ АПСРВ-а јесте унапређење спровођења Програма Владе, на основу приоритизације, лакше и боље координације и редовног праћења и отклањања препрека у спровођењу приоритетних циљева и планираних резултата. Спровођење АПСРВ се прати кроз месечно извештавање о резултатима и степену остварења постављених циљева.

На сајту РСЈП: <https://rsjp.gov.rs/sr/pitanja-i-odgovori-o-apsrv/> дати су детаљни одговори на питања у вези са АПСРВ, као и графички приказ функционалних и хијерархијских веза у процесу његовог спровођења.

Упутство за припрему и структуру АПСРВ даје РСЈП и координира процесом његове израде, спровођења и праћења. АПСРВ се објављује на интернет страници Владе у року од

седам дана од дана када је донет, укључујући и сајт РСЈП-а. Погледајте АПСВ за период од 2024. до 2027. године: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/APSPV-2024-2027.pdf>

Може се догодити да се при избору нове Владе измене приоритети с обзиром да они зависе од политичке опције која је на власти. То не значи да треба да мењате планске документе, већ да приоритет дате оним мерама и активностима које су у складу са програмом изабране Владе.



Слика 12. Процес израде и спровођења Акционог плана за спровођење Програма Владе.

Један од битних докумената који уважава приоритете Владе јесте и **Годишњи план рада Владе**, који се припрема на основу средњорочних планова директних корисника буџетских средстава, **приоритетних циљева Владе** садржаних у АПСВ и Националном програму за усвајање тековина ЕУ. Годишњи план рада Владе садржи преглед нормативних активности потребних за спровођење мера утврђених јавним политикама које се планирају за наредну буџетску годину.

Доношењем Годишњег плана рада Владе повећава се транспарентност рада директних буџетских корисника и **лакше се прати и извештава о обављеним пословима**.

Како изгледа Годишњи план рада Владе видите на: https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan_rada_vlade_za_2021_cyr.pdf

То је веома обиман и детаљан документ који има преко 900 страница, али је он повезао спровођење планских докумената и буџета преко конкретних активности које треба да се изврше у текућој години.

3.4.1.3 Документи у процесу приступања Европској унији

Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (NPAА) представља детаљан вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са прописима ЕУ. Израђен је тако да повезује европско законодавство и домаћи правни поредак како би се у сваком тренутку пратили динамика, обим и квалитет тог усклађивања. Право ЕУ подељено је у складу са надлежношћу државних органа, чиме је омогућено и да се редовно планирају и прате њихове законодавне активности. Министарство за европске интеграције координира процес израде NPAА и прати његово спровођење.

Плански документи који се доносе у процесу приступања ЕУ израђују се по процедури и у роковима који су предвиђени методолошким препорукама Европске комисије.

Више информација о NPAА можете наћи на линку:

<http://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>

3.4.1.4 Програм економских реформи и Реформска агенда Републике Србије

ЕРП је национални плански документ који се припрема у оквиру сталног економског дијалога са Европском комисијом и државама чланицама ЕУ. Циљ тог документа јесте припрема Републике Србије да испуни захтеве будућег извршавања финансијских обавеза према буџету ЕУ, као и да испуни тзв. Маастрихтске критеријуме за висину инфлације (до 2% на годишњем нивоу); критеријуме за висину јавног дуга у односу на БДП (до 60 %) и критеријуме за висину буџетског дефицита (до 3%). Програм економских реформи Републике Србије израђује се годишње како би се обезбедио одржив и инклузиван економски раст заснован на повећању запослености и конкурентности, а у складу са стратешким циљем смањења развојног јаза између домаће привреде и ЕУ.

Новим смерницама за његову израду, предвиђено је да ЕРП за период 2025-2027. садржи само део који се односи на макроекономски и фискални оквир. Документ је припремило Министарство финансија у сарадњи са Народом банком Србије и интересорном Радном групом за израду и праћење спровођења ЕРП, уз консултације са представницима цивилног сектора.

Са друге стране, у оквиру Плана раста за Западни Балкан, новог инструмента Европске уније, Влада Републике Србије је 3. октобра 2024. године усвојила документ **Реформска агенда Републике Србије 2024-2027** у складу са Планом раста за Западни Балкан, који садржи ограничен број кључних структурних реформи и инвестиционих приоритета, индикаторе који указују на напредак у спровођењу реформи као и рокове за спровођење. У четири реформске области предвиђено је 98 мера, односно корака, који ће када буду реализовани, бити услов за исплату: 1. пословно окружење и развој приватног сектора (26 мера), 2. зелена и дигитална транзиција (39 мера), 3. људски капитал (12 мера) и основе (21 мера), од чијег испуњења зависи повлачење средстава. Према методологији Европске комисије, за Србију је до краја 2027. године на располагању око 1,58 милијарди евра, уколико остваримо све што је предвиђено Реформском агендом.

Истовремено, будући да два процеса треба да се међусобно допуњују и да постоји потреба да се обезбеди конзистентност између структурних реформи (Реформске агенде) и њиховог макро-фискалног утицаја (ЕРП) ради кохерентности и кредибилитета економске и фискалне политике, Поглавље 5А ЕРП-а приказује очекивани макроекономски и фискални утицај Реформских агенди и њихову конзистентност са макроекономским и фискалним оквирима ЕРП-а.

Погледајте [Програм економских реформи и Реформску агенду Републике Србије.](#)

3.4.1.5 Фискална стратегија

Буџетска ограничења представљају јасно утврђена ограничења средстава које могу потрошити поједини буџетски корисници. Та ограничења су јасно утврђена у Фискалној стратегији, базираној на макроекономским пројекцијама, пројекцијама задужења државе и другим елементима. О буџетским ограничењима погледајте више у поглављу [Зашто је буџет важан?](#).

Средњорочни планови, како су утврђени Законом о буџетском систему, а додатно уређени и Уредбом о средњорочном планирању, постају обавезни за све кориснике јавних средстава. Они представљају логичну везу између важећих планских докумената, приоритета Владе исказаних у АПСПВ и средњорочног оквира расхода које утврђује Министарство финансија. Више о средњорочним плановима и практичним саветима за њихову израду можете наћи у посебном [Приручнику за израду средњорочног плана](#).

Кад припремате своје планске документе, водите рачуна да за **НОВЕ АКТИВНОСТИ** средства морају бити обезбеђена. Она могу бити обезбеђена из раста прихода буџета услед повећања економских активности, средстава која се више неће трошити на завршене активности, кредита и донација. Кад год имате нове активности, оне морају бити благовремено саопштене и образложене Министарству финансија како би оно дало сагласност за њихово финансирање у наредним годинама и како би се укључиле у Фискалну стратегију за наредни период. Приоритети за финансирање утврђују се почетком текуће године за наредну буџетску годину - када се Министарству финансија доставља предлог Приоритетних области финансирања – ПОФ.

Из кратког прегледа докумената који утичу на вашу област јасно се види да сте већ дубоко зашли у плански систем:

- ✓ Учествовали сте у припреми АПСПВ;
- ✓ Национални план преузимања правних тековина је практично обавеза вашег министарства (законодавни део) и пратите шта се припрема и спроводи;
- ✓ Буџетска ограничења су вам позната, можете потрошити само онолико колико вам дозвољавају алоцирана средства зато пажљиво бирајте приоритете. Кад утврђујете приоритете, настојте да изаберете циљ за чије се остварење спроводе мере и активности које доприносе остварењу више циљева из планских докумената.

Пошто сте радили на свим овим документима, **све што је тамо написано ствара оквир у којем морате деловати**. Имајте га у виду од самог почетка припреме својих докумената јавних политика.

4 УПРАВЉАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА У СИСТЕМУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Кључни елементи ЗПС укључују:

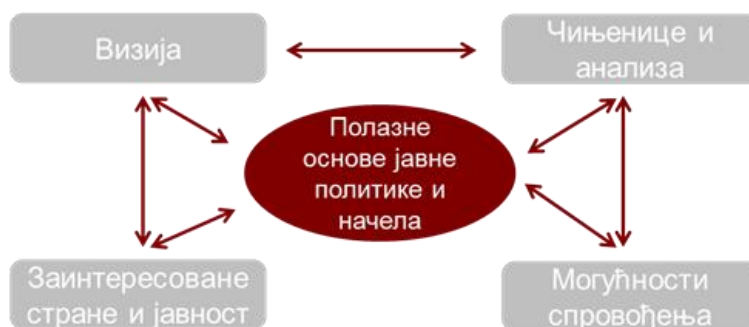
- **Координацију и континуитет у процесу планирања**, било да се планира наставак примене постојећих јавних политика или је неопходно остварити координацију с другим јавним политикама и иницијативама;
- **Стандарде квалитета планирања** и усаглашеност и реалистичност садржаја планова путем обавезне анализе опција које имају значајне ефекте, као и адекватне консултације;
- **Јачање партиципативног приступа** у свим фазама планирања – од почетка припреме до утврђивања предлога, односно нацрта сваког планског документа – невладине организације, приватни сектор, локална самоуправа, струковне организације и др. могу бити укључени, а информације које се односе на јавне политике су јавне и доступне свим грађанима;
- **Поштовање финансијских ограничења и повезивање планирања јавних политика са планирањем буџета** – постојећа буџетска ограничења морају се узети у обзир при предлагању и доношењу нових или изменама планских докумената. То омогућава реалистичније планирање, приоритизацију – рационалнију употребу ресурса;
- **Одговорност свих нивоа власти за постизање резултата** који су планирани документима јавних политика;
- **Акценат на праћењу и вредновању учинака и извештавању о резултатима** спровођења јавних политика и остварењу циљева који су њима утврђени;

Хијерархија планских докумената, различите области планирања и спровођења јавних политика и хијерархија планских докумената унутар тих области, мноштво учесника у планском систему намећу потребу да се **планским системом управља на више нивоа**.

Управљање системом јавних политика утврђено је чланом 2. ЗПС и подразумева да се повежу сви елементи планског система у јединствен процес управљања који треба да обезбеди неометано одвијање:

- 1) Процеса планирања јавних политика;
- 2) Анализе ефеката;
- 3) Припреме и доношења планских докумената;
- 4) Координације;
- 5) Спровођења јавних политика;
- 6) Праћења спровођења јавних политика
- 7) Вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења;
- 8) Побољшања јавних политика на основу налаза вредновања учинака њиховог спровођења;
- 9) Извештавања о постигнутим учинцима јавних политика.

Када отпочињете рад на документу јавне политике, имајте на уму следеће елементе:



Слика 13. Компоненте планирања јавних политика.

Они који се спремају да раде на решавању проблема у надлежности државне управе или локале самоуправе морају знати да се и саме припреме планских докумената морају планирати, што обухвата процену како људских, тако и финансијских и материјалних ресурса, као и времена неопходног да се припреми плански документ.



Кога и како укључити у процес?

Која знања и инструменте ћемо користити?

Слика 14. Почетак припреме планских докумената.

Горња слика јасно показује сложеност процеса припреме планских докумената и неопходност да се управља планским процесима. Управљање почива на два основна стуба:

1. **примени начела управљања** јавним политикама у припреми и спровођењу планских докумената;
2. **координацији послова** у припреми и спровођењу планских докумената.

Руководилац институције или лице одговорно за припрему и спровођење планског документа мора да планира, организује, руководи, контролише и извештава о свакој фази припреме и спровођења планског документа. У табели која следи повезана је функција и улога руководства са елементима управљања системом јавних политика:

Табела 4. Веза функција менаџмента са елементима управљања системом јавних политика.

Улога руководства/ функције менаџмента	Управљање системом јавних политика
Планирање	Анализа ефеката
	Планирање јавних политика
	Припрема и доношење планских докумената
Организовање	Координација процеса и ресурса
Руковођење	Спровођење планских докумената
Контрола	Праћење спровођења планских докумената
	Вредновање учинака спровођења
	Извештавање о постигнутим учинцима



Решења проблема која ће се утврдити у планском документу морају резултирати из претходно спроведене анализе ефеката. Некада није лако наћи компромис између уочених потреба одређених циљних група и приоритета Владе. У том смислу утврђивање решења превазилази оквире формалне припреме планских докумената. Решења која се предлажу морају задовољити потребе и решити проблеме, али морају бити како друштвено, тако и политички прихватљива.

Зато при изради планских докумената треба поставити следећа питања:

1. Да ли је предлог јавне политике понудио одговарајуће решење утврђеног проблема?
2. Да ли се то решење може спровести?
3. Да ли га могу прихватити шира јавност и политичари?



Слика 15. Кључна питања приликом избора решења.

4.1 Начела управљања системом јавних политика

Да бисте проверили могућа решења проблема током припреме планског документа, треба да се руководите начелима управљања која су утврђена у члану 3. ЗПС:

- Начело економичности;
- Начело финансијске одрживости;
- Начело реалистичности;
- Начело релевантности и поузданости;
- Начело конзистентности и усклађености;
- Начело континуитета планирања;
- Начело пропорционалности;
- Начело превенције и предострожности;
- Начело једнакости и недискриминације;
- Начело координације и сарадње;
- Начело јавности и партнерства;
- Начело одговорности;
- Начело временске одређености;
- Начело интегралности и одрживог раста и развоја.

Други принципи који се могу применити у појединим секторима или који су утврђени у другим законима који допуњују или разјашњавају начела планског система могу се такође применити при изради планских докумената.

Треба имати у виду да ће се начела предвиђена у ЗПС примењивати сходно природи документа и области планирања. Разликоваће се и примена начела у целокупној области планирања од примене начела када су планови међусекторски. Такође, нека начела ће бити

мање или више заступљена зависно од фазе и корака у процесу управљања системом јавних политика.

Како се примењују начела и како вам примена начела у обликовању јавних политика може помоћи погледајте у [Анексу 3 – Начела управљања системом јавних политика](#) уз овај приручник.

У примеру који следи наведена су начела која су коришћена у Експланаторном меморандуму упућеном члановима Европске комисије за успостављање Претприступног инструмента IPA 3 (*Explanatory Memorandum to COM (2018)465 – Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III)*, 2018, p. 3):

ЗПС	<i>EC (2018) Explanatory Memorandum to COM (2018) 465 – Instrument for Pre-accession Assistance IPA III</i>
Начело конзистентности и усклађености	У спровођењу овог прописа мора се осигурати његова <i>конзистентност</i> с другим политикама ЕУ. Претприступни процес треба и даље да буде једна од кључних компонената спољне политике.
Начело пропорционалности	У складу са принципом <i>пропорционалности</i> , предложени пропис не прекорачује границу акција које је неопходно спровести како би се остварили циљеви.
Начело координације и сарадње	Заинтересоване стране су у ширем процесу консултација допринеле средњорочној анализи свих инструмената спољне политике. Три врсте консултација су спроведене са заинтересованим странама.

На сличан начин се у националним планским документима може реферисати примена начела.

4.2 Координација у планском систему

Управљање системом јавних политика захтева да учесници у планском систему међусобно сарађују и координишу свој рад, као и да сарађују са заинтересованим странама и циљним групама. У овом поглављу пажњу посвећујемо координацији међу органима државне управе – учесницима у планском систему.

Више о консултацијама са циљним групама и заинтересованим странама можете наћи у поглављу [Консултације јавности у процесу управљања јавним политикама](#) као и у посебном [Приручнику за учешће јавности у процесу планирања, израде и праћења јавних политика](#).

4.2.1 Координација у систему јавних политика

Кључни прописи који дају основу за координацију и сарадњу учесника у планском систему чине:

- Закон о Влади и Пословник Владе;
- Закон о државној управи;
- ЗПС.

Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе у спровођењу политике у циљу остваривања Програма Владе и у те сврхе законодавни оквир предвиђа много механизма, као што су оснивање радних група и координационих тела, као и обавеза да се прибављају мишљења у процесу припрема закона и других општих аката.

Сви горе набројани прописи обавезују органе државне управе да међусобно сарађују и међусобно размењују податке и обавештења потребна за рад.

Координација омогућава да Влада у целини боље ради него прости збир њених појединачних делова.

Координација јавних политика сама по себи не захтева да Влада као целина има јединствено гледиште, али она подразумева да су бар минимално усклађени погледи кључних политичких актера.

Извор: A. Vitola An Evaluation of the Cross-Sectoral Poli.pdf³²

У постављању планског оквира предвиђено је да Влада на основу Програма Владе доноси акциони план за његово спровођење. Прилоге за његову припрему дају надлежна министарства и државни органи. То је облик децентрализованог планирања у којем треба обезбедити да сви органи државне управе који учествују у остварењу приоритета:

- **међусобно усагласе ставове** поштујући при томе своје надлежности и овлашћења;
- **усагласе своје планове** са утврђеним приоритетима поштујући при томе правила која прописује ЗПС.

Овакав вид планирања захтева да постоји добра координација свих учесника у процесу. Координација активности је заједничка за све процесе у систему управљања јавним политикама. У наставку је дат једноставан приказ елемената који чине концепт управљања планским системом.

³² <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2284/3896>



Слика 16. Како поставити основе управљања процесом израде планских докумената и докумената јавних политика?

Као што је на слици приказано, морају се знати учесници у планском систему, шта су циљеви јавних политика, на који начин и којим мерама се спроводе и који су ресурси потребни за њихово спровођење. Координацијом процеса и ресурса омогућава се следеће:

- ✓ да се циљеви појединачних планских докумената ускладе међусобно и са приоритетним циљевима из Програма Владе, односно АПСПВ;
- ✓ да се боље повеже политички ниво одлучивања са административним нивоом припреме и спровођења планских докумената.

Јасно је видљиво да постоје два нивоа координације: први обухвата **учеснике и садржај**, а други ниво су **процеси и ресурси**. То указује да се координација одвија током целокупног процеса управљања системом јавних политика.

Уколико дође до застоја у реализацији неких планских докумената и неопходне су корекције које укључују и промену оквира расхода – о томе може одлучити једино Влада.

Погледајте на сајту РСЈП како се координира спровођење АПСПВ: <https://rsjp.gov.rs/politika/#prioriteti-vlade>

Координација је потребна да би се избегло следеће:

- **Дуплирање** – различити програми могу планирати исту ствар или постављати иста питања грађанима, што повећава трошкове, а одузима време грађанима, привреди и самим службеницима;
- **Неконзистентност** – контрадикторност – Различити органи често и из сасвим оправданих разлога могу спроводити програме који су међусобно контрадикторни. Агенција за заштиту животне средине може настојати да се смањи интензивна пољопривреда (примена вештачких ђубрива и пестицида), док Министарство пољопривреде жели и интензивну производњу и извоз органских производа.
- **Неусклађеност** – може се догодити да једна институција донесе одлуку која утиче на рад друге, а да је претходно не информише.

Координација политика је сталан процес обједињавања, уравнотежења и приоритизације циљева из различитих области – привреде, друштва, културе и екологије како би се остварила њихова синергија.

Како се координира у Аустралији?

У упутству како припремати политике је наведено: „Доносиоци политика морају се међусобно консултовати (координирати) како би избегли стварање кумулативних прописа или њихово дуплирање. Процес координације је усредсређен на суштинска питања и, требало би да потврди да су проблеми из стварног живота утицали на избор опција ваше политике. Ово би требало да води ка бољим резултатима и лакшем прихватању измена у заједници, посебно међу оним заинтересованим странама на које ваше решење може негативно утицати.”

The Australian Government Guide to Regulation:
https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/Australian_Government_Guide_to_Regulation.pdf

О различитим врстама координације између државних органа можете прочитати у [Анексу 4 – Врсте координације](#), док у наставку текста можете видети које су координационе улоге различитих учесника у планском систему.

4.2.2 Обавезе органа одговорног за спровођење одређене јавне политике

Поред тога што ће као и други учесници планског система спроводити активности из своје надлежности, орган задужен за одређену јавну политику (водећа институција) поред тога има задатак да:

- **Координира и прати остваривање циљева јавне политике, спровођење мера и активности и достигнуте вредности показатеља учинака од стране свих органа који учествују у спровођењу те политике.** Послови повезани са тим задацима обављају се континуирано и у складу са акционим планом, као и у складу са системом праћења, вредновања и извештавања који су утврђени планским документом и ЗПС;
- **Пружа стручну подршку и обезбеђује координацију послова** са свим учесницима у спровођењу јавне политике, односно планског документа на техничком нивоу;
- **Обезбеђује структуре које ће пратити и спроводити јавну политику** – радне групе, интерне или међуминистарске, зависно од карактера и обухвата јавне политике – управљачка тела у којима сарађују државни службеници и постављена лица – функционери, саветодавна тела која могу имати спољне експерте као чланове, представнике заинтересованих страна и циљних група и сл.

Кључна улога водеће институције у управљању, праћењу и извештавању јесте да:

- **Успостави механизам за праћење и извештавање** о јавној политици и обезбеди његов рад;
- **Прикупља** од органа и институција који учествују у спровођењу политике **информације** о динамици спровођења, спроведеним активностима, утрошеним средствима, оствареним резултатима, исходима и ефектима у односу на циљане вредности показатеља;
- **Редовно припрема извештаје** у утврђеним роковима и подноси их савету, координационом или другом сличном управљачком телу уколико је такво тело оформљено³³ и задужено за спровођење политике, надлежном министру и Влади, који обухватају:

³³ На пример, за област планирања и спровођења јавних политика која се односи на јавну управу, формирано је тело – Савет за јавну управу, које одлучује и води планирање и спровођење јавне политике у тој области.

- Анализу колико спроведене јавне политике доприносе националним циљевима који су утврђени у другим планским документима;
- Анализу напретка у односу на постављене циљеве;
- Анализу проблема, уских грла и ризика који би могли да угрозе спровођење јавне политике;
- Предлог корективних мера које би разматрало управљачко тело, међуминистарска група и др.;
- **Објављује извештаје** о спровођењу јавне политике на сајту надлежног органа и порталу е-Управе, односно „еКонсултације“;
- **Иницира и припрема расправе о проблемима у спровођењу јавне политике** ради налажења заједничких решења;
- **Пружа услуге техничког секретаријата и подршке у организацији рада** управљачком телу (савету, координационом телу и сл.) уколико је оно формирано, међуминистарским и другим управљачким телима, саветима и сл. која прате стање у области планирања и спровођења јавних политика;
- **Пружа редовну методолошку подршку** другим учесницима у планском систему који су задужени за прикупљање података, а у циљу одговарајућег праћења и извештавања о спровођењу јавних политика.

На више места се помиње **предузимање корективних мера** уколико се не спроводе активности и не остварују планирани резултати у складу са акционим планом. Као што се види, водећа институција предлаже корективне мере. Важно је утврдити мере које коригују недостатке у управљању јавном политиком јер су оне техничке природе и њих ће спровести запослени. Међутим, тамо где подаци из спроведеног праћења указују на одступања, као у случају кашњења са прописом који је основа за низ других активности, недостатку консензуса око појединих решења, или не стављањем закона на расправу у Народној скупштини, потребне су политичке консултације како би се покренуло решавање застоја или донела одлука да се преиспита начин на који ће се наставити спровођење јавне политике, могућност да се она измени или да се одустане од њеног спровођења.

Уколико су одступања у спровођењу јавне политике велика, неопходно је спровести консултације о измени јавне политике, промени циљева и др., а евентуално и припремити концепт политике који би показао могућа решења и дао избор Влади да донесе одлуку. Корективне мере могу захтевати да се измени и допуни плански документ, при чему се тај документ мења у поступку и на начин на који је и донет и такве корективне мере постају његов интегрални део који се прати. Неке корективне мере не морају нужно изискивати да се измени плански документ (на пример када је потребно само подићи свест о мери која се спроводи), при чему се такве корективне мере морају евидентирати, спроводити и пратити како би се знало ко је за њих задужен, како напредује њихово спровођење и да ли је њиховим спровођењем отклоњен проблем.

4.2.3 Задаци других учесника у планском систему

Министарства (или друге институције) која нису задужена за координацију јавне политике, а задужена су за спровођење одређених активности и достизање циљева, као и за обезбеђивање информација неопходних за праћење спровођења јавне политике треба да:

- **спроведу активности за које су задужене акционим планом**, као и да обезбеде финансијске и друге ресурсе за њихово спровођење;
- **прикупљају и анализирају податке о оствареним резултатима за које су задужени и дају информације водећој институцији** (државном органу одговорном за спровођење јавне политике) или другом телу које је за то задужено (нпр. савет, координационо тело међуминистарска радна група и сл.);
- **учествују на састанцима структура које су оформљене** ради праћења спровођења, вредновања и извештавања и доношења одлука.

У процесу спровођења јавне политике поменута је и могућност да се успоставе управљачка и саветодавна тела, попут савета, координационих тела, међуминистарских радних група и сл., која су посебно значајна за јавне политике у чијем спровођењу учествује више министарства или државних органа и институција. Та тела могу бити организована на административно-техничком нивоу координације и на политичком, односно на нивоу на којем се доносе кључне одлуке.

Административно-технички ниво координације се успоставља како би се обезбедило да се редовно прати спровођење планских докумената у односу на утврђене циљеве, резултате, активности и буџетска средства. Кључна улога таквог тела јесте:

- Одржавање редовних састанака како би се **размотрио напредак** ка остваривању циљева и резултата активности, алокација и коришћење финансијских средстава планираних у буџету, веће или мање трошење средстава од планираних, разлози и начин како покривати већу потрошњу од планиране;
- **Идентификовање застоја у спровођењу активности** (уска грла) који могу утицати на спровођење планског документа и укупне јавне политике у релевантној области и предлагање корективних мера које треба да спроведу надлежне институције;
- **Разматрање нацрта редовних извештаја;**
- **Решавање/расправа о спорним питањима** која се могу јавити између различитих учесника у току спровођења активности и мера;
- **Обавештавање вишег нивоа одлучивања** (управљачког тела/савета или Владе) о споровима и размимоилажењима око начина спровођења и могућим решењима застоја и спорова.

Задатак управљачког тела које је формирано у вези са праћењем јавних политика у одређеној области јесте да руководи процесом спровођења и да саветује учеснике (министарства и друге државне органе и институције) шта треба да чине. Кључна улога савета или управљачког тела је:

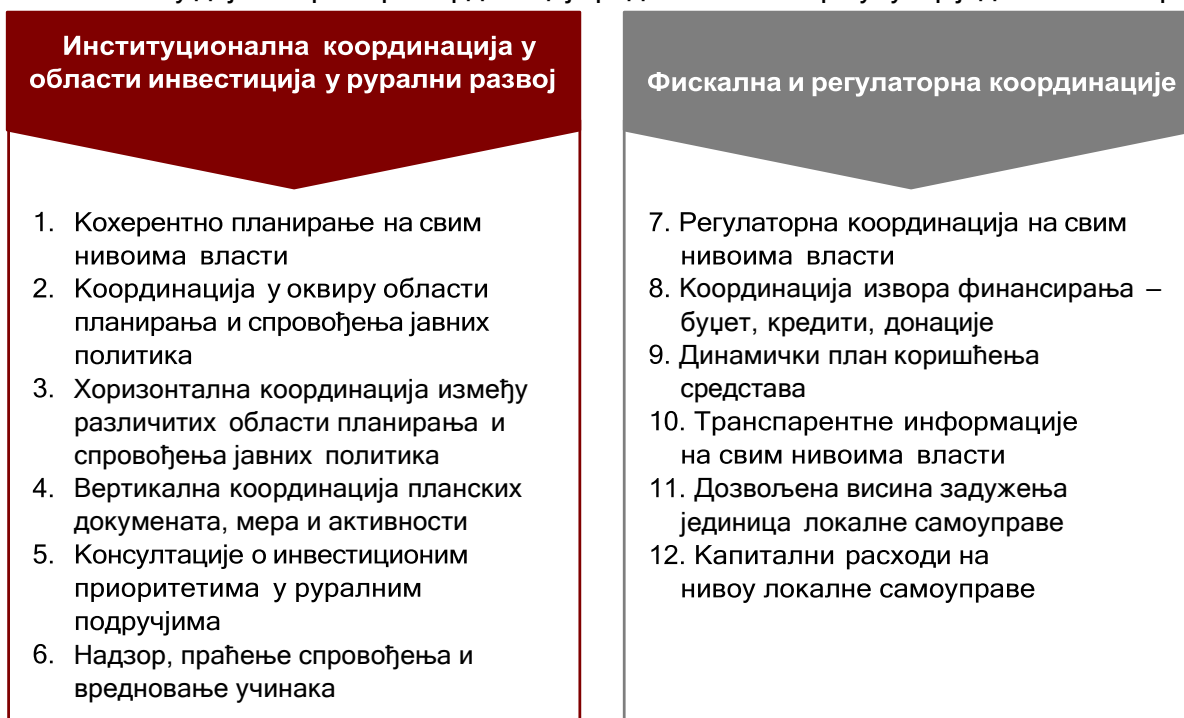
- да размотри, прихвати или одбије извештаје о спровођењу;
- да усмерава спровођење кроз стратешка и политичка упутства;
- да предузима корективне мере и одлуке (у складу са овлашћењима која су му дата) како би се унапредило спровођење, узимајући у обзир пратеће ризике;
- да разрешава неусаглашености и размимоилажења између различитих институција које спроводе одређену јавну политику односно планска документа којима је утврђена, уколико до решења није могло да се дође на нижем нивоу (на административно-техничком нивоу);
- да координира са свим развојним партнерима финансијске доприносе (донације) и распоређивање средстава.

4.2.4 Улога Владе у процесу спровођења јавних политика – праћење и извештавање

Влада је највиши орган који одлучује о спровођењу одређене јавне политике. Она може усмеравати или подржавати директне напоре водеће институције (државног органа одговорног за спровођење политике) и других институција које учествују у спровођењу јавне политике. Влада може разрешити неслагања и размимоилажења између институција и донети мере и решења како би се побољшало спровођење одређене јавне политике. Кључна **улога Владе** у процесу спровођења јавне политике је:

- **да размотри, прихвати или одбије извештаје** у вези с напретком у спровођењу одређене јавне политике, односно с њом повезаних планских докумената;
- **да донесе корективне мере за побољшање спровођења одређене јавне политике** уколико таква мера захтева да Влада донесе одлуку о њој;
- **да разреши отворена питања између различитих институција** у спровођењу јавне политике уколико се решење није могло наћи на нижим нивоима одлучивања (савет или друго управљачко тело које је формирано ради управљања одређеном јавном политиком или неки други облик координације).

У наставку дајемо пример координације рада више сектора унутар једног министарства.



Слика 17. Пример институционалне координације у једној области планирања.

Један од највећих послова сарадње, координације и приоритизације активности представља **доношење буџета за наредну годину**. Припрема практично почиње од првог дана нове године, шаљу се инструкције, припремају подаци, утврђују приоритети за финансирање, доноси се Фискална стратегија (политички ниво), припрема се буџетски документ (сарадња Министарства финансија са свим буџетским корисницима), припрема се Закон о буџету, обавештава Фискални савет, посланици и др.

Видели сте како се координира јавним политикама у фази њихове припреме. Ништа мање важна није ни координација током спровођења. Важно је редовно пратити и извештавати о спроведеним активностима и постигнутим резултатима. То је посебно значајно ако у спровођењу јавне политике учествује више институција, а посебно ако су укључени други нивои власти. Више види у делу овога приручника [Ефективна контрола спровођења јавних политика](#).

5 ПЛАНИРАЊЕ ПРИПРЕМЕ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА

Израда планских докумената умногоме ће бити лакша ако планирате тај процес јер ће вам то помоћи да распоредите послове, ресурсе и време потребно за њихову израду.

Представљамо вам оквирну листу послова које је потребно обавити пре почетка израде планских докумената. Наведена листа послова није коначна и можете је прилагодити и допунити другим пословима који су за вас важни у фази припреме израде планског документа:

- ✓ Сачинити листу послова и задатака који су пред вама током рада на припреми планских докумената;
- ✓ Задужити појединце за пописане послове и задатке – направити листу кошта ради и када тај посао треба да заврши, укључујући колеге из других институција (листа институција и организација чије је учешће у изради планског документа неопходно, и пожељно);
- ✓ Преиспитати знање, вештине и компетенције које су потребне за извршење сваког задатка и утврдити послове и задатке за које је потребно ангажовати додатне ресурсе (интерне или екстерне);
- ✓ Проценити колико је средстава потребно обезбедити у буџету да би се могла отпочети припрема нових планских докумената³⁴;
- ✓ Анализирати календар планских активности у институцији у којој радите – припрема буџета, припрема за програмирање ЕУ помоћи, план нормативних активности и др. и упоредити и ускладити, где је то могуће, са пословима и активностима које сте пописали;
- ✓ Сачинити листу важећих планских докумената које спроводи институција у којој радите и оквирни план за усаглашавање постојећих докумената са новим захтевима из ЗПС – оптимизација броја и садржаја планских докумената, укључујући листу планских докумената чије спровођење не координира институција у којој радите, али учествује у спровођењу појединих мера и/или активности и одговорна је за њихово спровођење;
- ✓ Ажурирати постојећу или направити нову листу заинтересованих страна, укључујући циљне групе које могу сарађивати са вама и њихове контакте, имајући у виду да је неопходно да циљне групе и заинтересоване стране буду укључене током читавог процеса управљања системом јавних политика;
- ✓ Ревидирати постојеће обрасце и алате који ће вам бити потребни током процеса и затражити нове где је то потребно;
- ✓ Прикупити извештаје о спровођењу важећих планских докумената, релевантне анализе као што су *ex-post* анализа ефеката или вредновање учинака, студије, извештаје и остале материјале који ће вам бити потребан у почетним корацима припреме на основу којих ћете даље разрађивати анализе потребне за израду планског документа.

Садржај ове листе зависи од тога да ли је институција у којој радите кључна или партнер у процесу планирања и спровођења планског документа.

Промена Владиних приоритета и закона, спровођење анализа које показују да су промене потребне, као и истек периода за које је плански документ донет – представљају разлоге – „окидаче” – за почетак припреме нових планских докумената.

Покретање и планирање израде планског документа одраз је потребе да се реши неки посебан проблем који се појављује или побољша стање у одређеној области на основу претходно спроведене *ex-post* анализе ефеката. Анализа ће нам такође омогућити да утврдимо који плански документ је најадекватнији за решење утврђеног проблема. Предлог за израду новог или измену постојећег планског документа потребно је планирати годишњим планом рада институције, који је саставни део Годишњег плана рада Владе. За предлог за доношење

³⁴ Ово би морало да се деси у години Т, да би у години Т+1 могло да се приступи припреми планског документа.

или измене планског документа и прописа задужена је надлежна институција у чијој претежној надлежности је предмет предлога или друга институција по овлашћењу, било да су у питању прописи, било документи којима се утврђује јавна политика.

Информацију о намери да се израђују нови или врше измене важећих планских докумената и прописа или да се израде такви нови акти треба објавити и тиме информисати заинтересовану јавност. Пример такве информације можете наћи у посебном [Приручнику за учешће јавности у припреми, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

Потом се приступа изради документа, која се састоји од ниже наведених корака.

О чему треба да размишљате унапред када припремате плански документ?

1. Праћење стања у области и консултације у оквиру ресора и између ресора ради утврђивања чињеничног стања.
2. Анализа проблема и правца промене: идентификација потребе да се развије нова политика или вреднује учинак и измени постојећа политика.
3. Утврђивање начина на који ће се припремити плански документ – ко ће писати документ (спољни експерти или запослени) и ко ће руководити послом припреме.
4. Истраживања и прикупљање података (*ex-ante* анализа, студије, анкете, претходни извештаји и сл.), укључујући консултације ради припреме политике.
5. Нацрт документа – достављање документа учесницима у планском систему ради прикупљања сугестија и могућих примедби.
6. Одобравање нацрта и јавна расправа.
7. Достављање предлога документа Влади на усаглашавање у надлежном одбору.
8. Влада доноси документ.
9. Објављивање планског документа.
10. Спровођење, праћење спровођења.
11. Извештавање.
12. Вредновање учинака.
13. *Ex-post* анализа ефеката
14. Ревизија по потреби.

Готово између сваког од наведених корака треба планирати и консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама како би проблеми које утврдите били проверени и са онима на које се највише односе, како би слика о ситуацији коју сагледавате била што реалнија и комплетнија и како би решења која предлагете била оптимална како за оне на које се односе, тако и по јавни интерес.

Важност терминологије

Веома је важно уједначити терминологију и зато користите речник појмова како бисте обезбедили конзистентност термина вашег планског документа. Вишеструко дефинисани појмови, недоследна употреба скраћеница или употреба техничког/бирокуратског стила могу отежати разумевање документа и његових циљева. Пишите плански документ једноставним језиком, избегавајте техничке изразе и скраћенице кад год је могуће. Ако морате да користите стручне термине, објасните их пажљиво и детаљно како би их разумели и они који нису стручњаци у датој области.

Кад припремате плански документ, имајте у виду следеће кораке:



Слика 18. Кључни кораци у припреми докумената јавних политика – од припреме до учинка (резултата).

5.1 Како организовати послове за припрему планских докумената?

ЗПС и пратеће уредбе омогућавају да се плански документи припремају систематично **како би државни органи и институције складније радили и како би се** ефикасније организовао и боље координисао рад учесника у планском систему. Нови правни оквир је сигурно утицао на извесне промене у планирању и организацији рада институције у којој сте запослени у смислу да:

- Аналитички послови које обављате и извештаји о анализи имају јаснију, логичну структуру и процес израде, како у случају прописа, тако и у случају докумената јавних политика. Да ли имате податке које ћете анализирати и где их можете пронаћи?
- Форма планских докумената је јасно утврђена те је потребно усагласити их са методолошким захтевима или припремити потпуно нов документ у складу са ЗПС.
- Имате више учесника у припреми планских докумената него раније, укључујући и обавезу да се спроведу консултације са циљним групама и заинтересованим странама. Како остварити конзистентну и ефикасну комуникацију са учесницима?
- Израђујете нову врсту планског документа – средњорочни план, а по потреби и концепт политике.
- Користите ЈИС - Како се дигитално архивирају подаци, чувају верзије, јер ћете морати да их користите и у припреми, али и у *ex-post* анализи итд.?
- Јачате капацитете институције у којој радите за обављање наведених послова. Да ли су вам потребне обуке о управљању јавним политикама? Да ли све задатке можете сами да обавите или морате ангажовати екстерне стручњаке? Како обезбедити новац за припрему нових планских докумената уколико је потребна екстерна стручна помоћ? Ако ангажујете стручњаке, како ћете спровести набавку интелектуалних услуга (која врста набавке, ко је спроводи, како припремити пројектни задатак за експерте)?

У наставку ћемо вам дати неколико савета који би могли да вам олакшају посао организације.

Први савет је да се редовно, без изузетка, прати стање у областима које су у надлежности институције у којој радите. Прикупите све документе и податке који ће вам користити – извештаје о спровођењу релевантних планских докумената и попис кључних извора података у области која је у вашој надлежности или сродној области, референтна међународна истраживања и стручне чланке итд.

Други савет је да проучите методологију планирања, опишете корак по корак активности које треба да спроведете у припреми планских докумената и њихов основни садржај (види [Анекс 7 – Табеларни преглед и пример садржаја стратегије и програма](#) и [Анекс 8 - Преглед елемената акционог плана са примерима](#)), проучите и израдите формате докумената и извештаја и одредите лица која ће водити и извршавати тај задатак. Рана припрема свих корака је пола обављеног посла – имаћете више времена да се посветите разради планског документа.

Трећи савет се односи на ситуације када се неке ствари не могу решити на кратак рок и када је важно да се у датом тренутку уради најбоље са расположивим информацијама – рецимо примена новог показатеља учинка не треба да вас обесхрабри и не значи да од њега треба одустати ако за његов обрачун не постоје сви потребни подаци или методологија обрачуна. Користите најрелевантније податке у међувремену, а усвајање методологије или прикупљање података за нови показатељ утврдите као једну од активности у акционом плану.

Последњи савет – Имајте на уму да се запослени мењају, а написана правила и евидентирани подаци и документи остају.

5.1.1 Документовање

Запослени долазе и одлазе из државне управе. Они који одлазе са собом носе део онога што се зове институционална меморија: знања, контакте, рутину организације посла. Други долазе из различитих институција и морају се уклопити у постојећу административну културу рада. Како? Може им саветом помоћи старији колега, али он нема времена и шта онда? Потребно је новопридошлом службенику дати упутство где да прочита правила и упутства – а то могу бити интерна, интранет страна или одштампана упутства.

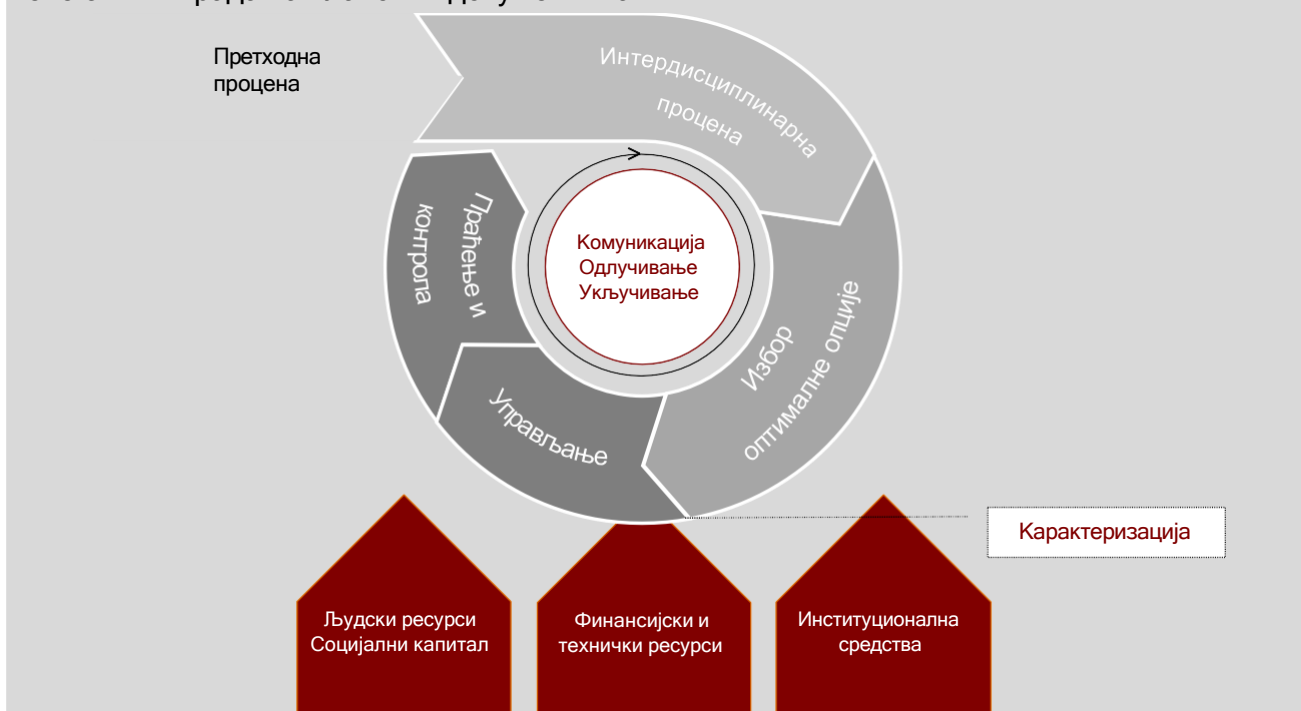
Институционалну меморију чине информације које је запослени запамтио, записао у својим белешкама, као и искуство које је стекао, а омогућавају да се схвати и разуме историја и култура једне институције, поготово када објашњавају разлоге који стоје иза појединих одлука или поступака.

Архиве могу бити део институционалне меморије једне организације, али, генерално, израз се односи на неформално, незабележено знање.

Извор: Дефиниција Америчког удружења архивара³⁵

Интерна правила која подстичу да се бележи институционална меморија треба да створе оквир који ће олакшати развој планских докумената и процедура, који ће обезбедити да се документи припремају на исти начин и да их сви запослени користе. Она служе да се затечено стање лакше прилагоди будућим захтевима, а за новозапослене то је најбољи начин да у кратком року добију преглед шта и како се ради у институцији, а када имају неку дилему, лако се могу вратити да још једном прочитају текст.

Колико је припрема за будући рад на планским документима важна види се из следеће илустрације процеса, која спаја рад на припреми планског документа са неопходним условима – људским ресурсима (довољан број и одговарајуће знање), финансијским и техничким условима за спровођење; капацитетима институције. Другим речима, без претходне припреме, неће бити ни рада на планским документима:



Слика 19. Везе између рада на припреми планског документа и потребних ресурса.

³⁵ <https://dictionary.archivists.org/entry/institutional-memory.html>

Чување документа у електронској форми, од касних осамдесетих година прошлог века до средине прве деценије 21. века, често је значило да ако тражите документ „ништа нећете наћи”.³⁶

На документима администрације Сједињених Америчких Држава врло ситним словима пише да се у случају спора користи документ из „папирне” архиве.

Водите рачуна да на време прикупите и правилно архивирате документе и податке које ћете користити при уносу у ЈИС. Припремајте их у форми коју захтева ЈИС да се лако могу пренети, да овлашћено лице за унос података не мора да контролише њихов квалитет и исправност.

На основу података унесених у ЈИС могу се у сваком тренутку израдити табеларни прикази структуре документа, акционог плана и различитих извештаја о оствареном напретку у спровођењу планских документа, као и графички прикази статистике остварених резултата.

5.1.2 Календар планских активности

У наредном тексту представљамо неке организационе алате који ће олакшати праћење различитих активности, показати периоде појачане активности на које би требало одговорити бољом организацијом времена или прерасподелом послова како би се обавили сви послови. Уједно, ове сугестије ће вам помоћи да лакше контролишете извршавање послова у вези са управљањем планским процесима.

5.1.2.1 Календар број 1

✓ **Припрема буџета** – морате пратити календар припреме буџета како бисте на време припремили свој захтев за финансирање активности на припреми планских докумената у наредној години, односно проценили потребна средства и утврдили правни основ за финансирање такве активности (на пример ако је законом или планским документом утврђено да *ex-post* анализу, вредновање учинака или израду новог документа јавне политике треба да спроведете у тачно утврђеном року), као и да ту активност повежете са буџетским програмом и припремите одговарајући пројекат (уколико постоји потреба) у оквиру тог програма. Овде је веома важно да се разуме да сваки корак у процесу управљања јавним политикама можемо развити **као посебан пројекат или програмску активност** у оквиру буџетског програма са јасно утврђеним трошковима. Поред редовних консултација са колегама из унутрашње јединице задужене за финансије, пожељно је да успоставите сталну сарадњу и консултације са колегама из Сектора буџета Министарства финансија како бисте припремили исправан захтев за финансирање, а у каснијим фазама и за извештавање. Обезбеђивање средстава за спровођење јавних политика, односно планских докумената којима су оне утврђене, технички почиње у првом кварталу године када се на захтев Министарства финансија израђује предлог приоритетних области финансирања за наредну буџетску годину. То практично значи да **морате размишљати о томе шта ћете радити готово годину дана унапред**. Детаље процеса и технике обрачуна трошкова јавних политика, као и израде средњорочног плана који представља најдетаљнију везу између планских докумената и буџетског процеса можете наћи у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#) и [Приручнику за израду средњорочног плана](#).

✓ **Припрема за програмирање ЕУ помоћи** – пратите активности програмирања ЕУ помоћи како бисте знали шта се и како може финансирати из средстава ЕУ, билатералне донаторске подршке или међународних финансијских институција. Ово може бити важан извор

³⁶ Из независног Извештаја о дигиталној Влади припремљеног на захтев Владе Велике Британије.

средстава за припрему планских докумената и техничку помоћ за њихово усклађивање са прописима ЕУ, али и за спровођење документа јавне политике који припремате. Како процес програмирања донаторске подршке прати буџетски календар донатора, и у неким случајевима траје и до годину дана, а само спровођење донаторских пројеката може почети и знатно касније, потребно је да знате најмање годину дана унапред за које ће вам активности бити потребна донаторска подршка. За бржу, али мању донаторску финансијску подршку могуће је у неким случајевима користити оквирне споразуме којима управљају донатори. Обратите се вашој унутрашњој јединици за помоћ у управљању пројектима, а уколико је немате, обратите се за помоћ Министарству за европске интеграције.

5.1.2.2 Календар број 2

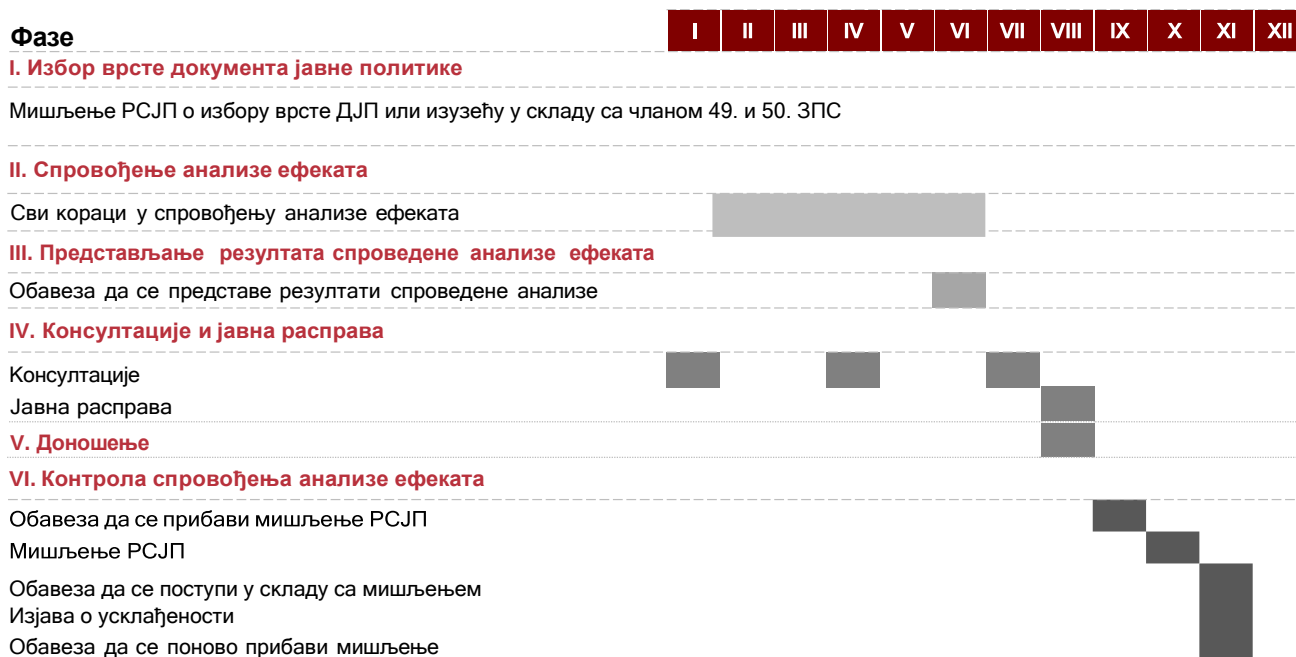
На основу увида у своје планске документе и рокове утврђене за извештавање о њиховом спровођењу, направите свој календар – подсетник који би требало да вам олакша планирање и организовање послова у току године.

Активност	Месеци у години											
Обавезе у вези са пословима планираним у Годишњем плану рада Владе – нормативни акти												
Рад на припреми планских докумената												
Рад на праћењу спровођења планских докумената (мониторинг) – активности / контрола спровођења / мере за корекцију/												
Редовно извештавање министра о спровођењу планских докумената												
Консултације са интерном јединицом задуженом за финансије о динамици трошења средстава за планске/програмске активности												
Извештавање о спровођењу планских докумената у складу са ЗПС												
Ex-post анализа и вредновање учинака												
Комуникација са заинтересованим странама												
План састанака, догађаја, информисање												
Календар обука – ко, кад и о чему се обучава / планирање нових обука												

Представљени календар је само преглед најчешћих послова за које треба планирати време и ресурсе. Можете га прилагођавати својим потребама, а свака од активности може бити детаљно разрађена. Календар је важан за лице које је одговорно за процесе планирања, припреме и спровођења планског документа како би руководило тим процесима.

5.1.2.3 Календар број 3

Савет је да направите малу интерну радионицу и да свако из тима изнесе своје искуство у припреми неког планског документа. Направите листу планских докумената, као и листу неопходних корака за њихову припрему (види ЗПС, Уредбу о методологији израде докумената јавних политика или почетак овог поглавља) и почните да процењујете време које вам је потребно да спроведете сваку од захтеваних радњи, бројте дане, пратите рокове из Пословника Владе, спроводите консултације, дорађујте документ. Кад збројите дане, имаћете оријентацију о роковима за припрему документа и бићете реалистичнији у планирању и преузимању обавеза.

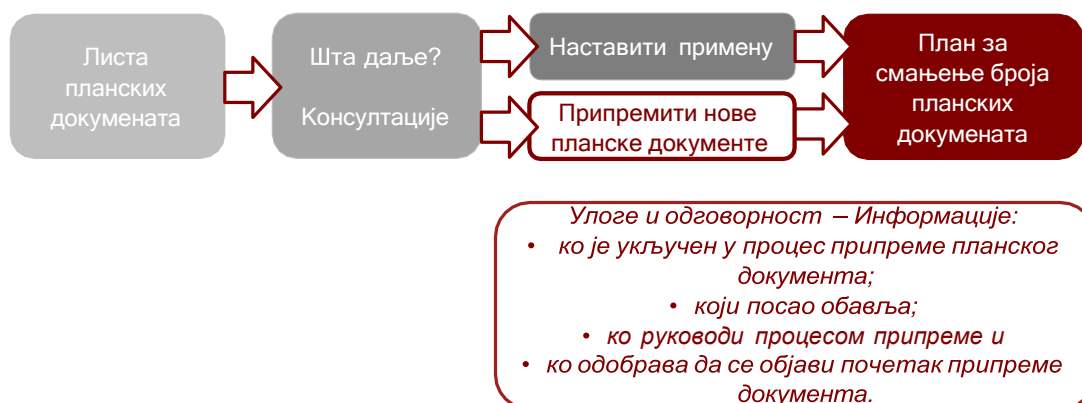


Слика 20. Фазе и оквирни временски ток припреме документа јавне политике.

5.1.3 Евиденција планских докумената институције

Када направите листу важећих планских докумената које ваша институција спроводи, потребно је да сачините оквирни план за усаглашавање тих докумената са захтевима ЗПС у циљу смањења броја планских докумената:

- ✓ направите листу важећих планских докумената;
- ✓ анализирајте и на основу анализе направите препоруке како наставити спровођење важећих докумената – наставити примену постојећег документа или припремити нов документ или одредити које од постојећих докумената обухватити једним новим итд.



Слика 21. Евидентирање и анализа планских докумената.

Погледајте пример повезаних планских докумената у [Анексу 6 – Примери повезаних планских докумената](#).

Потребно ја да направите листу не само планских докумената ваше институције, већ и оних планских докумената у чијем спровођењу ваша институција учествује. То је неопходно јер се мора проценити терет послова које запослени обављају, њихове обавезе, укључујући не само активности и послове на спровођењу већ и извештавање о извршеним пословима и достигнутим резултатима.

Тај процес можемо назвати оптимизацијом планског оквира, и он је један од кључних предуслова за израду средњорочног плана ваше институције. Наиме, средњорочни план преузима циљеве из планских докумената, показатеље учинка и финансијска средства за спровођење активности из планских докумената које ваша институција спроводи. Уколико циљеви тих планских докумената нису адекватно утврђени или ако нису усклађени или ако није усклађен плански оквир који ваша институција спроводи, укључујући и усклађеност са планским документима вишег реда, биће неопходно да се плански оквир оптимизује – да се усагласе циљеви на адекватним нивоима (општи и посебни циљеви) и међу документима вишег и нижег ранга, да се уклоне дуплиране активности, утврди који показатељи учинка недостају или колико средстава за спровођење активности и мера недостаје. Више информација о начину на који можете оптимизирати плански оквир институције можете наћи у [Приручнику за израду средњорочног плана](#).

5.1.4 Послови у вези са укључивањем јавности у припрему планских докумената

Нови законски оквир омогућава да се јавност више укључи у припрему, израду и праћење спровођења планских докумената, а јавне расправе о предлозима/нацртима планских докумената и прописа постају правило са ограниченим бројем изузетака.

Овде се наводе врло једноставне припреме, али за које је потребно време, као и вештине у комуникацији са циљним групама и заинтересованим странама. Зато вам предлагемо да:

- урадите анализу потенцијално заинтересованих страна за јавне политике које су у надлежности ваше институције. У анализи се консултујте са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог, као и са Грађанским иницијативама, као кровном организацијом цивилног друштва (<https://www.gradjanske.org/>). У припреми те анализе, као једног од захтева анализе ефеката јавне политике или прописа, могу вам помоћи [Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа](#) као и [Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#);
- формирате адресар и контакт листе заинтересованих страна, укључујући организације цивилног друштва и стручњаке за одређена питања;
- искористите могућност да креирате и посебну електронску адресу преко које бисте, поред портала е-Партиципација, били у контакту са грађанима током процеса консултација и јавне расправе о планским документима или прописима;
- такође, размислите о томе да формирате *mail alert/notification* – ИТ инструмент помоћу којег се појединци или институције који су се пријавили за примање информација могу обавештавати о предстојећим променама прописа или јавним расправама;

5.1.4.1 Почетак припрема за консултације са јавношћу и јавну расправу

За потребе припреме и спровођења консултација са јавношћу и јавне расправе можете користити [Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#). Овде наводимо само неке од кључних аспеката о којима треба да размишљате како бисте успешно управљали процесом консултација.

- Пре самог започињања консултација треба да размислите како и када да обезбедите обуку запослених који ће бити укључени у процес консултација и јавне расправе у различитим областима – како проценити важност и утицај заинтересованих страна, како их наћи, како спроводити оцену резултата јавне расправе, како комуницирати и преговарати с њима, избећи потенцијалне конфликте итд.
- Треба постићи заједничко разумевање о сврси и циљу консултација.

- Договарајте се на интерним састанцима о томе како да организујете консултације и јавну расправу, и то за консултације у припреми планских докумената, јавну расправу о нацрту, односно предлогу планског документа, као и консултације у фази праћења спровођења планских докумената. За те фазе требало би направити одговарајући **план активности**: колико трају поједине фазе у консултацијама; с ким би требало обавити консултације и зашто; који методи консултација се могу применити и који од њих највише могу допринети у припреми планског документа; које су главне области и теме које се морају обухватити, која су то осетљива питања која јавност може поставити итд.
- Након што анализирате заинтересоване стране и циљне групе, изабраћете најадекватнији метод консултација: укључивање у радне групе, анкете, фокус групе, округли столове итд.
- Потребно је да на интернет страници институције и порталу „еКонсултације“ објавите за јавност информацију о почетку рада на припреми планског документа, односно прописа и пратећу документацију.
- Припремите образац извештаја о спроведеним консултацијама – начин на који су организоване, ко је учествовао, општу оцену квалитета процеса и доприноса квалитету документа.³⁷ Предлог извештаја о спроведеним консултацијама можете наћи у [Приручнику за учешће јавности у планирању, изradi и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

³⁷ Платформа подржава спровођење консултација и јавне расправе у складу са ЗПС и уредбама и олакшава прикупљање и обраду коментара и извештавање о спроведеном консултацијама, што читав консултативни процес учини транспарентнијим.

6 ПРИПРЕМА ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Европска комисија у свом документу *Better Regulation Toolbox*³⁸ указује на то да се управљање јавним политикама може посматрати као процес који се састоји од неколико корака, а базира на следећим елементима:



Слика 22. Елементи циклуса јавних политика, (*Better Regulation Toolbox*, 2015, стр. 7)

ЗПС предвиђа исту логику у поступању и корацима, док Уредба о методологији израде докумената јавних политика обезбеђује детаље о томе како се који корак спроводи и обавезан садржај документа који је резултат сваког од корака.

6.1 Обавезан садржај докумената јавних политика и период на који се доносе

ЗПС и Уредба о методологији израде докумената јавних политика уређују обавезан садржај планских докумената. За органе државне управе најзначајније су информације о садржају стратегије, програма, концепта политике и акционог плана. Детаљи о садржају и примери докумената јавних политика дати су у овом поглављу.

Табела 5. Периоди на које се доносе документи јавних политика.

Врста документа / године	
Стратегија	
Програм	
Акциони план за период примене стратегије	
Акциони план за период примене програма	

Стратегија се, по правилу, доноси за период од пет до седам година, а спроводи путем акционог плана, који може и не мора бити њен саставни део, али се свакако мора донети у року од 90 дана од дана доношења стратегије.

Акциони план се, по правилу, доноси за цео период важења стратегије коју разрађује, осим ако у моменту њеног доношења не може бити сагледана комплетна динамика активности. Тада се акциони план доноси на краћи рок, од најмање једне године, а по његовом истеку, доноси се нови, прилагођен преосталим задацима које треба спровести.

Стратегија борбе против високотехнолошког криминала донета је за период 2019–2023. године, а Акциони план за њено спровођење, који је њен саставни део, донет је за период од 2019. до 2020. године.

Када акциони план није део стратегије, тада стратегија обавезно садржи рок за доношење акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана доношења стратегије.

³⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

У наредном делу текста пажња је усмерена на **садржај докумената јавних политика**, односно на израду самих докумената.

6.2 Стратегија

Стратегија је основни документ јавне политике којим се на целовит начин утврђују стратешки правци деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе.



Слика 23. Области планирања и спровођења јавних политика

Мапу важећих докумената јавних политика према областима планирања можете пронаћи или преузети на: <https://rsjp.gov.rs/cir/sema-jp-mapu/>.

Врсте стратегија се одређују према обухвату, односно областима планирања, те се у том смислу разликују секторске и међусекторске стратегије. Уколико се документом јавне политике утврђују јавне политике за више области планирања и његовог спровођења, тада се израђује међусекторска стратегија. По просторном обухвату се разликују национална стратегија и субнационална. Национална стратегија покрива целу територију Републике Србије, док субнационална стратегија покрива само део територије Републике Србије, односно административно повезану целину или подручја која нису географски или административно повезана, али се у односу на њих доноси заједничка стратегија пошто имају одређена истоветна својства.

Табела 6. Примери врста стратегија.

По обухвату	Пример стратегија
Секторска	Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године Стратегија одбране Републике Србије Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. Године Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040 са пројекцијама до 2050. Стратегија индустријске политике Републике Србије од 2021. до 2030. године
Међусекторска	Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2024. до 2028. године
По просторном обухвату	
Национална	Све стратегије наведене као секторске су по свом обухвату и националне будући да се односе на целу територију Републике Србије
Субнационална	Стратегија интегралног урбаног развоја централне градске зоне Крагујевца до 2030.

У наставку дајемо детаљну анализу обавезног садржаја стратегије.

Табела 7. Садржај стратегије – са обавезним одговорима у складу са Уредбом о методологији израде докумената јавних политика (члан 19).

Елементи стратегије	Садржај
Увод	Разлози за доношење, који укључују одговоре на питања: (1) зашто се приступило изради стратегије, односно који су разлози за постојање потребе за јавном интервенцијом? (2) да ли се стратегија доноси први пут у тој области планирања, односно у више области планирања или се доноси због истека важења постојеће стратегије? (3) када се стратегија израђује у складу са чланом 50. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) – (у даљем тексту: Закон), у којој мери се неопходно одступа да би тај документ био усклађен са посебним законом, односно међународним уговором; (4) о институцијама, заинтересованим странама и циљним групама укљученим у израду те стратегије; (5) о консултативном процесу;
Преглед и анализа постојећег стања	(1) сажетак налаза вредновања претходног документа јавне политике; (2) опис постојећег стања у области планирања, односно више области планирања заснован на статистичким, као и другим релевантним и доступним подацима и чињеницама, укључујући релевантни правни и плански оквир; (3) међународна кретања и упоредну праксу у области планирања јавних политика, као и међународна поређења Републике Србије, уколико су релевантна; (4) идентификацију и објашњење обима и природе проблема, узрока и последица које проблем изазива у пракси, као и објашњење разлога за промену у случају када није уочен проблем у области или делу области планирања.
Визија	Визија, односно стање које се планира остварити постизањем општег и посебних циљева
Циљеви	Кључна питања за утврђивање циљева дата су у Прилогу 3 Уредбе. Општи циљ политике утврђен том стратегијом или другим документом јавне политике (концептом политике или документом развојног планирања) у складу са којим се стратегија усваја. Погледајте: Савети за утврђивање циљева јавне политике – Утврђивање приоритета Показатељи ефеката Почетна вредности, циљане вредности и извори провере за показатељ ефекта

До пет посебних циљева (по правилу)

Показатељи исхода. Погледајте: [Савети за утврђивање показатеља учинка](#) Почетна вредности, циљане вредности и извори провере за показатељи исхода

Погледајте поглавље [Ефективна контрола спровођења јавних политика](#).

Начин верификације показатеља учинака (извор провере)

Информација о усклађености са циљевима одрживог развоја. Погледајте [Методологију за повезивање циљева ДЈП са циљевима одрживог развоја](#)

Мере

Мере јавне политике за постизање посебног циља Погледајте: [Утврђивање могућих мера и активности за спровођење јавних политика](#)

Предвиђене алтернативне мере, ако такве опције постоје

Показатељи резултата спровођења мера Погледајте: [Мере јавних политика – врсте и примери](#) као и [Анекс 11 – Примери различитих врста мера](#)

Преглед и кратак опис пројекта којима ће се мере јавне политике спроводити

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика дата су у Прилогу 4 Уредбе, а више о идентификацији опција погледајте у поглављу: [Савети за избор опција](#).

Анализа ефеката мера

Анализа ефеката опција - Погледајте [Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа](#)

Анализа финансијских ефеката – погледајте Прилог 9 Уредбе – [Кључна питања за анализу финансијских ефеката](#)

Анализа економских ефеката – погледајте Прилог 5 Уредбе – [Кључна питања за анализу економских ефеката](#)

Анализа ефеката на друштво – погледајте Прилог 6 Уредбе – [Кључна питања за анализу ефеката на друштво](#)

Анализа ефеката на животну средину и климатске промене – погледајте Прилог 7 Уредбе – [Кључна питања за анализу ефеката на животну средину и климатске промене](#)

Анализа управљачких ефеката – погледајте Прилог 8 Уредбе – [Кључна питања за анализу управљачких ефеката](#)

Анализа ризика – погледајте Прилог 10 Уредбе – [Кључна питања за анализу ризика](#) као и [Анекс 15 – Пример регистра и праћења ризика](#)

За савет о методима и техникама које можете користити у анализи ефеката погледајте [Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа](#)

Механизам за спровођење мера

Орган јавне управе надлежан за праћење и координацију спровођења и извештавање и вредновање учинака стратегије

Орган јавне управе за спровођење конкретне мере

Рокови за спровођење мера

Периоди доношења акционих планова (уколико је период важења првог акционог плана краћи од периода важења стратегије)

Рок за усвајање акционог плана (када се акциони план не доноси истовремено са стратегијом)

Рокови за спровођење мера

Погледајте [Ко врши праћење спровођења? Улога и одговорности институција и заинтересованих страна у процесу праћења и извештавања](#)

Процена трошкова

Оквирна процена трошкова за реализацију стратегије. Погледајте: [Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#)

Идентификација извора из којих се обезбеђују средства

Акциони план,
састављен у форми која
је прописана чланом 22.
Уредбе

Погледајте поглавље [Акциони план](#) овог приручника као и [Анекс 8 - Преглед елемената акционог плана са примерима](#).
Садржина акционог плана

6.3 Програм

Програм је у ЗПС дефинисан као *документ јавне политике ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси* (План развоја, Програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике).

Програм представља групу независних, али тесно повезаних мера или сродних пројеката којима се управља и координира како би се остварили циљеви који се не могу остварити управљањем сваким од елемената програма појединачно, односно независно.

Примери програма:

- Програм за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024-2029. године: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2024/25/>
- Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024-2028. године: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2024/68/1/reg_
- Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031. године: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2022/12/1>
- Програм за заштиту менталног здравља у Републици Србији за период 2019-2026. године: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2019/84/1>
- Програм заштите ваздуха у Републици Србији за период 2022-2030. године са акционим планом: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2022/140/1>.

Програм садржи исте елементе као и стратегија и нарочито разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева које утврђује или преузима из стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси. Приликом израде програма можете се користити [Табелом 7. горе](#).

Основна разлика између програма и стратегије јесте та да се програм израђује да би се детаљније разрадио посебан циљ стратегије. Због тога посебан циљ стратегије постаје општи циљ програма, односно који је усклађен са општим циљем стратегије или приоритетним циљем планског документа у складу са којим се доноси. За потребе спровођења програма утврђују се, по правилу, до три посебна циља. О хијерархијском усклађивању докумената јавних политика са документима развојног планирања погледајте у поглављу [Усклађивање докумената јавних политика са документима развојног планирања](#).

Пошто је програм новина коју уводи ЗПС, очекује се да број постојећих стратегија буде смањен кроз процес оптимизације планског оквира сваког учесника у процесу планирања о чему можете више прочитати под насловом [Евиденција планских докумената институције](#).

6.4 Концепт политике

ЗПС у члану 16. утврђује концепт политике као полазни документ којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области. Такође концептом политике могу се утврдити смернице за израду стратегије или програма, као и принципи реформе у одређеној области.

Када се концепт политике користи, тј. доноси и која је његова намена?

Концепт политике се, по правилу, доноси:

- а. ако постоји **више међусобно искључивих опција (праваца) за постизање планиране промене** које могу значајно утицати на различите заинтересоване стране и циљне групе;
- б. ако је потребно утврдити јавну политику са високим трошковима спровођења.

Концепт политике се обавезно доноси у случају да **ex-ante анализа ефеката укаже на постојање међусобно искључивих опција, које имају значајан утицај** на различите заинтересоване стране и циљне групе:

- а. приликом израде планског документа, односно израде стратегије, програма, или
- б. системског закона или другог акта³⁹.

Концепт политике се обавезно доноси:

- ако се доноси **нова политика** – концепт политике презентује основне идеје о њеном увођењу, планираним ефектима и утицају, трошковима, сакупља предлоге и сугестије из консултација и предлаже избор опција и развој одговарајућег планског документа;
- ако се доноси **нов пропис** (системски закон / закон који битно мења правни систем) за чије је доношење неопходно усагласити ставове;
- ако је **потребно допунити или изменити део документа јавне политике**, што се врши у поступку који је прописан у ЗПС и на основу резултата спроведене *ex-post* анализе ефеката.

Концепт политике за нову политику треба да буде начелни (soft) документ – Влада износи погледе и могуће мере, али се не обавезује да су то коначна решења. Јавност има могућност да изнесе ставове и коментарише предлоге изнете у концепту политике. Након што се донесе концепт политике, односно изабере опције, стварају се претпоставке за развијање других планских докумената (стратегија или програма).

Пошто је израда концепта политике новина у планском систему Републике Србије, дајемо преглед праксе других земаља Европе и света. Напомињемо да једино Летонија има документ који се зове концепт политике, док друге земље користе појам зелене и беле књиге.

У **Летонији** се концепт политике израђује:

- ако постоји неколико различитих приступа решењу проблема, а ниједно није утврђено у донетим смерницама (стратегијама у нашем систему);
- уколико је потребна усаглашеност ставова о припреми одређеног правног акта.

У земљама као што су **Велика Британија, Канада и Аустралија** развијене су зелена и бела књига, два документа различитог степена обавезности ако се припрема нови документ јавне политике или закон.

³⁹ Код припреме концепта политике за припрему правног акта указујемо да Закон о државној управи члан 77 став 3. не познаје категорију „системског закона“ већ „закон који битно мења правни режим у једној области“.

За такву врсту закона на интернет страници и порталу е-управа објављује се полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређење друштвених однос а у тој области, укључујући права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе).



Велика Британија

Зелена књига је прелиминарни извештај о предлозима Владе који је објављен да би подстакao дискусију.

Зелена књига је публикација Владе која детаљно разматра специфично питање и указује на могући правац акције у смислу јавне политике или законодавства.

Документ припрема надлежно министарство ако Влада сматра да постоји област у којој је потребно ново законско решење или ако постојеће треба да се допуни.

Зелена књига није обавезујућа, већ служи да подстакне дискусију и провери став јавности о промени политике у специфичној области. Зелена књига је често први корак ка промени закона или јавне политике.

После објављивања, предлози и решења из зелене књиге су на консултацијама и јавној расправи. После јавне расправе следи припремање беле књиге.



Белу књигу објављује Влада као свој став према политици, и често даје предлог за законодавне промене или за увођење нових закона. Предлози често произлазе из резултата јавне расправе о зеленој књизи.

У наставку дајемо неке примере ове врсте докумената:

- *h2020-concept-note-eng.pdf* <https://www.c2es.org/2014/11/us-china-climate-goals-go-well-beyond-business-as-usual/>
- *Ocean Acidification: A Hidden Risk for Sustainable Development*- концепт нота, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=43&menu=1515>
- *Concept-note-Strategic-Actors-Knowledge-Platform-on-Development-Policies*, <https://includeplatform.net/wp-content/uploads/2019/07/Concept-note-Strategic-Actors-Knowledge-Platform-on-Development-Policies.pdf>
- Концепт нота (документ припремљен за Европску комисију): *Measuring the rule of law, justice and fundamental rights developed in consultation with the European Union Agency for Fundamental Rights*, <https://fra.europa.eu/sites/default/files/concept-paper-on-the-rule-of-law-hiil-fra.pdf>

Из наведених примера се може видети да концепт политике може имати од четири стране до уобичајених 30 страна или више. Величина тих докумената одражава сложеност проблема који треба да буду решени припремом и посебно спровођењем тих докумената. Концепт политике може имати и акциони план, док је уобичајени период примене концепта политике од неколико месеци до три или пет година.

Пошто је концепт политике нова врста планског документа коју уводи ЗПС, још немамо адекватан пример те врсте планског документа у нашој земљи. Уколико имате питања како да развијете и спроведете концепт политике, за стручно-методолошку подршку можете се обратити РСЈП.

6.5 Акциони план

Акциони план је документ јавне политике највишег нивоа детаљности којим се разрађује стратегија или програм у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева утврђених у документима које разрађује.

Акциони план је саставни део стратегије и програма и, по правилу, доноси се истовремено када и стратегија или програм чији је он саставни део.

Акциони план приказује детаље активности које су планиране како би се спровеле мере и остварили циљеви јавне политике која је утврђена стратегијом и програмом, али истовремено је и основа за припрему средњорочног плана јер повезује активности и процењене трошкове њиховог спровођења које се у складу с приоритетима и финансијским могућностима преносе у средњорочни план институције и у пројекције средњорочног оквира расхода.

Уколико је акциони план саставни део стратегије или програма (нпр. Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018–2026. године или Стратегија развоја система електронских комуникација до 2027. године са Акционим планом за његово спровођење), он се, по правилу, доноси за исти временски период као и документ који разрађује.⁴⁰ У неким случајевима, када није могуће утврдити све елементе акционог плана за период за који се доносе стратегија или програм који се њиме разрађују, могуће је изградити акциони план и за краћи рок, на пример за период у којем се припремају и пројекције буџета за наредни период – три године.

Када се акциони план не доноси истовремено са стратегијом или програмом као њихов саставни део, за доношење акционог плана одређује се рок који не може бити дужи од 90 дана од дана доношења стратегије или програма.

Акциони план се доноси:

1. За период примене стратегије или програма;
2. За краћи период, али не краћи од годину дана.

Препорука је да се акциони план донесе у исто време када и стратегија, односно програм који се њиме разрађују. Када се акциони план доноси након стратегије или програма, који се њиме разрађују, то може успорити њихово спровођење.

Елементи акционог плана

Акциони план пре свега садржи информацију о планском документу у складу с којим се доноси, односно чији је део, као и:

- општи циљ преузет из стратегије, односно програма који се намерава постићи јавном политиком и показатеље ефеката на нивоу општег циља (показатељ ефеката јавне политике), а уз њих и почетне вредности (ПВ), циљане вредности (ЦВ) и изворе верификације;
- посебне циљеве преузете из стратегије, односно програма који се планирају постићи јавном политиком и показатеље на нивоу посебних циљева (показатељи крајњег исхода), а уз њих и почетне вредности, циљане вредности и изворе верификације;
- мере јавне политике преузете из стратегије, односно програма, реферисане на посебан циљ чијем остварењу доприносе, и то:
 - врсту мере; показатеље резултата на нивоу сваке мере, почетну и циљане вредности и изворе провере;;
 - орган јавне управе надлежан за спровођење сваке мере, односно орган јавне управе који има претежну надлежност у реализацији те мере или је одређен за координатора за реализацију те мере, ако је спровођење мере у надлежности више органа;;

⁴⁰ Због реалистичности планирања, акциони план се може правити и за краћи период, најчешће за период од три године, који се поклапа и са периодом за који се израђује буџет и средњорочни план.

- период спровођења мере;
- показатеље резултата који се очекују спровођењем мера;
- процену финансијских средстава потребних за реализацију сваке мере за сваку годину и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују, програм, програмску активност или пројекат у програмском буџету у оквиру ког се обезбеђују средства за њено финансирање или донаторски пројекат који није обухваћен програмским буџетом;;
- активности за остваривање сваке мере, уз навођење:
 - рок за реализацију активности;
 - носиоца активности, односно органа јавне управе надлежног за њено спровођење,
 - институције партнера у њеном спровођењу ако их има;
 - процене финансијских средстава за сваку годину за коју је планирано спровођење активности. За активности које се спроводе у оквиру редовног рада запослених, не уносе се средства, већ се уноси шифра програма и програмске активности у оквиру којих су опредељења средства за плате запослених који спроводе активности..

Такође, ако је за спровођење неке од мера јавне политике неопходна измена прописа, у акционом плану се наводи о ком пропису је реч.

Уколико се средства за спровођење различитих активности у оквиру једне мере обезбеђују у оквиру различитих програмских активности и/или пројеката у програмском буџету или донаторских пројеката која пружају техничку подршку, онда се за сваку од активности у оквиру мере уноси:

- процењена вредност финансијских средстава неопходних за њено спровођење и извори из којих се та средства обезбеђују;
- програмска активност и/или пројекат у програмском буџету у оквиру ког се обезбеђују средства за њено финансирање или назив донаторских пројеката који пружају директну техничку подршку у спровођењу активности.

Једна активност може бити финансирана на један од следећих начина:

- ✓ само из средстава обезбеђених у оквиру једне програмске активности и/или пројекта у програмском буџету;
- ✓ из једног или више донаторских пројеката који пружају директну техничку подршку обвезнику средњорочног планирања (донаторска средства која се не евидентирају у систему извршења буџета);
- ✓ из средстава обезбеђених у оквиру једне програмске активности и/или пројекта у програмском буџету и донаторских пројеката који пружају директну техничку подршку обвезнику средњорочног планирања.

Када се акциони план не усваја истовремено са стратегијом, односно програмом, он се припрема у форми прописаног обрасца, и садржи:

- 1) увод, у којем се наводи документ јавне политике за који се доноси акциони план;
- 2) процену укупно потребних финансијских средстава за спровођење акционог плана;
- 3) информацију о спроведеним консултацијама.

Када се усваја акциони план за спровођење стратегије, односно програма по истеку периода важења претходног акционог плана, он се припрема у форми прописаног обрасца, и садржи:

- ✓ увод, у којем се наводи документ јавне политике за који се доноси нови акциони план;
- ✓ кратак преглед резултата остварених за период важења претходног акционог плана;
- ✓ процену укупно потребних финансијских средстава за спровођење акционог плана;
- ✓ информацију о спроведеним консултацијама.

Додатне информације о припреми акционог плана дате су у наредном поглављу – Кораци у припреми докумената јавних политика, док у [Анексу 8](#) уз овај приручник дајемо преглед елемената акционог плана на примерима планских докумената.

Приручник за управљање јавним политикама

Акциони план:								
Предлагач:								
Координација и извештавање:								
Општи циљ 1:								
Институција одговорна за праћење и контролу реализације:								
Показатељ/и на нивоу општег циља ((показатељ ефекта)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у последњој години АП	Последња година важења АП		
						*		
Посебни циљ 1.1:								
Институција одговорна за координацију и извештавање:								
Показатељ/и на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у __ години	Циљана вредност у __ години	Циљана вредност у __ последњој години АП	
Мера 1.1.1:								
Институција одговорна за реализацију:								
Период спровођења:				Тип мере:				
Прописи које је потребно изменити/усвојити за спровођење мере:								
Показатељ/и на нивоу мере (показатељ резултата)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у __ години	Циљана вредност у __ години	Циљана вредност у __ (последњој години АП)	
Извор финансирања мере		Веза са програмским буџетом		Укупна процењена финансијска средства у 000 дин.				
				У __ години		У __ години		У __ години
Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин.		
						у __ години	у __ години	у __ години
1.1.1.1								
1.1.1.2								

* број колона се подешава у складу са периодом трајања акционог плана

Слика 24. Табеларни приказ садржаја акционог плана

7 ОСНОВНИ КОРАЦИ У ПРИПРЕМИ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Управљање јавним политикама започиње тиме што се утврди потреба да се донесе нова или промени постојећа јавна политика и припреми одговарајући плански документ, најчешће документ јавне политике. Тај процес се састоји из низа повезаних и међусобно условљених корака, који прате и повезани су са утврђеним садржајем докумената јавних политика.

Процес спровођења ех-ante анализе ефеката је истовремено и процес израде стратегије, програма и концепта политике.

Основни кораци у припреми докумената јавних политика су:

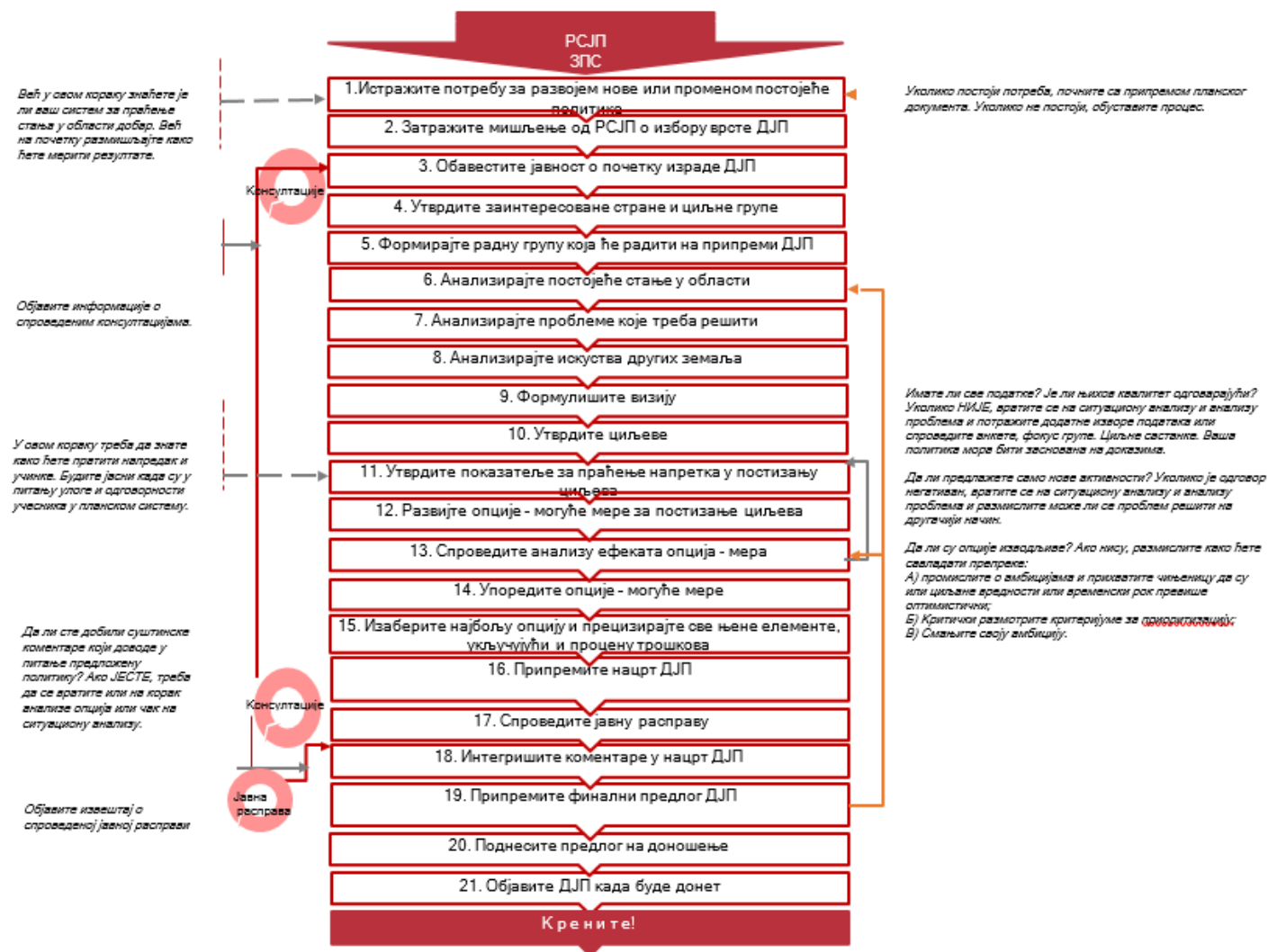
- **Припрема и организација процеса;**
- **Сагледавање постојећег стање** у области планирања и спровођења јавних политика;
- **Утврђивање општих и посебних циљева, као и показатеља учинка** којима ће се мерити успешност њиховог постизања
- **Идентификовање опција - могућих мера** за постизање циљева;
- **Анализирање ефеката опција могућих мера и избор оптималне опције**
- **Идентификовање надлежних органа и неопходних ресурса за спровођење оптималне опције – мера, ;**
- **Спровођење јавне расправе;**
- **Доношење документа јавне политике.**

У великом броју корака у припреми документа јавне политике предлагач ће се консултовати са циљним групама и другим заинтересовани странама.

Важно је напоменути да процес припреме документа јавне политике није праволинијски. Може се догодити да се приликом процене трошкова његовог спровођења јави потреба да се ревидирају приоритети, мере и активности, као и рок у којем их је могуће спровести због различитих врста ограничења, најчешће финансијских и кадровских. Такође, могуће је да ће се након сваког циклуса консултација ревидирати претпоставке на којима се базира промена коју планирате постићи или проблеми које желите решити, као и да ће се ревидирати појединачне активности. Поред тога, уколико све заинтересоване стране нису консултоване на време и ако постоји велики отпор према промени, може се догодити да се цела припрема документа јавне политике врати неколико корака уназад, чак и на сам почетак.

На [Слици 26](#) ниже, приказане су најчешће ситуације у којима је потребно преиспитати претходне кораке.

Пошто је процес управљања јавним политикама цикличан, након што се донесе документ јавне политике, приступићете његовом спровођењу, праћењу спровођења и вредновању учинака његовог спровођења, што ће вам показати да ли треба да наставите са спровођењем како је планирано или треба да извршите корективне активности, или измените мере јавне политике.



Слика 25. Процес израде и доношења документа јавне политике

7.1 Процена времена потребног за спровођење свих корака у припреми документа јавне политике

У наставку се даје индикативни преглед и рок за спровођење појединих фаза припреме документа јавне политике, што вам може помоћи у планирању и процени неопходног времена и ресурса за његову припрему и доношење.

Табела 8. Управљање јавним политикама – преглед и рокови за поједине фазе припреме планског документа.

		Време (у месецима)												
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Фазе и кораци у припреми, анализи, изради и доношењу планских докумената														
Координација и управљање процесом припреме планског документа	Припрема													
	Праћење потребе за израдом нове или изменом постојеће политике	Континуирано												
	Иницијатива за нову или измену постојеће политике													
	Мишљење РСЈП у вези врсте ДЈП или изузећу ДЈП													
	Објава се ради на планском документу													
	Консултације Прикупљање материјала, мапирање институција, заинтересованих страна, циљних група													
	Формирање радне групе за анализу и израду планског документа													
	Израда оперативног плана за анализу, израду и доношење планског													
	Израда													
	Детаљна анализа материјала и прелиминарна оцена могућих ефеката													
	Кораци у спровођењу анализе ефеката													
	Утврђивање циљних група и других заинтересованих страна													
	Анализа постојећег стања у области планирања и сродним областима													
	Анализа проблема који се желе решити													
	Консултације Утврђивање и приоритизација циљева и утврђивање показатеља													
	Објава информација о спроведеним консултацијама													
	Идентификација опција - могућих мера за постизање циљева													
	Анализа ефеката опција													
	Поређење опција													
	Избор оптималне опције и финално идентификовање ресурса за спровођење и праћење спровођења и прецизирање показатеља													
	Консултације Објава извештаја о спроведеним консултацијама													
	Израда осталих елемената документа јавне политике													
	Јавна расправа													
	Израда плана јавне расправа													
	Усвајање плана јавне расправе													
	Објава позива за јавну расправу													
	Спровођење јавне расправе													
	Интеграција и усклађивање са добијеним коментарима													
	Доношење													
	Прикупљање мишљења од релевантних институција													
	Усклађивање са прибављеним мишљењима													
	Израда изјаве о усклађености													
	Добијање мишљења од РСЈП о потпуности и квалитету ех-анте анализе ефеката, односно садржини ДЈП													
	Достављање надлежном органу на доношење													
	Доношење документа													
	Објављивање информације о доношењу планског документа													
	Уношење документа јавне политике у ЈИС													

7.2 Кораци у анализи ефеката

Ex-ante анализа ефеката документа јавних политика обухвата следеће кораке:

1. сагледавање постојећег стања у области плањања јавне политике, пр чему се идентификују проблеми које треба решити и његови узроци и последице, односно промена која треба да се постигне у области планирања;
2. утврђивање општих и посебних циљева, као и показатеља учинка на основу којих ће се мерити њихово остварење;
3. идентификовање опција – могућих мера за постизање циљева;
4. анализу ефеката опција – могућих мера за постизање циљева и ризика за спровођење сваке од њих;
5. избор оптималне опције – мера за постизање циљева;
6. идентификацију надлежних органа и неопходних ресурса за спровођење оптималне опције – мера, праћење спровођења документа јавне политике, утврђивање и вредновање учинка и, извештавање о постигнутим учинцима документа јавне политике.

Редослед горе наведених корака је правило, али се ти кораци могу у одређеној мери и преклопити. На основу налаза до којих се дође у одређеном кораку може се закључити да је потребно преиспитати неке од налаза из претходних корака. Тада се понављају и продубљују поступци из претходних фаза анализе ефеката.

Током целог процеса управљања јавним политикама неопходно је спроводити консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама и прикупљати и анализирати податке како би се спровела што објективнија *ex-ante* и *ex-post* анализа ефеката. Методе, алате и примере консултација можете наћи у [Приручнику за учешће јавности у планирању, изradi и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#)

Током спровођења *ex-ante* анализе ефеката може вам у великој мери помоћи *ex-post* анализа ефеката спровођења важећих или докумената јавних политика чије је спровођење завршено у блиској прошлости – фаза анализе која претходи анализи *ex-ante* када постоји документ јавне политике или други плански документ у вашој или сродној области планирања и спровођења јавних политика.

Табела 9. Коришћење елемената *ex-post* анализе ефеката у припреми докумената јавних политика.

Кораци у спровођењу <i>ex-post</i> анализе докумената јавних политика	
Прати промене општих циљева, односно ефекте и споредне ефекте спроведених планских докумената	Орган надлежан за <i>ex-post</i> анализу прати промене у остварењу општих циљева развоја постављених Планом развоја и Инвестиционим планом, као и приоритетних циљева Владе, утврђених АПСРВ и <i>НРАА</i> . У локалној самоуправи прате се и промене у остварењу измене општих циљева који су утврђени планским документима на локалном нивоу.
Прати промене посебних циљева у планским документима вишег ранга	Орган надлежан за <i>ex-post</i> анализу прати промене у остварењу посебних циљева утврђених у планским документима вишег ранга, које је из тог документа преузео.
Прати и контролише спровођење мера из документа јавне политике и остварење резултата	Орган надлежан за <i>ex-post</i> анализу прати остварење резултата спровођења мера које су утврђене документима јавне политике на основу утврђених показатеља учинака, а пре свега на основу показатеља резултата спровођења појединачних мера јавних политика. Та анализа се може поткрепити и на основу других показатеља и других расположивих информација.

Израђује нацрт, односно предлог измене документа јавне политике ако је потребно да се он усклади, односно побољша

Ако предлагач мења мере предвиђене документом јавне политике, потребно је да изврши измену тог документа. Документ јавне политике се мења на начин на који се доноси. Уколико се мењају само активности у оквиру конкретне мере, довољно је да се промени акциони план, осим када је акциони план интегрисан у сам документ јавне политике.

У случају прописа

Усклађеност прописа са новим јавним политикама

Орган надлежан за *ex-post* анализу прати промене јавних политика, тј. планских докумената којима су утврђене релевантне јавне политике и усклађеност решења у прописима са тим документима.

Ефекте решења током спровођења

Орган надлежан за *ex-post* анализу прати ефекте примене решења из прописа тако што упоређује постигнуте резултате са планираним резултатима, а пре свега са очекиваним резултатима наведеним у извештају о спроведеној анализи ефеката који је израђен за потребе предлагања, тј. доношења тог прописа.

Израђује нацрт, односно предлаже измене прописа ако је потребно да се он усклади или побољша

Ако утврди да постоји потреба да се пропис усклади са новим јавним политикама, односно ако утврди да су ефекти незадовољавајући, предлагач израђује нацрт, односно предлог измене прописа уз спровођење свих корака предвиђених Уредбом о анализи ефеката прописа.

7.2.1 Савети и примери за спровођење анализе постојећег стања

У наредном делу текста представљено је како се спровођење појединих анализа може организовати, који се критеријуми користе за избор одређене анализе, као и који су подаци потребни да би се анализа спровела. Технике и методе за спровођење различитих анализа наћи ћете у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

7.2.1.1 Примери за анализу планског и правног оквира

Кључни циљ **анализе планског и законског оквира** јесте да се укаже на главне резултате који су остварени у односу на циљеве претходне или важеће јавне политике како би се утврдило полазно стање ствари и како би се утврдили циљеви новог документа јавне политике. Посебно је важно утврдити да ли су завршени реформски процеси који су раније започети или још трају.

Потом треба анализирати **друштвене и економске трендове**, као и **утицај преузетих међународних обавеза** у релевантним областима јавне политике. Види поглавље [Улога Народне скупштине у планском систему Републике Србије](#) где је обрађено и питање преузимања међународних обавеза

Пример1: Програмом „е-Папир” се први пут свеобухватно и системски приступа реформи јавне управе Републике Србије у делу који се односи на повећање ефикасности у спровођењу административних поступака, односно подизања квалитета пружања јавних услуга привреди – тј. анализа постојећег стања је показала да о овом питању нису постојали претходни документи.

Пример2: Преглед и анализа постојећег стања у области социјалне заштите указује на низ области чије јавне политике утичу на социјалну заштиту: демографија (смањење и старење становништва и економске миграције), опште стање економије, тржиште рада (структурна

незапосленост, сива економија и др.). Види Нацрт стратегије социјалне заштите: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/strategija-socijalne-zastite-u-republici-srbiji>

Нацрт стратегије социјалне заштите показује да ће Република Србија када постане чланица у ЕУ, морати да развије систем који ће бити у стању да доведе до остварења циљева и политике утврђене у Европском стубу социјалних права. Циљ тог инструмента јесте да се уведу правне тековине Европске уније у области социјалне заштите и обезбеде делотворнија грађанска права. Усмерен је на запошљавање и социјалне аспекте, као и на усаглашавање европског социјалног модела са изазовима 21. века. Европским стубом социјалних права утврђено је 20 начела и права за подршку тржиштима рада и системима социјалне заштите

7.2.1.2 Начин организовања анализе проблема и промена

Циљ анализе проблема и промена јесте да се утврде њихови узроци, односно предуслови за промену, и последице и узајамне везе и да се укаже на могућу логику интервенције у посматраној области. Та анализа се заснива на подацима, чињеницама или информацијама које треба да омогуће да се провери исправност полазних претпоставки о узроцима проблема који планирамо да решимо, односно промене коју планирамо да остваримо. Квалитет и обим те анализе треба одредити према природи, процењеној величини и приоритету проблема, као и према расположивим ресурсима за њено спровођење водећи се пре свега начелом пропорционалности (види [Начело пропорционалности](#) у Анексу 3 овог приручника као и [Анекс 4 – Врсте координације](#) за више детаља).



Слика 26. Логика интервенције.

Пример описа проблема заснованог на анализи резултата и изазова у реформи јавне управе (Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године)

Одговорност и транспарентност у раду јавне управе

Правни оквир у тој области је фрагментиран, не постоји процедура која би обезбедила институционални развој јавне управе заснован на претходној анализи, док **организациона култура није оријентисана на постизање резултата, односно на управљање према учинку**, што потврђује чињеница да у органима јавне управе није успостављено ни хоризонтално ни вертикално управљање учинком. **Централизовано управљање** омета управљачку аутономију и одговорност на нижим нивоима.

Релевантни закони садрже дефиниције органа у саставу, посебних организација и агенција, али та подела управних субјеката није јасно утврђена. Различити органи могу бити успостављени за обављање великог броја сличних послова, што значи да **законодавни оквир не обезбеђује јасне критеријуме за избор адекватне организационе форме у специфичним случајевима**.

Постоји неколико начина на које се анализа проблема може спровести и они првенствено зависе од расположивог времена и буџета (који је планиран или који ће се планирати за такву врсту анализе), као и од знања које је потребно да би се проценили трошкови анализе, расположивост и поузданост постојећих података и чињеница и др.

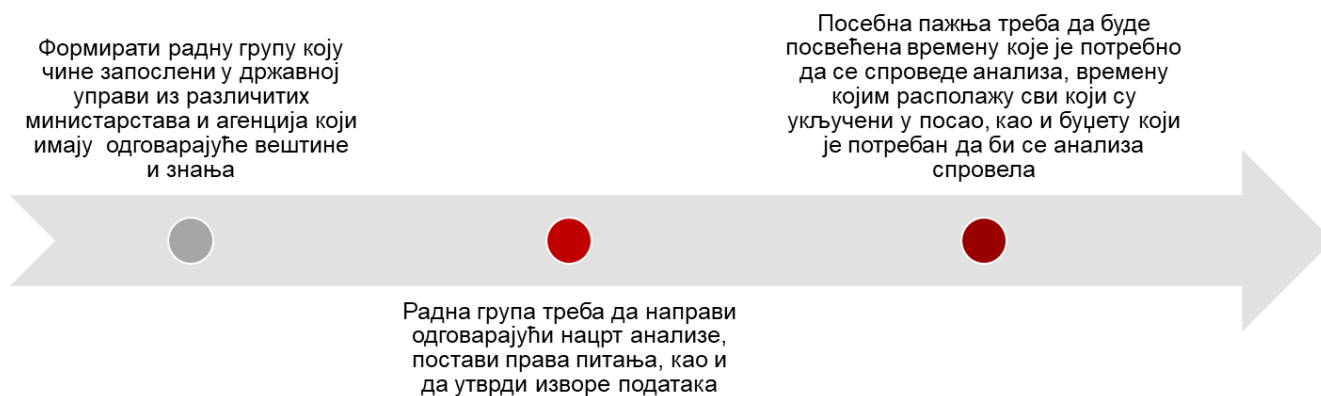
Табела 10. Могући начини организовања анализе проблема.

Начини организовања анализе проблема	Предности	Ограничења	Примери
1. Анализа се спроводи унутар државне администрације	1) Бољи увид у проблеме свакако имају државни службеници 2) На овај начин се јача експертиза државних службеника	1) Потребно је доста времена за израду 2) Могућност примене софистицираних аналитичких метода је мања	Стратегија реформе јавне управе у Црној Гори 2016–2020 ⁴¹
2. Анализа се спроводи кроз ангажовање консултаната	1) Пружа могућност да се користе софистициранији методолошки алати 2) Траје краће него када се спроводи унутар органа државне управе	1) Запослени у државној управи осећају да „немају власништво” над процесом, али и самим документом 2) Захтева додатна финансијска средства 3) На средњи рок доводи до „губитка специјализација” запослених у државној управи	Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. године са Акционим планом за његово спровођење
3. Комбинација првог и другог метода	1) Бољи увид у проблеме и могућност да се користе солидни методолошки алати	1) Потребно је доста времена и додатни финансијски и други ресурси за спровођење анализе проблема, смањена могућност „власништва” над процесом и садржајем	Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 2030. године ⁴² Стратегија реформе јавне управе у Босни и Херцеговини

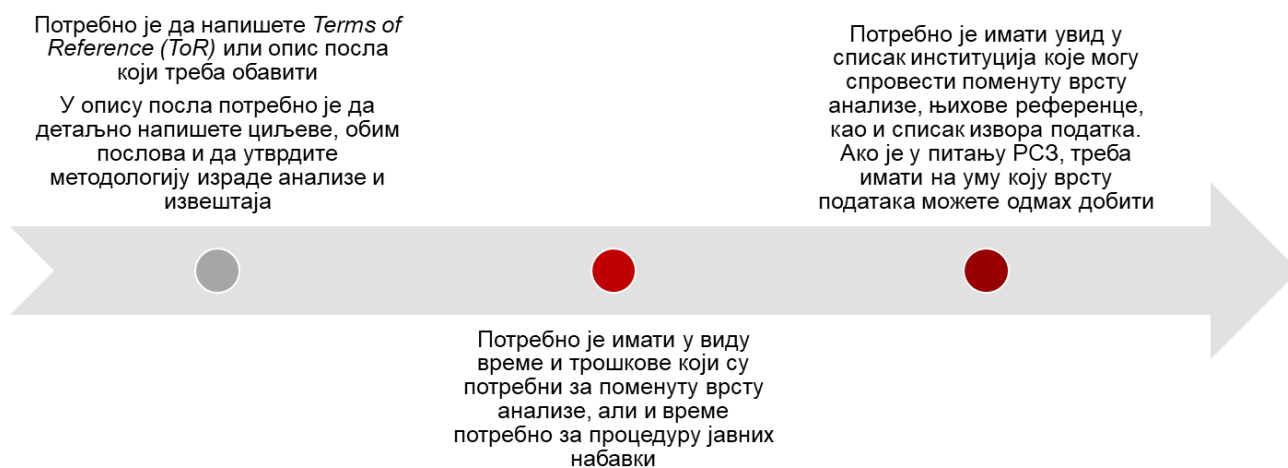
Спровођење анализе проблема траје између два месеца и шест месеци, а у неким случајевима и дуже. Трајање тог процеса зависи, пре свега, од обима утврђеног проблема, расположивости података, броја и разноликости циљних група на које проблем утиче и које је потребно консултовати ради што бољег разумевања стварног проблема који треба решити.

⁴¹ <http://www.mju.gov.me/en/library/strategije>

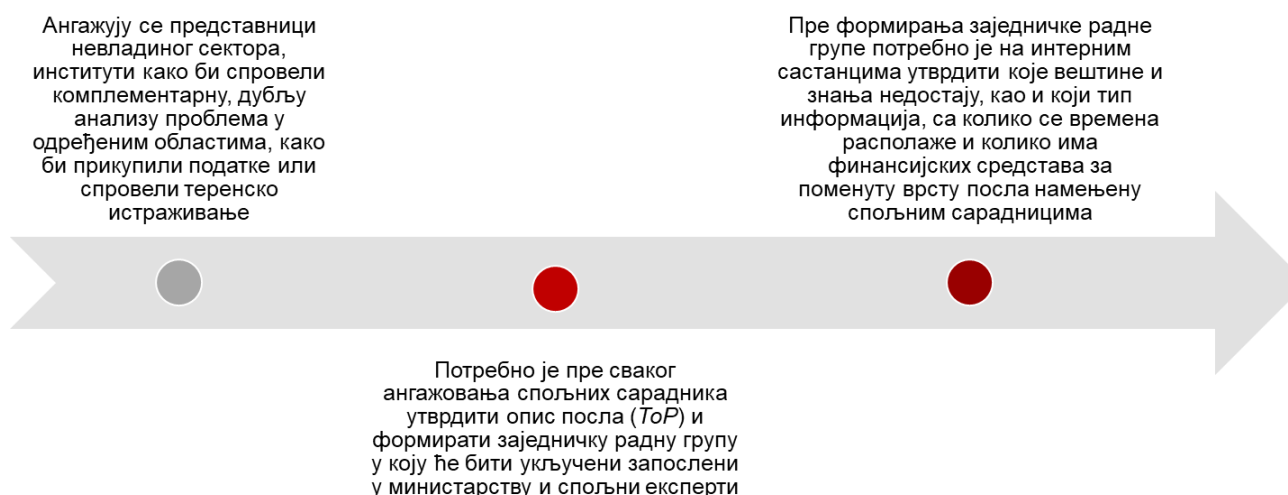
⁴² <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/42/1/reg>



Слика 27. Опција 1 – Када се анализа проблема спроводи унутар министарства.



Слика 28. Опција 2 – Када за анализу проблема ангажујете стручњаке.



Слика 29. Опција 3 – Када анализу проблема спроводи радна група коју сачињавају запослени у министарству и стручњаци.

Анализу је потребно планирати и планирање се састоји из следећих корака:

- 1) Утврдити обим анализе;
- 2) Сачинити листу питања;
- 3) Одредити кључне методе прикупљања података, као и изворе података;
- 4) Утврдити кључне институције, циљне групе и заинтересоване стране које ће учествовати у спровођењу анализе и одредити њихове обавезе и одговорности.

У овом приручнику се врло често дају примери из области реформе јавне управе јер је то област која пролази кроз интензиван реформски процес и искуство из тог процеса може да послужи као пример и за реформе у другим областима.

Области анализе у реформи јавне управе могу бити:

- Тематске области постојеће реформе јавне управе;
- Принципи јавне управе примењени у Стратегији реформе јавне управе;
- Акутни проблеми које идентификују заинтересоване стране;
- Промене у агенди нове Владе, обично изражене у експозеу мандатара.

Анализа треба да буде свеобухватна како би се разумеле главне промене, узроци проблема у области планирања и спровођења јавних политика и сродним областима, али и да би се могли утврдити приоритети. Пре него што почне с радом, аналитички тим треба да идентификује кључне информације и извештаје о спровођењу претходних и важећих јавних политика у датој области и комплементарним областима. У случају реформе јавне управе, то су извештај о самопроцени резултата спровођења реформе јавне управе, затим Извештај SIGMA о реформи јавне управе за Србију,⁴³ извештаји Европске комисије о напретку,⁴⁴ Извештај независне екстерне евалуације реформе јавне управе у Србији,⁴⁵ подаци доступни из других извора који су у вези са анализом итд.

Питања која се користе при анализи постојећег стања и проблема дата су у Прилозима 2 и 3 уз Уредбу о методологији израде докумената јавних политика. У анализи могу да послуже

Листа индикативних питања за анализу проблема

- Који су кључни проблеми и изазови које још нису идентификовале или које су непотпуно идентификовале заинтересоване стране у неком од претходних или важећих планских докумената?
- Који су то проблеми с којима су се сусретале институције док су спроводиле мере утврђене у претходним планским документима?
- Који су то проблеми које заинтересоване стране означавају као кључне не само приликом спровођења претходних јавних политика већ и приликом њиховог утврђивања у претходним планским документима?
- У којим областима се налазе највећи пропусти када је у питању учинак претходних реформи, а који се одражавају на рад јавне управе?
- У којим областима нису остварени циљеви који су постављени у претходним планским документима?
- Зашто одређене активности нису спроведене?
- Које су непланиране активности морале бити предузете да би се циљеви остварили и зашто?

и следећа додатна питања:

⁴³ SIGMA (2017) The Principles of Public Administration, Serbia; <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

⁴⁴ EC(2018) Serbia 2018 Report; Strasbourg, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

⁴⁵ <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf>

- На који начин узроке проблема и слабе резултате сагледавају заинтересоване стране, пре свега, институције које спроводе реформе, а онда и крајњи корисници? Шта они сматрају да су главни узроци слабих резултата?
- Како је Република Србија рангирана у различитим областима реформе државне управе у односу на окружење, пре свега, у односу земље које се налазе у сличној фази економског развоја, у односу на регион југоисточне Европе⁴⁶ и у односу на ЕУ, чији члан жели да постане?
- Постоје ли и који су то разлози системске природе који могу објаснити различитост у перформансама Републике Србије у односу на остале земље с којима се упоређује у области реформе државне управе?
- Које реформе и које активности би Република Србија требало да преузме из искуства других земаља, да их прилагоди и примени?
- Која су потенцијална ограничења у примени такве врсте преузетих и прилагођених решења?

Када се анализира и утврђује промена, потребно је утврдити који су услови за њено остварење и њихову међусобну узрочно-последичну повезаност, као и динамику/трендове током одговарајућег периода.

Анализа промене и повезаних ризика за њено остваривање заснива се на статистичким и другим подацима, чињеницама и информацијама прикупљеним из постојећих студија, анализа, извештаја органа државне управе и локалне самоуправе, извештаја међународних организација, информација до којих се дошло током консултација са циљним групама и другим заинтересованим странама које делују у конкретној или сродној области, као и из других извора. Види [Политике засноване на чињеницама](#) у овом приручнику.

Када се анализира промена, неопходно је размотрити и **опцију *status quo***, тј. проценити да ли је могуће остварити промену без додатне интервенције. При томе се у обзир узимају уочени трендови, као и низ фактора који могу убудуће утицати на разматрано стање (укључујући утицај других докумената јавних политика и прописа, утицај процеса приступања ЕУ и чланства у међународним организацијама, развој релевантних тржишта, могуће промене трендова и слично).

Пример: *status quo* опција

Ова опција подразумева да државна управа не делује организовано и континуирано у правцу поједностављења административних поступака и смањења административних трошкова. На основу анализе досадашњег кретања удела административних трошкова у БДП-у и активности које су повремено спровођене, закључено је да када би се изабрала ова опција, удео административних трошкова у БДП-у би у почетку стагнирао, а потом би почео да расте имајући у виду процес европских интеграција и неопходно транспоновање правних тековина Европске уније. Такође, *status quo* опција би негативно деловала на повећање транспарентности државне управе и предвидљивост пословног окружења, што би негативно утицало на атрактивност Републике Србије као дестинације за инвестирање и оставило простор за коруптивно понашање. Види „е-Папир”: <http://epapir.rsip.gov.rs/>

Постојеће стање се правилно анализирају одговором на питања из Прилога 2 Уредбе о методологији израде докумената јавних политика. За анализу и утврђивање проблема могу се користити различите технике анализе: дрво промене, *SWOT* анализа, *PESTLE* анализа, упоредно-правна анализа и друге технике.

⁴⁶ Regional Cooperation Council (2018) South East Europe 2020: 2018 Annual Report on Implementation, Sarajevo; <https://www.rcc.int/docs/437/south-east-europe-2020-2018-annual-report-on-implementation-rn>

Табела 11. Фазе у планирању анализе проблема.

Фазе/месеци	1	2	3	4	5	6
Утврђивање обима анализе						
Припрема питања						
Одређивање и спровођење кључних метода прикупљања података и одређивање извора података						
Истраживање за столом (енгл. Desk research)						
Размена мишљења, ставова и идеја (енгл. Brainstorming)						
Фокус групе						
Интервјуи						
Анкетирања						
Извори података						
Републички завод за статистику						
Административни извори податка ⁴⁷						
Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије и други извештаји						
Извештаји SIGMA						
Укључивање кључних институција						
Одређивање одговорности представника кључних институција						
Институције које треба да обезбеде податке						
Представници институција који су у позицији да формулишу ставове и изрезе мишљење поткрепљено подацима						
Учесници у дискусији, испитаници						
Они који потврђују и појашњавају информације када су налази из различитих извора конфликтни						

⁴⁷Административни извори података су скупови података о којима се, на основу посебних закона, старају поједини административни органи а могу се користити за остваривање права и обавеза правних и физичких лица.

7.2.2 Кључни методи прикупљања података и извори података

Након што сте утврдили обим анализе и саставили листу питања, потребно је да одредите кључне методе прикупљања података, као и изворе података, кључне институције и заинтересоване стране које ће учествовати у анализи, као и да утврдите област њихове одговорности.

Постоји велики број метода прикупљања података, а најчешће се користе следећи:

- 1) Истраживање постојећих документа (енгл. *Desk research*)– метод који се састоји од истраживања извештаја, праћења да ли се стратегије остварују на предвиђен начин, процена извештаја, кроз коришћење података из националне статистике и административних података);
- 2) Размена мишљења (енгл. *Brainstorming*);
- 3) Фокус групе;
- 4) Интервјуи;
- 5) Анкете.

Потребно је имати на уму да је најбоље користити **комбинацију квантитативних и квалитативних података**. За прикупљање квалитативних података потребно је више времена и средстава, као и софистициранији методолошки приступ који намеће потребу да се ти подаци прикупљају редовно, у одређеним временским интервалима.

Пример континуираног прикупљања квалитативних података

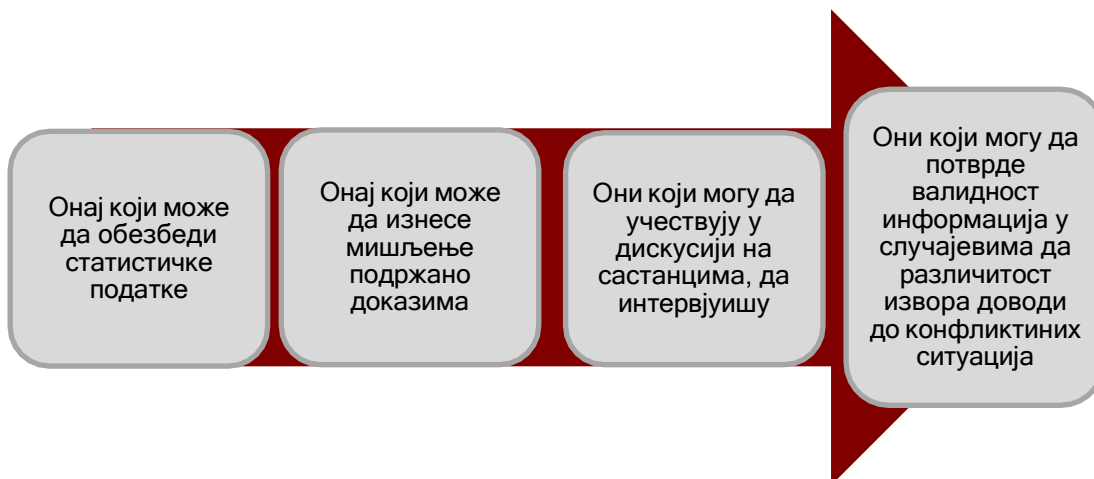
Када је у питању државна управа, квалитативне податке континуирано прикупља Министарство за европске интеграције, које годишње спроводи испитивање европских оријентација јавног мњења ([Европска оријентација грађана Србије - испитивање јавног мњења 2022](#)) и Запослени у државној управи треба да прате изворе података и ван државне управе. Рецимо кад се мери регионална сарадња Републике Србије, треба пратити извештаје Регионалног савета за сарадњу у југоисточној Европи: Годишњи извештај о спровођењу Стратегије за Југоисточне Европе 2030 и Балкан барометар ([Balkan Barometer 2024](#)), који сагледава ставове јавности и привредника у региону југоисточне Европе

Да подсетимо – о начину на који се можете припремити за израду документа јавне политике погледајте више у поглављу [Планирање припреме планских докумената](#).

7.2.3 Кључне институције и заинтересоване стране и утврђивање њихове одговорности

Након што аналитички тим одреди обим анализе, састави листу питања, одреди кључне методе прикупљања података, као и изворе података, на ред долази утврђивање кључних институција, односно представника тих институција са специфичним знањима, али и одговорностима из предметне области.

Ако одлучите да за истраживање не ангажујете консултанте и ако сте вођа аналитичког тима, треба да позовете запослене из институција које су кључне за сагледавање проблема и да им објасните шта од њих очекујете, у ком року, у којој форми и квалитету.



Слика 30. Какав тип сарадника вам треба?

Чак и када се одлучите да за потребе спровођења анализе ангажујете консултанте, и даље је потребно утврдити кључне институције с којима ће консултанти радити. Уобичајено је да се формира радно тело као оперативна структура, а зависно од обухвата и сложености документа јавне политике који припремате могуће је успоставити и подгрупе тог радног тела, као и политички ниво одлучивања у оквиру додатног тела. Представници кључних институција учествоваће у раду радних група и других тела формираних за потребе припреме документа јавне политике, обезбеђиваће потребне податке из своје надлежности и надзирати квалитет рада консултаната. Политички ниво одлучивања може се укључити у процес припреме у појединим кључним фазама, обично када се формулишу визија и главни правци политике или када је неопходно утврдити приоритетне циљеве.

Веома је важно да предлагач документа јавне политике добро координира тим процесом како би прилози анализе који се добију од свих учесника били једнообразни. Неопходна су јасна упутства сарадницима, представницима других институција или консултантима о избору техника и приказа резултата анализе која ће се вршити. У време потребно за израду анализе увек планирајте време за достављање коментара на прилоге колега, као и време за њихово усаглашавање.

Не треба заборавити да је крајња одговорност за квалитет, исходе и ефекте јавне политике на органима државне, односно јавне управе. Исто важи и када се у процес припреме документа јавне политике укључују представници заинтересоване јавности, о чему више можете сазнати у [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу јавних политика и прописа](#).

7.2.4 Савети за утврђивање циљева јавне политике – Утврђивање приоритета

Постављање општих и посебних циљева је следећи корак у припреми документа јавне политике – након што сте утврдили постојеће стање и проблеме које морате решити јавном политиком и промену коју намерава да постигнете.

Искуство показује да многе земље у својим документима јавних политика покушавају да наведу што више проблема. **Сувише утврђених проблема** само замагљује ситуацију и онемогућава да се поставе јасни циљеви. Не утичу сви проблеми једнако на животе људи. Постоје они који утичу на животе милиона људи и они који су сметња мањем броју људи, они који се решавају у кратком року и имају видљив утицај и они за чије су решење потребне године и много средстава. Стога се проблеми морају рангирати по основу неколико критеријума: утицај на број људи, потребна средства, територија на којој се јављају, време потребно за њихово решавање и др.

У ЗПС је утврђено да „стратегија, по правилу, има један општи циљ и до пет посебних циљева који доприносе остварењу тог општег циља”, док „програма има, по правилу, до три посебна циља”. Израз „по правилу” значи да уколико постоје одступања од предвиђеног броја циљева, такво одступање треба да се образложи.

Обим реформи, као и приоритети и циљеви утврђују се унутар институција које припремају плански документ, али се препоручује да се у процес припреме документа укључи што више заинтересованих страна. За добру припрему документа важан је дијалог доносилаца одлуке са циљним групама и другим заинтересованим странама, као и с другим институцијама надлежним за сродне области. Тај дијалог треба да буде отворен и концентрисан на кључна питања утврђена на основу анализе проблема.

Основно питање је **како дефинисати какво друштво желимо**. Кад се постигне друштвени консензус, тада је лакше утврдити циљеве јавних политика. Да то није лако, сведочи трагање Европске уније за Европом какву желимо: конкурентна, посвећена профиту или конкурентна, посвећена квалитетном животу људи?

Сама Европска унија трага за дефиницијом економско-социјалног модела капитализма (European Social Model). Једна од дефиниција која најбоље објашњава тај концепт јесте она која указује на елементе тог модела, а то су:

- Држава у којој постоји бесплатно и обавезно школовање до средње школе;
- Држава благостања у којој постоји социјални систем који обезбеђује адекватну социјалну заштиту за све грађане;
- Држава у којој су смањене све форме економских и свих других типова неједнакости (The European Socioeconomic model, 2007).

Кључни ресурс за консултације са заинтересованим странама јесте добро припремљен материјал и добро вођена дискусија. Резултати које треба да очекујете су:

- Договор око циљева и оквирног плана активности које треба да буду спроведене да би се циљеви постигли;
- Договор око показатеља учинка, као и њихових циљаних вредности;
- Детаљи око одговорности за сваку активност и за сваки резултат који треба да буде остварен.

Када је реч о припреми докумената јавних политика у области реформе јавне управе и секторских стратегија, **SIGMA је припремила алат за утврђивање приоритета**. Један од алата за утврђивање приоритета је упитник о самопроцени, као део сагледавања постојећег стања и учинака. Упитник за потребе самопроцене се може преузети са следећег сајта: <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-Annex-1-Prioritisation.docx>, као и у **Анекс 9 – Алат за утврђивање приоритетних циљева**.

Када утврђујете приоритете, можете користити и једноставну матрицу која сагледава и ставља у однос ефекат који планирате да постигнете у односу на труд и ресурсе које ћете морати да уложите да бисте те ефекте постигли. Нагласак би требало да буде на оним мерама и активностима које ће постићи највећи ефекат са најмање ангажованих ресурса и уложеног труда.

Табела 12. Матрица за утврђивање приоритетних мера и активности.

Ефекат	Висок	Дугорочне иницијативе (активно радите на томе да смањите ниво ресурса и труда потребног за њихово спровођење)	Приоритетне иницијативе
	Низак	Неатрактивне иницијативе (избегавајте их)	Иницијативе са ниском вредношћу (користите их опортунистички)
Потребни ресурси и труд			

7.2.4.1 Утврђивање визије, циљева и показатеља учинка

Циљеве и показатеље учинка, као и мере и активности којима ће се они остварити могуће је утврдити тек након што се одреди визија.

7.2.4.1.1 Шта је визија? Шта се прво утврђује, зашто и како?

Према ЗПС, визија је „жељено стање чијем достизању доприноси постизање општих и посебних циљева”.

Визија је изјава о бољим условима пословања или живота од постојећих. Визија се увек усмерава ка будућности и ка ономе што влада неке земље планира да постигне.

Визија одговара на питање куда желимо да идемо.

Питања која се постављају пре него што се дефинише визија су следећа:

- 1) Какво друштво желимо да постанемо?
- 2) Које проблеме можемо да решимо?
- 3) Шта је то што нас подстиче на промену?

Изјава о визији је таква да промовише развој, иновативност. Недостатак визије је „пут који не води никуда”.

Недостатак визије добро илуструје изрека:

Ако не знаш куда пловиш, ниједан ветар ти није повољан (Сенека).

Табела 13. Примери визија

Визија	
Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник Републике Србије”, број 42/21 и 9/22)	„Управа по мери свих нас”: – Управа по мери грађана и привреде - ефикасна, одговорна, транспарентна јавна управа која грађанима и привреди пружа квалитетне и лако доступне услуге; – Управа по мери државних службеника - деполитизована и професионална и делотворна државна управа; – Управа која је носилац промена и реформи, као и пуноправног чланства Европске уније - рад јавне управе се заснива на европским вредностима и доприноси циљевима одрживог развоја, владавини права, социјалној кохезији и добробити друштва у целини.
Стратегија индустријске политике Републике Србије од 2021. до 2030. године („Службени гласник Републике Србије”, број 35/20)	Отворена, регионално и глобално конкурентна, инвестиционо активна, образована, иновативна и дигитално трансформисана индустрија Републике Србије која снажно подржава привредни раст и подизање квалитета живота њених грађана.
Програм заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030. године са акционим планом („Службени гласник Републике Србије”, број 140/22)	Република Србија треба да обезбеди да до 2030. године сви удишу чист амбијентални ваздух

Визија се обично дефинише у ужем кругу кључних заинтересованих страна, који је представљају ширем кругу заинтересованих страна. Технике које се примењују приликом писања изјаве о визији су размена мишљења, округли столови.

Иако изјава о визији у почетним фазама анализе не мора бити прецизно формулисана, визије о друштву у којем желимо да живимо су познате. Нико не жели необразовану омладину, нацију са високим процентом кардиоваскуларних болести или натпросечно загађење ваздуха.

Изјава о визији може бити формулисана и пре анализе проблема како би се сви они који су укључени у процес анализе охрабрили и усмерили. У том случају изјава о визији би требало, након што се спроведе анализа и утврде приоритети, да буде прилагођена и усклађена са резултатима анализе.

Изјава о визији треба да је кратка, концизна, јасно написана и да је изражена кроз највише две реченице.

„Државна управа функционише на професионалан начин са циљем да што ефикасније буде у функцији грађана, као и да обезбеди јачање демократских вредности и обезбеди владавину права” (SIGMA, 2018, стр. 38).

Веома је инспиративан и документ под називом: „Стратегија о напретку Литваније: Литванија 2030 (Lithuania's Progress Strategy: Lithuania 2030⁴⁹, р. 7), где је визија изражена реченицом:

„Литванија је паметна земља: добро место за живот и рад.”

⁴⁹State Progress Council; Lithuania's Progress Strategy „Lithuania 2030'
(https://lr.lt/uploads/main/documents/files/EN_version/Useful_information/lithuania2030.pdf)

7.2.4.2 Циљеви и њихова хијерархија

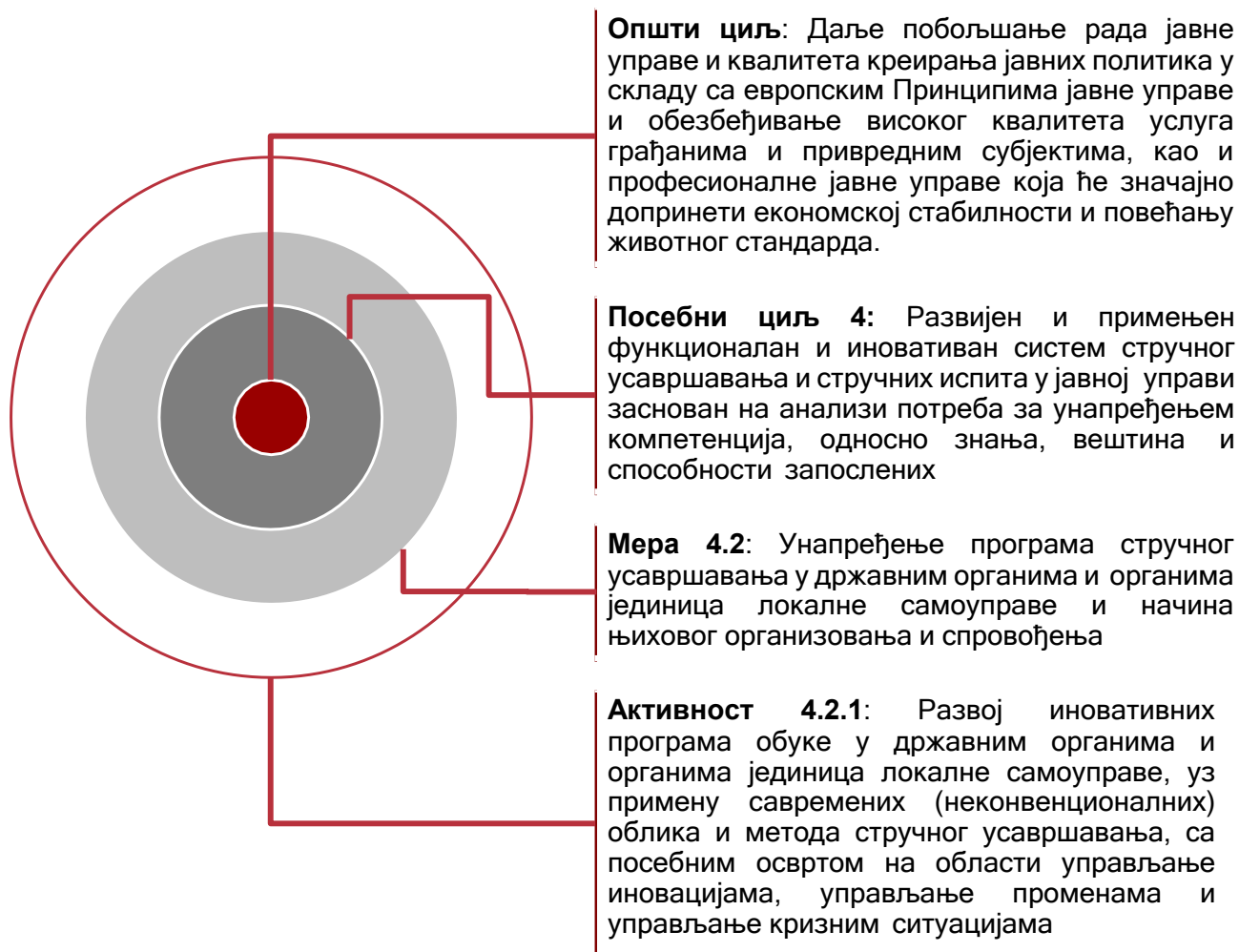
Документи јавних политика имају два нивоа циљева: опште и посебне циљеве. Плански документи се, по правилу, усклађују тако што се посебни циљеве преузимају из планских докумената у складу с којим се доносе, а преузети посебни циљеве постају општи циљеве, с чим сте се претходно упознали под насловом [Усклађивање докумената јавних политика са документима развојног планирања](#). Хијерархија циљева и примера припадајућих показатеља учинка приказана је на следећој илустрацији.



Слика 31. Пример вертикалне логичке везе елемената документа јавне политике.

Општи циљеве представљају изјаве које су уопштене, тичу се дугог рока, као и преференција ка одређеним условима које влада неке земље планира да оствари. Када је у питању реформа јавне управе, општи циљеве су повезани са областима за које се везују Принципи јавне управе.

Посебни циљеве су конкретнији, усмерени ка ужим аспектима и специфичним питањима неке области планирања и спровођења јавних политика, чије се постизање планира у средњем и кратком року. Посебни циљеве су заправо инструменти, односно средства која користимо да бисмо остварили опште циљеве.



Слика 32. Пример општег и посебног циља, мере и активности.⁵⁰

На слици изнад дат је пример општег циља, посебног циља, мере и једне од активности из Стратегије реформе јавне управе и Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021–2025 године. Овај пример указује да је препозната потреба да се професионализација јавне управе унапреди, између осталог, осмишљавањем и увођењем функционалних, иновативних и модерних програма стручног усавршавања службеника у државним органима и у органима локалних самоуправа који ће не само повећати њихова техничка знања потребна за рад у јавном сектору већ и личне компетенције као што је управљање променама које су преко потребне у модерној и ефикасној јавној управи. Читајући од активности ка циљевима јасно се види узрочно-последична веза и садржај промене који треба да допринесе остваривању посебног и општег циља реформе јавне управе.

⁵⁰ Називи циљева, мера и активности су скраћени ради прегледности. За пуне називе и остале податке из Акционог плана, погледајте: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

7.2.4.3 Повезивање циљева с проблемима и њиховим узроцима

О циљевима увек треба размишљати у оквиру следећих питања:

- 1) Да ли су свеобухватан одговор на проблеме које смо утврдили?
- 2) Да ли и како ће њиховим остварењем бити отклоњени сви утврђени узроци проблема?
- 3) У којој мери активности повезане са циљевима доприносе њиховом остваривању?
- 4) У којој мери се циљеви могу изразити и евидентирати коришћењем показатеља?

За постављање циљева је важна добра анализа проблема која води ка утврђивању намераваних промена и начину њиховог остваривања.

Табела 14. Проблеми трансформисани у циљеве.

Проблеми и њихови узроци	Циљеви, мере и активности
Проблем: Недовољан квалитет пружених услуга крајњим корисницима	Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство
Разлог: Делимично комплексне и неоптимизоване административне процедуре	Унапређење развоја услуга по мери грађана кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга: - Дигитализација административних поступака - Успостављање стандарда за успостављање јединствених управних места и успостављање јединствених управних места
Разлог: Неуједначена пракса поступања јавне управе према крајњим корисницима у различитим случајевима (неправичност)	Успостављен јединствен систем контроле и обезбеђења квалитета услуга: - Успостављен систем мерења задовољства корисника пруженим услугама јавне управе - Успостављен јединствени јавни регистар административних поступака ...

Погледајте како су дрво проблема и дрво циљева представљени у [Прилогу 2: Анализа ситуације по тематским областима са извештајем о спроведеној анализи ефеката и описом мера](#) Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 2030. године.

7.2.4.4 Постављање циљева

У постављање циљева и утврђивање приоритетних међу њима треба да буду укључене све заинтересоване стране, што се обично остварује кроз консултације у виду радионица. На таквим радионицама се израђује нацрт циљева или се кроз серију заједничких састанака израђује таква врста нацрта.

Циљеви треба да буду утврђени у складу са моделом SMART,⁵¹ чији је детаљан опис дат у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

Утврђивање циљева је процес који подразумева велики број корака до њихове коначне формулације коју су прихватили учесници у процесу планирања.

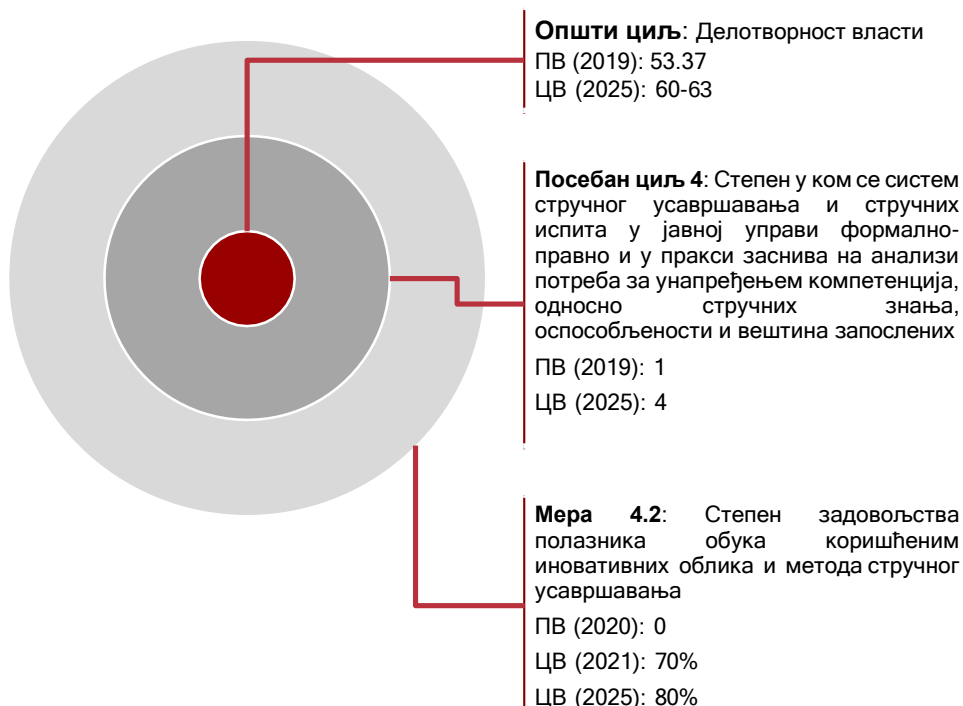
Циљеви треба да су:

⁵¹ SMART је акроним од енглеских речи *Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-Bound* (специфичан, мерљив, достижан, реалистичан и временски одредив) За циљеве који задовољавају те критеријуме кажемо да су „паметно” постављени. Слично томе користи се и акроним МУДРО, како је то утврђено и Упутством за израду буџета у Републици Србији.

- ✓ конкретни у свом одговору на уочен проблем или предвиђену промену и јасно формулисани;
- ✓ мерљиви – са тачно утврђеним начином мерења ефеката и исхода спровођења јавне политике;
- ✓ реални, односно временски и финансијски оствариви.

Мерљивост и временска одређеност циљева је утврђена показатељима учинка, односно са базним (*baseline*), као и са циљним вредностима које се намеравају остварити (*targets*) у утврђеном року.

Како ћемо знати да оно што радимо доприноси остварењу општег циља, посебног циља и мера? Помоћу показатеља учинка који се утврђују у циљу мерења степена остварења како општег циља (показатељи ефекта), тако и посебног циља (показатељи исхода) и мера (показатељи резултата). Више о показатељима погледајте у наставку текста под насловом: [Савети за утврђивање показатеља учинка](#).



Слика 33. Пример показатеља ефеката, исхода и резултата.⁶²

Табела 15. Пример: Општи и посебни циљеви Програма заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2023. до 2030. године

ЦИЉЕВИ	ПОКАЗАТЕЉ	Полазна вредност (2015)	Циљана вредност (2030)
Општи циљ:	Удео мерних станица за праћење квалитета ваздуха на којима је више од 35 пута у једној календарској години прекорачена дневна гранична вредност од 50 µg/m ³ за PM10 (%)	83	0
Смањење штетних утицаја на здравље услед излагања ваздуху лошег квалитета до 2030. у поређењу са 2015. годином смањењем излагања загађењу ваздуха, у исто време омогућавајући да се Република Србија усклади са регулаторним ограничењима прописаним у Европској унији за загађење ваздуха, и ограничавајући штетне утицаје на екосистеме	Удео мерне станице за праћење квалитета ваздуха на којима је прекорачена годишња гранична вредност за PM10 (%)	75	0
	Број дана када је у Бору прекорачена гранична вредност за SO ₂ за период усредњавања један дан	139	<3
	Просечни нивои годишње концентрације арсена у Бору (ng/m ³)		
	Просечни нивои годишње концентрације кадмијума у Бору (ng/m ³)		6
	Просечан годишњи ниво концентрације (AEL) PM _{2.5}		5
	Случајеви превремене смрти од излагања честицама PM _{2.5}	-	<20
		9.773	5.401
Посебни циљ 1:	Укупне емисије SO ₂ из сектора енергетике (ktSO ₂)	365,5	29,2
Смањење емисија SO ₂ за 92% и суспендованих честица PM _{2.5} за 58,3% из сектора енергетике (укључујући саобраћај и индивидуална ложишта) 2030. године у поређењу са 2015. годином	Укупне емисије PM _{2.5} из сектора енергетике (ktPM _{2.5})	46,9	21,5
Посебни циљ 2:	Удео индустријских постројења у потпуној сагласности са одговарајућим BAT AELs, узимајући у обзир квалитет ваздуха у зонама и агломерацијама	15%	100%
Смањење емисија загађујућих материја у ваздух и тешких метала из индустријских процеса и употребе производа кроз усаглашавање са BAT AELs	Топионице бакра у складу са нижим BAT AELs за производњу бакра од 50 mg/Nm ³ за SO ₂	>50 mg/Nm ³	50 mg/Nm ³
	Постројење за производњу сумпорне киселине у складу са доњим вредностима BAT AELs од 100 mg/Nm ³	>100 mg/Nm ³	100 mg/Nm ³
	Емисије прашкастих материја (mg/Nm ³) из производње бакра у складу са табелом Сprovedбене одлуке Комисије 2016/1032/EУ	>2-5	2-5
Посебни циљ 3:	Укупне емисије NH ₃ [kt NH ₃] из сектора пољопривреде	72,3	60,7
Смањење емисија NH ₃ из сектора пољопривреде за 20,5% у поређењу са 2015. годином			
Посебни циљ 4:	Сprovedене активности на подизању свести код заинтересованих страна у вези са загађењем ваздуха и његовим потенцијалним утицајима на друштво	Не	Да
Промоција преласка на чист ваздух за све (кроз пројекте за подизање свести)	Удео домаћинстава обавештен о правилној употреби огревног дрвета у малим грејним телима (%)	-	80
	Удео зона и агломерација које је посетио мобилни демонстрациони центар (или еквивалентни демо концепт) (%)	-	100

7.2.5 Савети за утврђивање показатеља учинка

Од података до мудрости
(DIKW: Data, Information, Knowledge and Wisdom)

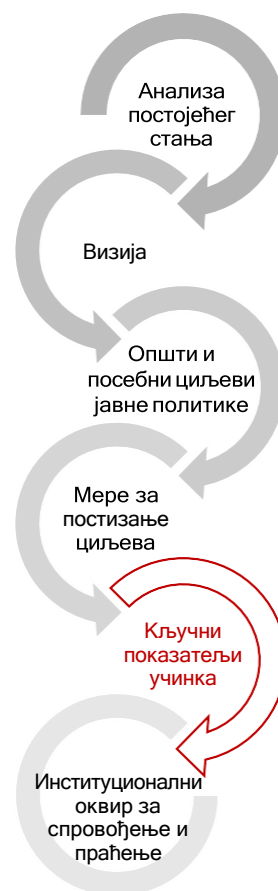
ЗПС у члану 40. утврђује да се спровођење конкретних мера и активности, као и степен остварења општих и посебних циљева утврђених у документу јавне политике прати на основу квантитативних и/или квалитативних показатеља учинка јавних политика који се утврђују тим документом, односно акционим планом донетим за његово спровођење или другим планским документом.

ЗПС разликује кључне показатеље учинка и показатеље учинка. Према ЗПС, јасно се указује на потребу да се утврде „**кључни показатељи учинака**“ на нивоу општих и посебних циљева и мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика које су тим документом утврђене”.⁵²

Када су у питању акциони планови, ЗПС налаже да се утврде показатељи учинака на нивоу мера јавних политика, а по потреби и на нивоу активности⁵³.

Под насловом [Како организовати процес праћења?](#) детаљно је приказан начин организовања процеса прикупљања података који служе за мерење напретка у спровођењу докумената јавних политика и како они доприносе квалитету праћења и извештавања.

У наставку дајемо две дефиниције показатеља:



Републички завод за статистику

Показатељ представља сумарну меру која се односи на кључне карактеристике неке појаве које произилазе из серије посматраних података.

Показатељи могу да се користе да покажу релативне односе или позитивне или негативне промене у посматраној појави. Показатељи се често користе директно као аргумент за промене у националним или глобалним политикама.

У области стратешких политика, показатељи су важни за дефинисање полазних и циљних вредности и праћење њиховог остваривања. У пракси влада видљиво је померање према политикама заснованим на доказима и дефинисање циљних вредности посматраних елемената, што се мери и прати путем одабраних показатеља.

http://webzrs.stat.gov.rs/ipa2012n_rzs/docs/kompendijum.pdf

ЕУРОСТАТ

Статистички показатељ је представљање статистичких података у одређеном времену, месту или по било којој другој релевантној карактеристици, коригован бар по једној димензији (обично величина) како би омогућио разумљива поређења.

То је збирна мера повезана са кључним питањима или феноменима и изведена из серије посматраних чињеница. Показатељи могу да се користе како би показали релативну позицију или приказали позитивне и негативне промене. Показатељи, су обично директни инпут за ЕУ или глобалне политике. На пољу стратешких политика они су важни за утврђивање циљева и праћење њиховог достизања.

Сами по себи, показатељи не морају да садрже све аспекте развоја или промене, али знатно доприносе њиховом разумевању. Они омогућавају поређења у временском периоду између, на пример земље и региона, и на тај начин помажу у прикупљању „чињеница“ за доношење одлука.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/glossary:statistical_indicator

⁵² Члан 13. ЗПС, Садржај стратегије.

⁵³ Члан 19. ЗПС, Садржај акционог плана.

Следећи теоријски цитат помоћи ће вам да на конкретним примерима схватите разлику између статистичких података и показатеља.

Како наука види статистику и показатеље?

West прави следеће разлике између статистике, показатеља и показатеља успеха:

Статистика је, за разлику од показатеља, потпуно дескриптивна. Тако на пример, укупан број ученика уписаних на програм је само број. Показатељи су, с друге стране, генерално конципирани тако да имају референтну тачку (у односу на коју се пореде). Проценат одређене старосне групе која улази у професионално образовање и обуку пример је показатеља.

Показатељи за разлику од обичне статистике могу да помогну у прављењу низа различитих врста поређења, што је могуће учинити само зато што имају референтну тачку.⁵⁴ Као што Нутел (1992) коментарише: „Образовни показатељ говори нешто о успешности или понашању образовног система и може се користити да информише доносиоца одлуке. Не могу се сви статистички подаци у образовању сматрати показатељима. **Да би био показатељ, статистички податак у образовању мора имати референтну тачку у односу на коју се пореди.** Обично, референтна тачка је неки друштвено прихваћен стандард... вредност из прошлости... или поређење школа, региона или нација (Нутел, 1992 стр.14).

Даљи рад на концепту показатеља развио је Ван ден Берге (1997), који разликује четири врсте показатеља: описни (дескриптивни), показатељи управљања и политика, показатељи успешности и показатељи квалитета (као део показатеља успешности). Показатељи који су везани за достизање одређеног циља или резултата могу се сматрати посебном категоријом показатеља успешности.

<https://www.qualityresearchinternational.com/glossary/statisticalindicators.htm>

Стандардни назив за **показатеље учинка** у међународној пракси је *performance indicator* или показатељ успешности. Показатељ успешности је „величина која омогућава да се потврди (верификује) промена током спровођења јавне политике или показује резултате у односу на оно што је планирано”.⁵⁵ Они омогућавају да се систематски прикупљају сазнања о успешности у спровођењу јавних политика, мери степен остварења резултата и исхода и допринос ефектима (утицају) политика на политичко, економско и друштвено окружење.

Информације о оствареној вредности показатеља треба да нам дају одговоре на питања:

- Која се планирана промена остварила?
- Колико смо далеко од циља?

Систем показатеља усмерен је на позитивне/негативне промене које заинтересоване стране очекују од јавне политике. Показатељи не могу сами по себи да покажу да ли су промене искључиво проистекле из спровођења планираних активности, али могу да покажу колико смо напредовали у остварењу постављених циљева.

Као што видите, показатеље није лако изабрати. Потребно је имати податке, јасну слику како се они прикупљају, обрађују и објављују. Пре него што кажете да је нешто показатељ, посаветујте се са колегама из статистике или РСЈП, да не бисте имали проблема кад дође време за извештавање о резултатима спровођења јавне политике. **Не треба да мерите баш сваку ситницу** јер онда не знате шта мерите, а терет ваших обавеза биће непропорционалан вредности информације коју добијате анализом података.

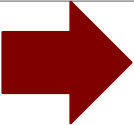
Као и за послове припреме планских документа, тако се **треба припремити и за избор показатеља**:

- Потребно је имати основне податке, а извор су вам званична статистика, отворени извори податка, заинтересоване стране;
- Заједно са заинтересованим странама неопходно је утврдити полазне вредности показатеља (референтне вредности показатеља).

⁵⁴ Референтна тачка је полазна или базна вредност показатеља.

⁵⁵ OECD DAC, 2010a: 25.

Табела 16. Различити нивои показатеља учинка и њихова повезаност.

Различити нивои резултата		Показатељи
Општи циљеви		Ефекти (<i>Impact</i>)
Посебни циљеви		Исходи (<i>Outcomes</i>)
Мере		Резултати (<i>Outputs</i>)

Ова табела јасно показује везу између циљева, мера и врсте показатеља. На табели се види и вертикална веза између показатеља. **За сваки показатељ мора се знати на који начин и у којој мери утиче на достизање показатеља вишег нивоа.** На пример показатељи резултата морају имати јасну везу са показатељем исхода, а показатељ исхода са показатељем ефекта.

Сајтови наведени у наставку пружају увид у базе податка, врсте показатеља и организацију сајтова који приказују различите показатеље. Сакупљајте искуство!

<https://data.oecd.org/>

<https://www.oecd.org/statistics/listofocddatabases.htm> – листа база података

<http://data.un.org/DataMartInfo.aspx>

KOI_details_EN- видећете показатеље исхода како их дефинише *GD ECHO* –

<http://apps.who.int/gho/data/node.wrapper.imr?x-id=1> – листа показатеља са објашњењем методологије

<http://apps.who.int/gho/data/node.country.country-SRB?lang=en> показатељи Светске здравствене организације о Републици Србији

Додатно погледајте организацију сајта Светске здравствене организације, која прикупља показатеље и презентује их корисницима на врло прегледан начин. Подаци се приказују по теми, категорији, показатељу, земљи и дају метаподатке (методологија обраде података)

<https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators> – неки показатељи који мере дигитализацију привреде и друштва:

Укупан ДЕСИ

ДЕСИ димензије

ДЕСИ субдиманзије

ДЕСИ појединачни показатељи

ДЕСИ укупан – пондерисан

Укупан индекс ДЕСИ

Дигитални економски и социјални индекс (ДЕСИ)	Ознака: ДЕСИ Дефиниција: Укупан ДЕСИ обрачунат као пондерисани просек пет главних димензија ДЕСИ: 1. Повезаност (25%), 2. Људски капитал (25%), 3. Коришћење интернета (15%), 4. Интегрисање дигиталне технологије (20%) и 5. Дигиталне јавне услуге (15%)	2014. – 2019.	Пронаћи државе Пронаћи рашчлањене прегледе
---	---	---------------	---

7.2.5.1 Како користити показатеље током планирања, праћења и вредновања учинка?

Главна сврха показатеља јесте да омогуће свим заинтересованим странама и креаторима и спроводиоцима јавне политике да одреде у којој мери се достижу планирани циљеви и резултати и да за то достигнуће имају потврду. Међутим, различити учесници у планском систему, као и заинтересоване стране и циљне групе могу имати потребе за специфичним информацијама које се могу веома разликовати. Из тих разлога **нису сви показатељи корисни за различите актере**.

Прихваћено је да различити учесници у спровођењу јавне политике захтевају извештаје са малим бројем показатеља, који су изабрани као најрелевантнији у односу на природу одлука које се доносе. Стога је изузетно важно да се створи ефективан и конзистентан систем показатеља. Идентификовање потребних података који би показивали резултате спровођења докумената јавних политика, указује да су потребне брзе промене статистичког система и да је потребно дубоко промислити о томе како се прикупљају административни подаци,⁵⁶ колико су доступни, како се публикују ради коришћења и како се чувају.

Показатељи се користе:

- Током **планирања** да би се боље осмислиле активности и логика интервенције – **Утврђивање** показатеља је **кључни део процеса планирања јавних политика**. Када се утврде различити нивои интервенције – од општег циља до мера, за сваки од тих нивоа морају се утврдити показатељи. Да би се утврдили показатељи, неопходно је анализирати јавну политику, а то је везано и за процес учења из претходних циклуса спровођења. Такође, да би се утврдиле реалне почетне вредности показатеља, најчешће је потребно спровести консултације са различитим заинтересованим странама, док је за одређивање пројектоване циљане вредности показатеља често потребно преиспитати амбиције и обим државне интервенције у посматраној области јавне политике.
- Током **праћења**, да би се боље управљало спровођењем документа јавне политике – Информације које пружа систем показатеља учинка могу се користити за усмеравање спровођења, избор додатних мера и активности уколико дође до одступања од планираних вредности и сл., односно да би се оценило да ли је спровођење у предвиђеним оквирима и да ли су потребне корекције или додатне интервенције, ревизије циљева итд. То је посебно важно у периодима буџетских ограничења и штедње. Стога је важно да информациони систем омогућава благовремене извештаје о достигнутим вредностима показатеља учинака.
- Током **вредновања учинка** да покажу степен остварења резултата, како интерно, тако и за све заинтересоване стране, чиме се повећава одговорност за остваривање предвиђених резултата. Подаци прикупљени у систему показатеља показују да ли се остварила планирана промена. Подаци из система показатеља требало би да буду доступни свим учесницима у спровођењу документа јавне политике. Подаци могу да се публикују на Порталу отворених података.

⁵⁶ Административни извори података су скупови података о којима се на основу посебних закона старају поједини административни органи, а могу се користити за остваривање права и обавеза правних и физичких лица. Административни подаци се добијају из различитих евиденција и регистара које воде органи државне управе, Закон о званичној статистици („Службени гласник РС, број 104/09).

7.2.5.2 Ко има користи од показатеља?

Показатељи омогућавају министрима, руководиоцима државних институција и запосленима у државним институцијама да прате да ли су ресурси који су алоцирани на спровођење докумената јавних политика коришћени ефективно, као и да ли предложене активности и мере за спровођење докумената јавних политика воде до предвиђених резултата.

Влада је заинтересована за показатеље јер они омогућавају да се види да ли јавне политике утврђене планским документима могу допринети остваривању постављених циљева и да ли су буџетска средства која се троше на њихово спровођење рационално инвестирана.

Показатељи омогућавају да се оцене рад и резултати јавне управе и квалитет услуга које она пружа и да се предложе начини да се њен рад побољша.



Слика 34. Ко има користи од показатеља?

7.2.5.3 О чему треба водити рачуна код успостављања механизма за праћење спровођења?

Пре свега, потребно је водити рачуна о томе **како се прикупљају подаци**. Распоживост и поузданост података може утицати на дефинисање механизма за праћење спровођења. Стога имајте на уму:

- **Доступност података** – Да ли се подаци већ прикупљају и да ли су лако доступни? Ако нису, како их прикупити? Да ли се могу израчунати добри показатељи из постојећих података? Да ли треба узети у обзир бољи показатељ, али за који не постоје подаци? У принципу, сви подаци и чињенице прикупљени током процеса праћења требало би да буду доступни грађанима, сем ако подаци нису поверљиви и заштићени прописима о заштити података. Препоручљиво је да се подаци објављују преко **портала Open Data**, који омогућава да се лако приступи све већем броју података који су у поседу државних органа и других институција. Портал *Open Data* је лако доступан и Европској комисији и њеним телима. Такве информације не само да повећавају транспарентност рада јавне управе већ омогућавају стварање нових информација кроз њихову поновну употребу и анализу. Лакши приступ подацима јача и учешће грађана у процесу креирања јавних политика.
- **Тачност података** – Да ли су подаци довољно поуздани? Које изворе података смо користили, да ли су веродостојни, да ли смо упоредили податке? Да ли су подаци међусобно несагласни, да ли постоје грешке или је недовољан обухват посматраних појава, што би могло показатеље учинити мање поузданим? Да ли се подаци могу верификовати или проверити?
- **Благовременост** – Да ли се подаци могу добити у периоду у којем се документ јавне политике спроводи? Колико често се прикупљају и када се објављују – месечно,

годишње? Ово је посебно важно уколико одлучите да користите међународне показатеље. У великом броју случајева извештаји међународних институција се објављују две године после године у којој сте планирали да евидентирате утицај реформе коју спроводите. То значи да уколико сте изабрали неки међународни показатељ, водите рачуна о томе како постављате његову почетну и циљану вредност.

- Да ли је обезбеђена **поверљивост** података и да ли је **приватност извора** података заштићена?
- **Трошкови прикупљања података**: Да ли постоји довољно средстава (знања, компјутера и финансијских средстава) за прикупљање података? Да ли је прикупљање података одрживо (тј. да ли су трошкови већи од користи коју имате од добијених података)?⁵⁷

Критеријуми за мерење:

- **Адекватност** – Може ли промена вредности показатеља бити јасно протумачена као пожељна или непожељна? Да ли показатељ јасно одсликава промене у степену остварења постављених циљева? Да ли постоји јасан, логичан однос између проблема који се решава, односно промене која се намерава постићи и онога што се мери или постоје значајни неповезани фактори?
- **Јединственост** – Да ли су показатељи који се прате јединствени, односно да ли дуплирају већ постојеће податке?
- **Анализа** – Да ли постоје поуздани подаци и стандарди за тумачење изабраних показатеља?

Оцена система мерења:

- **Уравнотеженост** – Да ли постоји уравнотеженост између средстава (*inputs*), активности и показатеља резултата или трошковне ефективности мера?
- **Обухватност** – Да ли су сви елементи документа јавне политике обухваћени праћењем? Да ли изабрани показатељи омогућавају да се прати степен остварења циљева и мера? Да ли је обезбеђено мерење могућих и непредвиђених/случајних резултата спровођења јавне политике – посебно оних који су негативни?

7.2.5.4 Основни елементи механизма за праћење спровођења

Кључна питања и одговори који ће вам помоћи у обављању овог континуираног задатка су следећи:

- Шта је предмет праћења?
- Ко врши праћење?
- Како вршимо праћење?
- Када вршимо праћење?
- Како и кога извештавамо о праћењу?

Основе механизма за праћење спровођења утврдићете у документу јавне политике који израђујете. На свако од горе поменутих питања морате имати одговор, у противном нећете моћи да управљате спровођењем документа јавне политике. Раније у тексту је представљена основа система праћења и извештавања. **Систем праћења и извештавања мора да се гради у свакој институцији која учествује у спровођењу документа јавне политике** и захтева да се јасно утврде и опишу послови које је треба извршити и одговорност за те послове.

⁵⁷ У овом одељку јасно се види примена начела управљања системом јавне политике: начело економичности, финансијске одрживости, пропорционалности, временске одређености и одговорности, конзистентности и усклађености.

7.2.5.5 Врсте показатеља

Показатељи могу бити квантитативни или квалитативни и изражавају се у форми броја, степена, односа (рацио), процента, обима или дескриптивног описа (на пример: „обим у коме је...“). И једни и други указују на правац промена (смањење или повећање нечега).

Квантитативни показатељи се односе на појаве које могу лако да се броје. Они се изражавају у бројчаној форми – апсолутни бројеви, проценти, стопе или као однос (рацио).

Квалитативни показатељи мере квалитет, мишљење, перцепције, кораке у процесу или статусу. Они могу бити изражени у различитим формама: да/не, извршено/неизвршено, усаглашено са..., квалитет, ниво итд. Та врста показатеља такође, може да се изрази и у нумеричкој форми, бодовима или рангу на утврђеној скали.

Пример комбинације квантитативних и квалитативних показатеља налази се у начину на који се прати спровођење Стратегије за Југоисточну Европу 2020.: [Balkan Barometer Public Opinion Survey 2018](#) и [Balkan Barometer Business Opinion Survey 2018](#).

Табела 17. Примери квантитативних и квалитативних показатеља.

Квантитативни показатељи	Квалитативни показатељи
Општи циљеви (ефекат): - БДП раст (годишњи %), по глави становника - Проценат становништва по степену образовања - Стопа оболевања и смртности од хроничних незаразних болести Посебни циљеви (исходи): - Проценат разлике у примањима жена и мушкараца на истим положајима - CO₂ емисије - Удео обновљиве енергије у укупној потрошњи Ниво мера (резултати): - Километри изграђеног пута - Проценат обучених државних службеника	Општи циљеви (ефекат): - Степен поверења у државне институције - Перцепција квалитета живота Посебни циљеви (исходи): - Квалитет јавних услуга - Перцепција корупције - Перцепција медијске слободе Ниво мера (резултати): - Степен у коме оквир компетенција одговара потребама и кључним вредностима рада јавне управе - Просечна оцена квалитета обука Националне академије за јавну управу

ЕУРОСТАТ – наш помоћник

За врсте показатеља погледајте: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Statistical_indicator – овде су дате дефиниције показатеља
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Thematic_glossaries – овде је дата збирка појмова свих појава које статистика прати – рецимо енергија, транспорт, међународна трговина итд.

Сајт РЗС такође усмерава и ка многим корисним ЕУРОСТАТ сервисима.

7.2.5.6 Елементи „ланца резултата”

Показали смо вам да се показатељи морају бирати и утврђивати у складу са оним шта желимо да меримо. ЗПС не предвиђа обавезу да се утврде показатељи за мерење учинка спроведене активности (осим када је активност кључна за остваривање мере којој припада), као ни да се утврде показатељи потребних ресурса. Међутим, да би се утврдили трошкови спровођења докумената јавних политика и ефекти спровођења мера на буџет, неопходно је предвидети ресурсе потребне за спровођење мера, пре свега финансијске, али и људске и материјалне. Такође, да би се пратила ефикасност спровођења мера, потребно је омогућити да се упоређују утрошени ресурси са степеном остваривања циљева, као и да се извештава о извршењу буџета у односу на планиране резултате. Стога можемо рећи да постоје показатељи ресурса, показатељи учинка спроведених активности, резултата спроведених мера, као и показатељи исхода и ефекта. Када одређујете врсте показатеља, треба да пратите логику представљену на наредном графикону, који се често назива „ланцем резултата”⁵⁸:



Слика 35. Елементи „ланца резултата”.

Сваки показатељ мора да има своју логику мерења, односно методологију обрачуна вредности. Показатељи се разликују зависно од тога да ли се користе уз активности, мере, исходе или ефекте. Стога пратите следећи ланац показатеља:

Ресурси (или енгл. *input*) односе се на неопходна, пре свега, финансијска средства потребна да би се планиране активности спровеле. Под финансијским средствима подразумева се и новчани израз потребног рада (на пример ангажованих експерата) или набавке добара и услуга потребних за спровођење активности. За утврђивање почетне и остварене вредности ових показатеља подаци се лако прикупљају, лако тумаче и припремају на време пошто их контролише онај ко спроводи активности.

⁵⁸ Светска банка користи ланац резултата да би утврдила логику интервенције, односно пројекте: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/331541563854787772/pdf/Designing-a-Results-Framework-for-Achieving-Results-A-How-to-Guide.pdf>. Такође, ланац резултата се користи и када се дефинише теорија промене.

Процеси се односе на активности које дате ресурсе претварају у резултате. Примери процесних показатеља: број спроведених обука, припремљени нацрти прописа. **Процесни показатељи** мере шта се дешава током спровођења и усмерени су на извршење активности.

Резултати (енгл. *output*) описују изграђену инфраструктуру, пружена добра и извршене услуге. Показатељи резултата показују достигнути степен остварења мера, и одређују се у складу са њиховом природом. Лаки су за мерење ако они који спроводе мере уредно прикупљају детаљне податке. Они су у сфери контроле заинтересованих страна које сарађују у спровођењу мера.

Исходи се очекују од остварења посебних циљева и треба да покажу промене у понашању које су проистекле као резултат спроведених мера. За секторски приступ и буџетску подршку ови показатељи су кључни.

Ефекат указује на свеукупан утицај које је спровођење јавне политике произвело, односно степен у којем су остварени дугорочни циљеви. Ови показатељи указују на макроекономске услове и услове у релевантној области планирања и спровођења јавних политика. У *ex-post* анализи се показује да ли су се и у којој мери променили услови, да ли спровођење документа јавне политике иде у правом смеру и задовољавајућим интензитетом. Они могу показати области у којима је спровођење документа јавне политике имало видљив утицај.⁷¹

За	више	информација	погледајте:
			https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304626/Indicators.pdf – показатељи у правосуђу и безбедности
			http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/professionals/youthjustice/outcomes/index.aspx – млади и судство
			https://slideplayer.com/slide/8729209/ – УНИЦЕФ
			https://slideplayer.com/slide/740114/ – <i>Treatment data indicators in the unodc data collection system</i>
			https://publications.iom.int/books/indicators-impact-migration-human-development-and-vice-versa – Миграције

У [Анексу 8 – Показатељи учинка – „Пасош показатеља учинка” и примери](#) овог приручника дати су примери показатеља и како се утврђују њихове вредности.

Родна равноправност у показатељима

Где год је могуће и релевантно настојте да у показатеље уградите елементе родне равноправности. Упитајте се да ли је било коју појаву могуће мерити и према учешћу жена и мушкараца (на пример број самохраних родитеља међу женама и међу мушкарцима или број девојчица и дечака који превремено напуштају образовање) или према утицају (на пример колико мушкараца и колико жена ће имати процењену корист од увођења нове електронске услуге и на коју од ове две групе ће више утицати) како бисте могли креирати циљане мере које омогућавају једнаке шансе и једнак третман за све грађане. Само промишљање о родном утицају појаве коју планирате да промените или мере коју планирате да спроведете даће вам могућност да осмислите правичније и ефикасније мере.

Постоје два начина да се родна равноправност укључи у систем показатеља. Први је да се родна равноправност има на уму на сваком кораку при стварању система показатеља, а други је да се одмах укључе показатељи родне равноправности који већ постоје.

За почетак погледајте упутство које је припремило Министарство финансија за увођење родно оријентисаног буџетирања: <https://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13645>

За више види: <https://www.oecd.org/dac/gender-development/44952761.pdf>

<http://www.oecd.org/dac/gender-development/43041409.pdf>

<https://genderstats.un.org/#/home>

<http://datatopics.worldbank.org/gender/indicators>

<https://unfoundation.org/blog/post/16-indicators-on-gender-equality-we-can-measure-right-now/> - Показатељи родне равноправности који се одмах могу применити

Редовно извештавање о достигнутим вредностима показатеља служи и као **систем раног упозорења** на то да се неки процеси не одвијају планираном динамиком. Сваки периодични извештај о спровођењу докумената јавне политике је уједно и извор података за предузимање неопходних корекција. Види поглавље [Ефективна контрола спровођења јавних политика](#).

7.2.5.7 Хијерархија показатеља

Показатељи треба да су повезани у логичан хијерархијски низ. Као што циљеви имају хијерархију, тако и показатељи учинка имају хијерархијски след, приказан на графикону испод.



Слика 36. Хијерархија показатеља учинка.

Да бисте одредили место неког показатеља у хијерархији показатеља, потребно је да утврдите да ли се њиме мере процеси, резултати, исходи или ефекти. За то је потребно да разликујете карактеристике система у коме радите – да ли се тај систем заснива на процесно оријентисаним показатељима или на показатељима базираним на резултатима.

Реформа јавне управе у Републици Србији усмерена је ка креирању система базираног на резултатима. Праћење спровођења јавних политика засновано на резултатима заправо је процес прикупљања информација у току спровођења јавне политике, односно планских докумената којима је та политика утврђена са фокусом на резултате, исходе и учинке те политике, за разлику од процесног система праћења које се темељи на спровођењу активности.

Табела 18. Процесни систем праћења и систем праћења на бази резултата.

Системи праћења	Ресурси	Активности	Резултати	Исходи	Ефекти
Процесни систем праћења					
Систем праћења базиран на резултатима					

Пример вертикалне логичке везе између показатеља можете наћи и у приручнику који је намењен цивилном друштву: *Како до резултата у јавним политикама: Праћење и евалуација уз подршку цивилног друштва*, 2014.⁵⁹

Веома важан пример вертикалне повезаности показатеља базиран на логичком оквиру реформе јавне управе даје *SIGMA* у свом Водичу за управљање јавним политикама.

С обзиром на број карика у „ланцу резултата“ и различитих врста и природе показатеља, сугестија је да се употреби **ограничен број показатеља који мере најрелевантније карактеристике промене која се намерава постићи**. Разлог томе су како трошкови праћења спровођења, тако и капацитети институција надлежних за спровођење, које би морале да прикупе, обраде, анализирају и извести о великом броју показатеља. Препоручује се да се за сваки циљ одреди између једног и три показатеља.

7.2.5.8 Какви показатељи треба да буду?

Постоји низ критеријума које показатељи треба да испуне да би били квалитетни. Постоји листа критеријума за избор показатеља *RACER* (*Guidelines on linking planning, programming, monitoring and evaluation*, 2016, p. 53),⁶⁰ коју користи Европска комисија, а њен назив је акроним сачињен од следећих речи:

- **R** (*relevant* – битно),
- **A** (*acceptable* – прихватљиво),
- **C** (*credible* – веродостојно),
- **E** (*easiness* – лако),
- **R** (*robustness* – чврсто, утемељено).

Листу критеријума за избор показатеља *RACER* не треба мешати са листом критеријума за постављање циљева јавних политика *SMART*.

Табела 19. Критеријуми за утврђивање показатеља.

Критеријуми	Опис критеријума
Јасни	Показатељи треба да буду прецизни и јасни. Они јасно треба да указују на аспекте онога што се њима мери, као што су време, квалитет, износ и слично.
Релевантни	Показатељи треба да буду повезани са утврђеним циљевима.
Економични	Трошкови добијања информација које су потребне да би се утврдила вредност по показатељу треба да су разумни, трошкови ангажовања стручњака за исту сврху треба да су такође разумни.
Применљиви (да имају практичну вредност)	Показатељи треба да буду такви да усмеравају мере јавних политика ка побољшањима. Треба да указују доносиоцима одлука на трендове који угрожавају процес реформи, као и да пруже информације о потребним корективним активностима.
Лаки за праћење	Показатељи треба да буду такви да је могуће лако пратити и верификовати њихову вредност, односно да се могу независно мерити. То значи да ће и други корисници добити исте резултате и извести исте закључке ако користе исте податке који су послужили за развој показатеља.

⁵⁹ Marić, S i drugi (2014) Како до резултата у јавним политикама: праћење и евалуација уз подршку цивилног друштва; Fren, CEP; Beograd <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/09/Kako-do-rezultata-u-javnim-politikama-Pracenje-i-evaluacija-uz-podrsku-civilnog-drustva.pdf>

⁶⁰ European Commission (2016) Guidelines on linking planning, programming, monitoring and evaluation, Brussels, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-programming-vol-1-v-0.4.pdf

Да су развијени на партиципативан начин

Показатељи треба да су развијени заједнички са циљним групама и другим заинтересованим странама.⁶¹

Да их је лако објаснити

Показатеље треба развијати на начин да се лако могу објаснити свим заинтересованим странама.

Дисагрегирани

Потребно је да се показатељи могу дисагрегирати, тј. да се помоћу њих могу посматрати различите групе: пол, узраст, доходак и сл.

7.2.5.9 Како утврдити почетну вредност неког показатеља?

Почетна вредност показатеља се утврђује тако што се користе статистички подаци, као и административни подаци, како из националних, тако и из међународних извора. Почетна вредност показатеља обично се утврђује на основу последње верификоване, званичне и објављене вредности података који се користе у формули за утврђивање вредности показатеља. Уколико се ради о показатељу који се израчунава коришћењем различитих података или података из различитих извора, важно је да се користе они подаци који описују посматрану појаву у истој години, односно да се односе на стање појаве у истој години.

Подаци који се преузимају из извештаја међународних институција или других обимних истраживања некада и по две године касне у односу на појаву коју описују. Када преузimate те податке, обратите пажњу на године у којима је појава коју описују посматрана, када су подаци обрађивани, да ли су ажурирани у том процесу и када је извештај објављен да бисте знали да одредите најрелевантнију вредност коју ћете користити као показатељ.

Постоје ситуације када базну вредност није могуће одредити:

- **Прикупљање нових података** – када подаци нису доступни јер не постоји методологија за њихово прикупљање или се мери потпуно нова појава. Примери:

- Акциони план за период од 2025. до 2027. за спровођење Стратегије унапређења положаја особе са инвалидитетом у Републици Србији за период 2025-2030., стр. 109,⁶² Мера 1.2. показатељ учинка: Број јединица локалне самоуправе које имају дневне услуге у заједници за ОСИ, где је почетна вредност показатеља утврђена је на следећи начин: „Биће утврђена током прве године спровођења АП”.

- **Постављање почетне вредности на „0”** када се уводи нови систем, стандард, процес и сл. Пример:

- Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021–2025. године, Мера 3.2: показатељ учинка: Степен у коме је извршена стандардизација организације кадровских јединица у органима државне управе и квалитет обављања кадровских послова Почетна вредност (2020): 0%

- **Почетну вредност није могуће поставити због тога што су подаци недоступни или због тога што је веома скупо прибавити их** из разлога што, на пример, нема расположивих податка (*not available*), непримењиво (*not applicable*) или треба да се изабере (*to be determined*). **Утврђивање вредности (показатеља) на овај начин треба да је изузетак, а уколико се и постави на овај начин, у самом документу јавне политике треба навести када ће почетна вредност бити израчуната. Пример:** Акциони план за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019–2020, 2019, стр. 3. Посебан циљ: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије. Мера 1.2. Успостављање јединственог контактеног центра за инспекцијски надзор за грађане и привреду и успостављање „књиге” инспекцијске праксе.

⁶¹ Потребно је имати у виду да сваки од наведених услова није могуће испунити приликом развоја сваког од показатеља. Наиме, када се ради о показатељима техничке природе, учешће грађана није могуће обезбедити. Пример су показатељи о јавном дугу, али се грађанима мора дати информација о показатељу и његовом значењу за мерење успеха јавне политике.

⁶² Влада Републике Србије (2025), Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2025-2030. године (Акциони план за период од 2025. до 2027. део је стратегије), Београд; <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2025/6/1>

Показатељ учинка: Увећана ефикасност одговарања на неправилности и притужбе. Почетна вредност: не постоје подаци.

За више информација види:

- <https://www.tascosslibrary.org.au/how-to/set-baseline-outcomes-indicator> – Како утврдити почетну вредност;
 - https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2016/1901-in-stream_deliverable-4.1_final-submitted-20100127.pdf – Како се утврђују почетне вредности у показатељима – листа показатеља са методологијом утврђивања почетних вредности.

7.2.5.10 Утврђивање циљане вредности показатеља учинка

Када се утврди почетна (референтна) вредност показатеља, потребно је поставити циљану вредност.

Када се поставља циљана вредност, потребно је узети у обзир приоритете Владе, просечан утицај институција које су сличне, расположиве људске и финансијске ресурсе, националне, међународне стандарде, као и раније трендове.

Када утврђујете циљне вредности показатеља, треба да узмете у обзир факторе исказане у наредној табели.

Табела 20. Чиниоци које треба узети у обзир приликом израде циљаних вредности показатеља.

	Питања која треба поставити	Примери, линкови
Приоритети Владе и државних институција	Налазе ли се циљеви за које треба утврдити циљне вредности показатеља у АПСПВ?	Модернизација јавне управе Оснивање Националне академије за јавну управу Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Ане Брнабић Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе проф. др Ђуре Мацута Акциони план за спровођење Програма Владе 2025-2027
Просек код сличних	Какав је ниво учинка код других институција/држава?	Република Србија је једина земља у југоисточној Европи која има Сектор за управљање људским ресурсима (<i>Coaching in Public Administrations in Western Balkans Baseline Analysis, 2017, p. 30</i>)
Доступни ресурси	Да ли су потребни додатни ресурси? <i>Напомена: Реформа се може постићи на пример за пет или за десет година, с тим да ће ресурси потребни за бржу реформу бити већи. Када се утврђују циљне вредности показатеља, промене која се планира, понекад је потребно преиспитати ниво амбиције.</i>	Средства за финансирање послова Националне академије за јавну управу обезбеђују се: 1) у буџету Републике Србије за опште трошкове рада; 2) у буџету Републике Србије, буџету аутономне покрајине, буџету јединице локалне самоуправе за програме обуке и друге стручне послове у вези са програмима обуке које спроводи у јавној управи Закон о Националној академији за јавну управу: 94/2017-3

Национални или међународни стандарди учинка	Постоје ли стандарди које су установиле неке међународне институције за мерење учинка?	Стандарди на нивоу Југоисточне Европе Квалитативни показатељи, базирани на перцепцијама испитаника
		На нивоу Југоисточне Европе 37% испитаника бира да ради у државном сектору, што је у односу на просек 42% ниже. На нивоу Југоисточне Европе 6% испитаника ставља на последње место могућности за образовање и стручно усавршавање као разлог за избор рада у државном сектору. Насупрот томе 20% испитаника процењује да је та могућност разлог што желе да раде у приватном сектору (<i>Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey, 2018, p. 37</i>)
Ранији трендови	Какви су трендови у протеклих неколико година (три, пет, седам)? Који су разлози за успоне, а који су разлози за падове у учинцима? Који је тренд годишњег повећања односно, смањења?	Не постоје индикације о ранијим трендовима Управљање људским ресурсима и разумевање потребе за обукама је развијено у Републици Србији од 2007. године, али су се те обуке обављале спорадично и те активности су биле финансиране из средстава ЕУ пројеката Оснивање Националне академије за јавну управу има за циљ да као део политике задржавања кадрова учини едукације перманентним (<i>ReSPA, 2017, стр. 30</i>)

Као што смо напоменули у претходном одељку овог приручника, који се односи на утврђивање почетне вредности, треба водити рачуна када се преузимају подаци из, на пример, извештаја међународних институција или других обимних истраживања. Иста напомена важи и за утврђивање циљане вредности, када је такође важно водити рачуна да сви подаци на основу којих се израчунава показатељ описују стање појаве у истој години.

Поставите себи следећа питања: У којој години ће бити на располагању извештаји и подаци који описују стање појаве у циљаној години? Хоћете ли те податке имати на време како бисте известили о реалном учинку? Може ли се релевантан показатељ израчунати на други начин, са мање закашњења?

Са увођењем секторске буџетске подршке (енгл. Sector Budget Support) као начином имплементације финансијске подршке Европске уније, која је у Републици Србији спроведена у неколико сектора, укључујући и сектор реформе јавне управе, као и другим облицима директне буџетске подршке, као што су зајмови базирани на перформансама (енгл. Performance-based lending) институције се сусрећу са протоколима за верификацију остварене вредности показатеља учинка. Ови протоколи представљају подкритеријуме за доказивање учинка и испуњења свих очекивања донатора и зајмодавца о смислу и фактичком садржају остварене промене

7.2.5.11 Упутство за израду „пасоша показатеља”

Један од најчешће коришћених алата за потпуно утврђивање показатеља представља „пасош показатеља”. Садржај и сажето упутство су дати у табели која следи и која приказује све елементе које треба да унесете у ЈИС:

Табела 21. Елементи којима се утврђује показатељ у ЈИС.

Назив показатеља	Унети пун назив показатеља			
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унети одговарајући посебан циљ и меру из акционог плана на које се односи конкретни показатељ учинка.			
Тип и ниво показатеља	Навести да ли се ради о квантитативном или квалитативном показатељу. Навести на који ниво интервенције се показатељ односи (ефекат, исход, резултат).			
Јединица мере и природа	Унети јединицу мере (проценат, број, удео, вредности на скали „од до” и сл.) и назначити да ли је пожељно да се вредност повећава или смањује.			
Извор провере	Унети назив извора података (конкретан документ, базу података, интернет странице...) Унети информације о томе да ли се подаци о вредности показатеља прикупљају на домаћем или међународном нивоу. Важно је направити ову разлику да би се видело у којој мери подаци за праћење показатеља могу да варирају јер се понекад начин на који се показатељи мере на међународном нивоу значајно мења, или њихово мерење у потпуности изостаје. Унети линк ка извору података ако је објављен на интернету.			
Назив носиоца, односно институције која је одговорна за прикупљање података	Унети пун назив институције одговорне за прикупљање података за потребе конкретног показатеља и за објављивање/достављање тих података, као и конкретно лице и контакт податке (телефон и електронску адресу). Ове информације ће се користити како би се одговарајуће институције информисале о својим обавезама, као и како би се пратили резултати институција укључених у целокупан систем за спровођење, праћење спровођења, извештавање и вредновање учинака спровођења документа јавне политике.			
Учесталост прикупљања података	Унети информације о томе колико често и кад (у ком кварталу календарске године) одговарајуће институције прикупљају и објављују податке о конкретном показатељу и када их објављују. Ове информације су неопходне како би се разумело кад су подаци доступни за израду извештаја и како би се динамика израде извештаја прилагодила динамици доступности података.			
Кратак опис методологије прорачуна	Унети кратак опис конструисања и мерења конкретног показатеља учинка (формулу како се израчунава показатељ). Ако је на интернету објављена изричита методологија за мерење тог показатеља, препоручујемо да се на овом месту унесе и линк ка том методолошком документу. Разумевање начина на који се показатељ мери неопходно је да би се видело (а) у којој мери су представљени подаци релевантни и поуздани и (б) колико би средстава требало определити за мерење тог показатеља ако је реч о новом показатељу за који не постоје механизми прикупљања података.			
Подаци полазној вредности и години кад је измерена	о			
		Полазна вредност		
		2024.		
Подаци циљаним вредностима	о	2025.	2026.	2027.
				2028.
Процена успешности	Навести који степен одступања од циљне вредности ће се вредновати као успех.			

Погледајте више у конкретним примерима „пасош показатеља” у [Анекс 8 – Показатељи учинка – „Пасош показатеља учинка” и примери.](#)

7.2.6 Утврђивање могућих мера и активности за спровођење јавних политика

Постављени циљеви се остварују спровођењем мера и активности. Када сте утврдили циљеве које намеравате постићи, потребно је да утврдите групу мера и активности које на најефикаснији, најекономичнији и најефективнији начин доприносе достизању постављених циљева.

ЗПС дефинише мере као скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања општег или посебног циља, односно жељеног учинка јавне политике. **Мере су, дакле, начин да се остваре постављени циљеви.**

Активности представљају скуп послова и задатака које ћете обављати и којима ћете постизати резултате неопходне за спровођење мера јавне политике.

Такође, активности су основни елементи Акционог плана за које се утврђују трошкови. Сума трошкова потребних за спровођење активности које чине меру представља трошкове мере, а сума трошкова свих мера јавне политике представља трошкове јавне политике. Зато је, између осталог, јако важно да активности и мере буду правилно утврђене и да представљају заокружену целину која доводи до конкретних и планираних резултата вашег рада.

7.2.6.1 Мере јавних политика – врсте и примери

Мере јавних политика, према ЗПС, могу бити:

- 1) **регулаторне**, којима се успостављају стандарди и правила којима се уређују односи у друштву;
- 2) **подстицајне**, у које спадају фискалне мере (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере;
- 3) **информативно-едукативне** (информационе и образовне кампање и друго);
- 4) **институционално-управљачко-организационе** (формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и др.);
- 5) **мере којима** учесници у планском систему **обезбеђују добра и пружају услуге**, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.).

Потребно је имати на уму да се **врста мера јавних политика одређује према резултатима који се планирају остварити**, а не према форми (пропис или други акт) у којој се те мере доносе. На пример мера која се односи на успостављање ефикасног система за подршку почетницима у пословању може да обухвати разнородне активности: регулаторне (доношење уредбе о критеријумима за пружање подршке); информационо-едукативне (спровођење информативне кампање ради подизања свести потенцијалних предузетника или организација обуке за почетнике у пословању о критеријумима за подршку и елементима образаца за подношење пријава за подстицаје); институционалне (успостављање регионалних центара за подршку предузетницима) итд.

Овако разнородне активности могу вас довести у забуну о врсти мере коју спроводите, међутим ако имате на уму природу мере – подстицање предузетништва – јасно је да ова мера припада групи подстицајних мера без обзира што је утврђена у форми прописа, односно другог акта.

Табела 22. Примери спроведених мера јавних политика.

Врсте мера јавних политика	Решења добијена спровођењем мера
Регулаторне	Примена новог царинског закона ⁶³ Царински закон: 95/2018-9 ⁶⁴ Доношење Закона о планском систему Републике Србије
Подстицајне	Правилник о подстицајним програмима за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима кроз подршку младим пољопривредницима: 46/2018-18, 50/2018-116, 35/2019-45 ⁶⁵
Информативно-едукативне	Кампања „Реци не раду на црно”
Институционално-управљачко-организационе	Закон о Националној академији за јавну управу: 94/2017-3 ⁶⁶ Оснивање Занатске коморе Србије (НАЛЕД – Сива књига 11)
Обезбеђење добара и пружање услуга	Пројекат модернизације и реконструкције пруге Београд–Будимпешта, деоница Београд – Стара Пазова и деоница Нови Сад – Суботица – државна граница (Келебија)

Сви елементи мера и активности за достизање циљева се утврђују акционим плановима. С друге стране, да би се израдио конкретан акциони план, потребно је одабрати оптималну опцију јавне политике. С обзиром да су мере и активности елементи опција јавне политике, чији утицај треба анализирати, **савет је да са израдом нацрта акционих планова почнете пре него што почнете упоређивати опције** јер ћете стећи реалнију слику о томе шта све треба да се уради и који се ефекти очекују од могућих мера управо њиховом разрадом кроз акциони план. Ово је посебно важно, с обзиром да се **утврђивање трошкова, односно финансијских ефеката опције (на буџет), врши одоздо на горе**, од трошкова активности чија сума представља трошкове мере.

У [Анексу 9](#) овог приручника наћи ћете примере различитих врста мера.

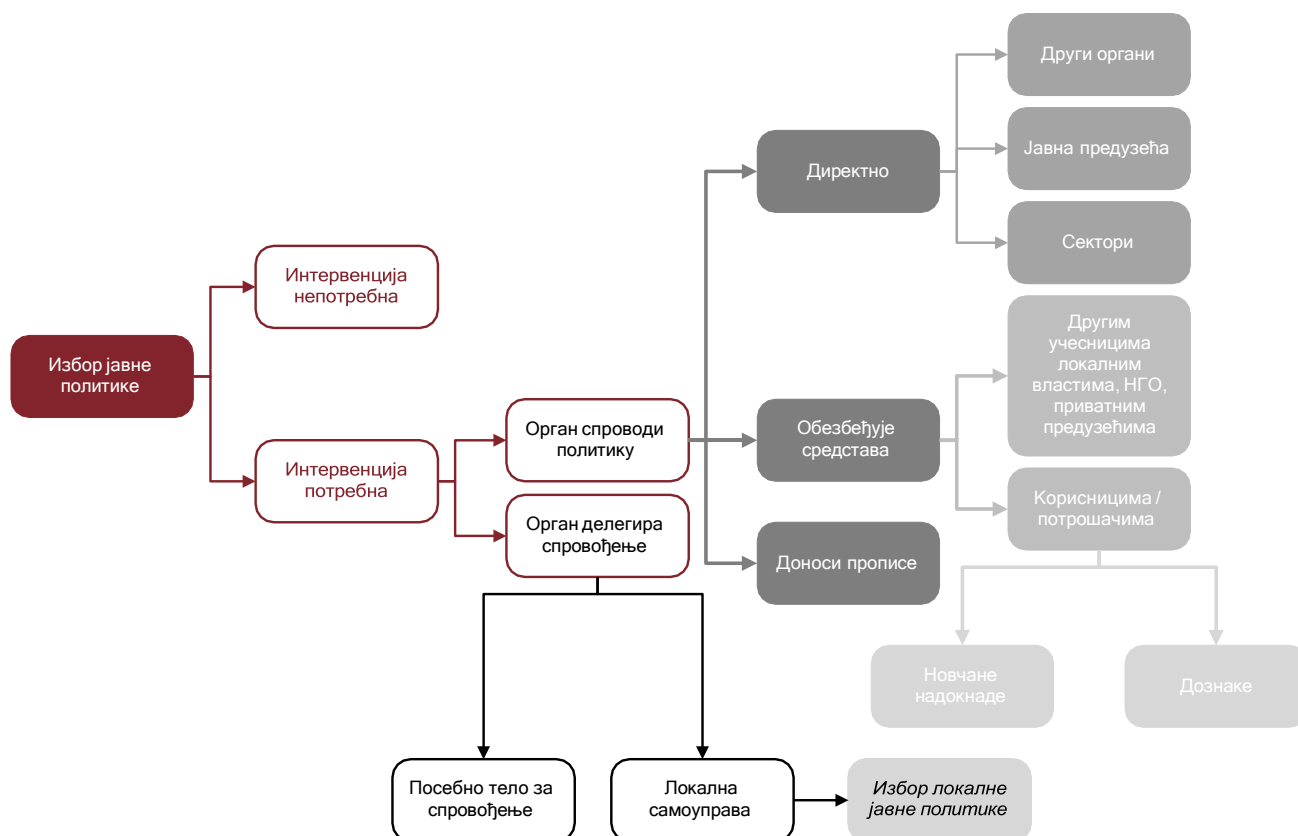
Следећи дијаграм показује на који начин можете организовати процес спровођења мера и активности и управљати њиме и олакшава вам да донесете одлуке о томе ко, шта, како и кад ради да бисте успели да остварите промене које сте планирали.

⁶³ <https://www.ekapija.com/news/2531215/od-17-juna-2019-pocinje-primena-novog-carinskog-zakona-kakve-promene-donosi>

⁶⁴ Влада Републике Србије (2018), Царински закон, „Службени гласник РС”, број 95/18; <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/95/2/reg>

⁶⁵ Правилник о подстицајима програмима за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима кроз подршку младим пољопривредницима, „Службени гласник РС”, бр. 46/18, 50/18, 35/19, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2018/46/1/reg> 79. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/projekti/prioriteti/reci-ne-radu-na-cmo>

⁶⁶ Влада Републике Србије (2017), Закон о Националној академији за јавну управу, „Службени гласник РС”, број 94/17; <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2017/94/1/reg>



Слика 37. Јавне политике – различити начини организације спровођења мера и активности и управљања тим процесом.

7.2.6.2 Савети за избор опција

Опција (користи се и израз алтернатива) означава више могућих мера или група мера, које на различите начине воде постизању истих посебних циљева јавне политике. Утврђивање опција је један од елемената анализе ефеката јавних политика. Иако број опција зависи од сложености промене коју треба остварити, утврђених циљева и расположивости ресурса за њихово постизање, **потребно је утврдити што већи број разумних, реалистичних и спроводивих опција за остваривање намеравање промене, тј. постизање циљева.**

Пре него што почнете размишљати о опцијама мера којима ћете остварити циљеве јавних политика, размислите о потребној „јачини“ интервенције државе служећи се принципом пропорционалности. Следећа илустрација садржи различите нивое интервенције. У свакој од приказаних опција деловања могуће је комбиновати различите врсте мера, као и њихов интензитет.



Слика 38. Степени интервенције државе, пример из „Здрав живот, здрави људи“, Секретаријат за здравље, Велика Британија, 2010.

Опције се правилно утврђују одговором на питања дата у Прилогу 4 Уредбе о методологији израде докумената јавних политика.

Свака опција, било да је чини једна мера или група мера, мора бити процењена са становишта ресурса потребних за њено спровођење (људски, материјални, институционални, управљачки или финансијски ресурси) и са становишта свих ефеката које може имати. За

оцену свих опција које разматрате дефинише се скуп критеријума и свака опција се оцењује по сваком од критеријума. Критеријумима такође можете доделити пондер – нумеричку вредност која означава важност критеријума по којем оцењујете⁶⁷. Сума производа оцено и пондера даје укупну нумеричку вредност сваке од опција. За више информација и савете за спровођење мултикритеријумске анализе погледајте [Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

Међу опцијама које се разматрају у припреми документа јавне политике **обавезно се узима у разматрање и опција *status quo***, која служи као базни сценарио са којим се пореде све друге разматране опције. У неким случајевима та опција се може показати као најбоља и немојте се устручавати да је прихватите. И за ту опцију је потребно проценити средства потребна за њено спровођење и оценити ефекте по изабраним критеријумима.

7.2.6.3 Пример за поређење и избор опција

Структурирање оцена више опција према одабраним критеријумима и њихово разматрање води бољем одлучивању, заснованом на информацијама и чињеницама. Мултикритеријумска анализа се користи у различитим областима планирања и спровођења јавних политика као метод избора и одлуке. Када оцените сваку предложену опцију, можете донети одлуку и детаљно образложити свој избор – зашто је то оптимална опција.

Пример: Опција свеобухватне оптимизације административних поступака који се односе на пословање

Наведена опција предвиђа да се у наредном средњорочном периоду спроведе свеобухватна оптимизација административних поступака који се односе на пословање на републичком и покрајинском нивоу и успостави одржив систем континуиране оптимизације нових административних поступака у овој области. При разматрању ове опције, кренуло се од расположивих средстава и капацитета јавне управе за спровођење оптимизације административних поступака који се односе на привреду, као и потенцијалних резултата, у виду смањења административних трошкова.

Поред наведеног, успостављањем Јединственог регистра повећаће се транспарентност и предвидљивост пословног окружења, што ће омогућити једноставније пословање привредних субјеката, сужавање простора за корупцију и повећање атрактивности Републике Србије као дестинације за инвестирање.

Такође, искуства из оптимизације административних поступака који се односе на привреду биће искоришћена у даљем попису и оптимизацији административних поступака који се односе на грађане.

Имајући у виду све наведено, одлучено је да се ова опција изабере и да се њеним спровођењем оствари дефинисана промена.

⁶⁷ Најтеже у мултикритеријумској анализи јесте приписати релативну тежину сваком од критеријума како би све опције могле да се пореде међусобно.

Табела 23. Вишекритеријумска процена опција.

Опције Критеријуми	Опција	Опција секторске оптимизације административних поступака	Опција свеобухватне оптимизације административ них поступака	Опција свеобухватне оптимизације административн их поступака који се односе на привредне субјекте
Смањење административних трошкова	-	+ -	+	+ -
Транспарентност и предвидљивост окружења	-	+ -	+	+ -
Расположива средства	+	+	-	+
Капацитет за спровођење	+	+ -	-	+
Одрживост процеса оптимизације	-	+ -	+ -	+
Приоритет на нивоу Владе	-	+ -	+	+
Коначна оцена	-2	+1	+ 1	+4

Извор: Програм „е-Папир”.

Више о анализи опција можете наћи у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#). Потребно је да се спроведе анализа ефеката сваке опције како бисте били у могућности да изаберете оптималну опцију.

Још један аналитички алат који може бити од користи за избор опције је *TOWS*⁶⁸ матрица стратешких алтернатива. Циљ *TOWS* анализе је да генерише различите опције од којих се неке могу и спровести. *TOWS* анализа као основу има податке прикупљене *SWOT* анализом, и расветљава прикупљене податке из другачије перспективе. Питања која се постављају када је израђена *SWOT* анализа, а која помажу да се утврде стратешке опције су следећа:

- 1) Како управљати претњама?
- 2) Како искористити шансе?
- 3) Како превазићи слабости?
- 4) Како јачати предности и снаге?

Из комбинације елемената *SWOT* матрице могу се направити различите комбинације могућих политика.

⁶⁸ *TOWS* је скраћеница енглеских речи *Threats, Opportunities, Weaknesses, Strengths* – претње, могућности, слабости и снаге.

Табела 24. Матрица стратешких алтернатива TOWS.

	Екстерне шансе	Екстерне претње
Интерне снаге	Снаге и шансе <i>Strenghts and Opportunities (SO)</i> „Макси-макси” стратегија Како употребити снаге да би се повећале и искористиле шансе? Стратегија напада	Снаге и претње <i>Strenghts and Threats (ST)</i> „Макси-мини” стратегија Како користити интерне снаге да би се смањиле стварне и потенцијалне претње? Дефанзивна стратегија
Интерне слабости	Слабости и шансе <i>Weaknesses and Opportunities (WO)</i> „Мини-Макси” стратегија Како смањити интерне слабости да би се искористиле екстерне прилике и шансе? Стратегија јачања снага за стратегију напада	Слабости и претње <i>Weaknesses and Threats (WT)</i> „Мини-мини” стратегија Како смањити слабости да би се избегле претње? Крајње одбрамбена стратегија

Табела 25. Пример TOWS анализе⁶⁹

Снаге и могућности <i>Strenghts and Opportunities (SO)</i>	Снаге и претње <i>Strenghts and Threats (ST)</i>
„Макси-макси” стратегија 1) Јачање органске производње 2) Усклађивање правног оквира са захтевима ЕУ 3) Интегрисање органске производње у друге стратегије Министарства пољопривреде 4) Улагање у истраживачко развојне програме у области органске производње 5) Развијање нових курикулума у области органске производње 6) Усклађивање оперативног система контроле и сертификације са стандардима ЕУ 7) Редовно ажурирање база података о променама које је потребно урадити, а које су потребне да би се испунили стандарди ЕУ	„Макси-мини” стратегија 1) Јачање органске производње кроз оснивање базе органске производње према захтевима ЕУ 2) Развој и промоција примера добре праксе сарадње између истраживачких институција и произвођача, предузећа и других учесника у органској производњи 3) Проналажење начина за извоз органских производа из Републике Србије на тржиште ЕУ без додатних захтева
Слабости и могућности <i>Weaknesses and Opportunities (WO)</i>	Слабости и претње <i>Weaknesses and Threats (WT)</i>
„Мини-Макси” стратегија 1) Одржавање редовних обука за саветнике у области органске производње 2) Усклађивање националног планског документа са међународном агендом за развој органске пољопривреде 3) Конкурисање за пројекте и спровођење размене студената и стручњака у области органске производње на међународном нивоу 4) Промовисање и извоз производа органске производње 5) Развој институционалног праћења кроз мрежу ауторизованих организација за сертификацију органске производње 6) Разматрање могућности коришћења ресурса из програма IPARD 7) Укључивање пенала како произвођачи и прерађивачи не би злоупотребљавали стандарде	„Мини-мини” стратегија 1) Прилагодити потребама број професионалног и образованог броја запослених у области 2) Јачање везе између званичног система контроле органске производње и царинске инспекције 3) Давање предности примењеним истраживањима у области органске производње и прераде са циљем производње производа са додатном вредношћу 4) Промоција и развој свести становништва о значају органских производа, креирање позитивних ставова јавног мњења 5) Промоција продаје органских производа кроз више различитих канала продаје са вишим степеном присутности veleпродаје, зелених тржишта, малопродаје

⁶⁹ Извор: (Value chain analysis of region specific organic products in Serbia , 2014, pp. 77,78,95)

Полази се од крајње дефанзивне стратегије („**мини-мини**“) којој је циљ то да смањи слабости у овој области само толико да избегне претње те се ту предлажу мере као што су подизање свести становништва о значају органске производње, као и промоцији продаје органских производа.

У стратегији („**макси-мини**“) чија се интерна логика базира на ставу да је потребно искористити интерне снаге како би се смањиле претње предлаже се да се нађе начин да се органски производи извозе из Републике Србије, поготово на тржишта која су мање захтевна у погледу стандарда.

Стратегија „**мини-макси**“ је стратегија јачања снага за „напад“ и у наведеном примеру се предлажу активности којима је циљ да смање интерне слабости како би се искористиле екстерне шансе. Велику могућност за развој у овој области представљају средства из програма *IPARD* за која се може конкурисати. Заинтересованим пољопривредницима треба обезбедити редовне обуке о могућностима које нуди *IPARD*. Такође заинтересовани треба да учествују и у консултацијама и јавној расправи о усклађивању националне стратегије са међународном агендом за развој органске пољопривреде.

Након стратегије „мини-макси“ може се прећи на стратегију „**макси-макси**“, која почива на логици да је потребно интерне снаге ставити у функцију екстерних шанси. У наведеном примеру предлаже се да се integriше органска производња у све друге стратегије које припрема министарство надлежно за пољопривреду, затим да се развију нови курикулуми из области органске производње, редовно ажурира база података о променама које су потребне да би се испунили стандарди ЕУ.

7.2.6.4 Активности – како их формулисати?

Активности су радње, задаци и послови које ћете обављати, а означавају се глаголским именицама: израда (прописа), набавка (опreme), спровођење (обука) итд. Активности имају трајање, а њихови резултати се формулишу као производ или услуга израђени, односно испоручени у датом тренутку: пропис (усвојен), опрема (набављена), обука 200 службеника (спроведена).

Треба напоменути да горе наведене језичке формулације јесу правилне, али у духу управљања јавним политикама **на основу резултата** нису довољне. Нисте планирали само да спроведете обуку већ и да је поменутих 200 службеника оспособљено да примењује стечено знање у свакодневном раду. Уколико набављате нов софтвер, не планирате само да га купите или произведете већ и да ради и да вам на пример омогућава да пратите промене података у реалном времену и извештаје који су вам потребни. Такав начин размишљања је кључан за повезивање активности са резултатима мера, исходима и ефектима документа јавне политике.

То што ћете правилно утврдити и формулисати активности омогућиће да лакше утврдите узрочно-последичне везе међу њима и резултатима којима треба да допринесу, која група активности припада одређеној мери и, напослетку, лакше ћете утврдити ресурсе који су вам потребни за њихово спровођење.

Такође је **важно разликовати активности од корака у њиховом спровођењу**. На пример, израда једног прописа или акта може да обухвати следеће кораке: формирање радне групе; дефинисање пројектног задатка за стручњаке који ће изградити анализу ефеката предложеног прописа; консултације са циљним групама и заинтересованим странама; јавна расправа; усаглашавање са коментарима, све до редакције документа и његовог доношења. Сви ти кораци су међусобно повезани и чине градивне елементе активности за које је могуће утврдити трошкове, време потребно за њихово спровођење, људске и друге ресурсе који су вам неопходни да бисте активност спровели и остварили планирани резултат свог рада.

Акциони планови треба да садрже само активности које су саставни део спровођења неке реформе, које су потпуно нове или чији се обим и опсег увећава у односу на постојеће.

Разграничавање нових од постојећих, односно текућих активности посебно је важно када се утврђују трошкови јавних политика, односно спровођење планских докумената којима је она

утврђена. Претпоставка је да су за текуће активности већ обезбеђена буџетска средства, па се висина трошкова процењује само за нове активности или њихов увећан обим (метода додатних трошкова). Детаље и практичне савете за обрачун трошкова јавних политика, као и разграничавање нових од постојећих активности можете наћи у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#).

Овде је свакако важно поменути да мере које тренутно спроводите треба да буду описане у документима јавних политика, али у делу документа који описује постојеће стање, чиме ћете, између осталог објаснити континуитет или дисконтинуитет у политици коју спроводите и промену која се спровођењем документа јавне политике намерава постићи.

Активности утврђене у акционом плану треба да буду одређене у смислу висине и извора средстава која су потребна да би се спровеле и треба да буду јасно и једнозначно утврђене одговорности за њихово спровођење.

Табела 26. Елементи за утврђивање активности у акционом плану.

Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања ⁷⁰	Веза са програмским буџетом ⁷¹	Укупна процењена финансијска средства по изворима у хиљадама динара ⁷²		
						2026	2027	2028
1.3.1.7 Јачање техничких капацитета фармера о најбољој пракси у растурању стајњака и о другим најбољим праксама (15 годишње од 2024. године), израда посебних смерница).	МПШВ	ПССЦ	4.квартал 2026.	Буџет РС	ПГ 0102 ПА 0003	5.875	5.875	82.838

⁷⁰ Навести један од извора финансирања: буџетска средства, из кредита, донаторска средства (*IPA* и сл.) итд. За донаторска средства обавезно је да се наведе конкретан донатор.

⁷¹ Шифра програма и програмске активности или пројекта у оквиру ког се обезбеђују средства

⁷² Звездицом су означена средства која нису у потпуности обезбеђена.

7.3 Консултације јавности у процесу управљања јавним политикама

ЗПС подржава учешће јавности у обликовању, односно планирању и изради, спровођењу и праћењу спровођења докумената јавних политика и прописа у оквиру транспарентног консултативног процеса.

У члану 3. став 1. тачка 11) ЗПС утврђено је начело јавности и партнерства:

„**Начело јавности и партнерства** подразумева да се јавне политике утврђују у оквиру транспарентног и консултативног процеса, односно да се током израде и спровођења планских докумената, као и анализе ефеката и вредновања учинака јавних политика спроводи транспарентан процес консултација са свим заинтересованим странама и циљним групама, укључујући удружења и друге организације цивилног друштва, научноистраживачке и друге организације водећи рачуна да се омогући остваривање појединачних правних и других интереса свих заинтересованих страна и циљних група, уз истовремену заштиту јавног интереса

Члан 2.

...15) Заинтересоване стране су органи и организације, физичка и правна лица које имају интерес у вези са мерама јавних политика;

16) Циљна група је група физичких и/или правних лица, односно других заинтересованих страна која је под утицајем мера јавних политика...”

Припрема документа јавне политике далеко од очију јавности и оних на чије животе ће утицати ретко кад је успешна. Стога је потребно стално имати на уму за кога се политика припрема и како ће се спроводити, а најбољи начин да се то оствари јесте стална комуникација и размена идеја и предлога са циљним групама и заинтересованим странама.

Ко чини јавност приказати ћемо ниже у тексту, а додатне информације и савете за укључивање јавности у процес планирања, израде и праћења спровођења докумената јавних политика и прописа можете наћи у посебном [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

Основни облици учешћа јавности у процесу управљања јавним политикама су:

- Консултације;
- Јавна расправа.

Консултације су процес који укључује јавност и омогућава јој да искаже своја мишљења и коментаре на документ у припреми како би доносиоци одлука били упознати с њима и узели их у обзир. Главни циљ консултација јесте побољшање квалитета одлука које се доносе, ефикасности, ефективности и транспарентности у припреми, а касније и у праћењу спровођења јавних политика и прописа. Консултације треба да буду благовремено најављене и потребно је планирати довољно времена за припрему и учешће јавности.

Консултације и учешће заинтересованих страна у процесу управљања јавним политикама имају тенденцију да прерасту у стални дијалог између доносилаца одлука и јавности, односно заинтересованих страна и обухвата низ активности које се одвијају током целог процеса управљања јавним политикама.

Консултације треба да буду:

- ✓ **Циљане** – усмерене на оне који ће највероватније осетити утицај јавне политике;
- ✓ **Започете довољно рано** – да би се утврдила кључна питања и укључила у разматрање при доношењу одлука о циљевима и опцијама јавне политике;
- ✓ **Информативне и смислене** – да би битне информације биле разумљиве и доступне грађанима и заинтересованим странама;

- ✓ **Двосмерне** – да би обе стране имале прилику да размене информације, саслушају се и поставе питања која их интересују и на која очекују одговор;
- ✓ **Инклузивне** – да обухватају све грађане, без обзира на пол или етничку припадност, а посебно, да укључе особе са посебним потребама;
- ✓ **Вођене на транспарентан начин**, без манипулација и притисака;
- ✓ **Документоване** – да се зна ко је био укључен у консултације / јавну расправу и која су питања разматрана;

О спроведеним консултацијама треба обавештавати и извештавати јавност – заинтересоване стране треба да буду благовремено обавештене о резултатима консултација и јавне расправе и плановима за даље.

Однос са учесницима у консултацијама, односно јавној расправи треба наставити и током спровођења документа јавне политике и редовно их обавештавати о напретку у спровођењу и даљим намерама и плановима. У нашем планском систему постоји јасна разлика између консултација, које укључују представнике јавности у сам ток припреме документа јавне политике, и јавне расправе, чији период је јасно утврђен и која се одвија пошто се утврди предлог документа јавне политике.⁷³



Консултације	Јавна расправа
Одвијају се у периоду од објављивања намере да се изради ДЈП до формулисања предлога ДЈП	Јавна расправа се одвија само у утврђеном периоду од објављивања предлога документа јавне политике
Представници јавности су укључени у процес израде документа	Представници јавности коментаришу припремљен предлог документа и њихове примедбе могу бити узете у обзир када се израђује коначна верзија предлога документа
Извештај о консултацијама у припреми документа јавне политике без датих предлога учесника	Извештај о спроведеној јавној расправи са сумираним прегледом предлога из јавне расправе или подацима, информацијама и ставовима према питањима која су предмет анализе ефеката ex-ante
Предлози јавности дати у припреми предлога документа јавне политике се уграђују у предлог документа или одбијају у току консултација	Предлози јавности дати током јавне расправе се прихватају или одбацију са образложењем разлога за прихватање, односно одбијање.
Доносилац одлуке добија извештај о консултацијама у припреми предлога документа јавне политике	Јавност добија на увид извештај о спроведеној јавној расправи

Извор: аутор.

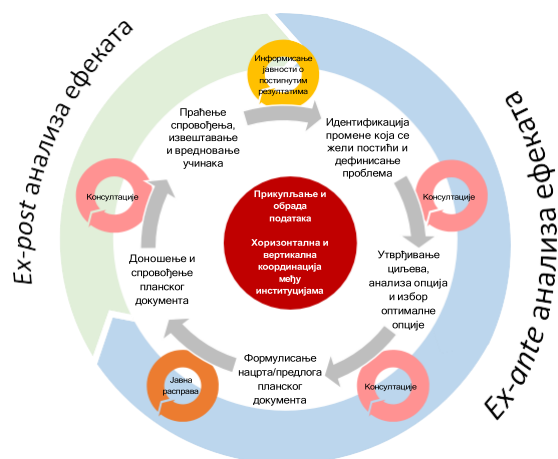
Слика 39. Фазе и карактеристике учешћа јавности у консултацијама и јавној расправи.

Јавна расправа као облик сарадње са јавношћу утврђена је у Пословнику Владе – који говори о јавној расправи о нацрту, односно предлогу акта који је предмет јавне расправе, тј. у тренутку кад је Влада већ утврдила своје ставове према појединим питањима и мање је флексибилна да их мења. Пословник Владе утврђује поступак, програм и рокове за спровођење јавне расправе, правне последице повреде обавезе да се спроведе јавна расправа и начин и рокове објављивања извештаја о спроведеној јавној расправи (члан 41, 41а-41д).

⁷³ У овом поглављу већином ће се користити термин „учешће јавности у консултативном процесу” и он се односи на оба аспекта – и на консултације и на јавну расправу.

Поред ЗПС и Пословника Владе и Закон о државној управи такође говори о обезбеђивању учешћа јавности у току припрема нацрта закона или других аката од интереса за ширу јавност. Додатне информације о овим прописима, улози јавности у управљању јавним политикама и практичне савете за укључивање јавности у свим фазама управљања јавним политикама, можете наћи у [Приручнику за учешће јавности у планирању, изradi и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

У управљање јавним политикама јавност ћете укључивати у неколико кључних момената током тог процеса: припреми, доношењу, спровођењу и праћењу. Подсећамо на илустрацију са почетка овог документа која се односи на цикличну природу процеса управљања јавним политикама, а који обухвата периодичне консултације. Периоди консултација приказани на илустрацији су предлог, а стварни план консултација и методи који се користе зависе од много фактора: комплексности питања која су предмет јавне политике, учесталости претходне сарадње с јавношћу, хитности поступања, расположивих ресурса итд.



7.3.1 Учешће јавности (циљне групе и заинтересоване стране)

Јавност, чије се групе са заједничким карактеристикама или интересима често помињу и као заинтересоване стране, чине појединци или организације на које директно или индиректно, позитивно или негативно утиче јавна политика, као и они који имају знање које може утицати на избор правца деловања у одређеној области, или једноставно људи који су заинтересовани за одређену област и желе да поделе своје знање и искуство. Подгрупа заинтересованих страна на коју јавна политика или пропис директно утиче (које трпе последице или уживају добробит мера и активности јавне политике) представљају циљне групе.

Креатори јавних политика имају тежак посао да уравнотеже мишљења и предлоге различитих група учесника у консултацијама – оних на које ће јавна политика директно утицати, и оних на које позитивно утиче и оних на које може негативно утицати и оних на које неће директно утицати, али ипак желе да изразе своје ставове јер очекују индиректне ефекте на свој економски или социјални положај.

Када се укључује јавност у процес управљања јавним политикама, никако **не треба сметнути с ума да крајња одговорност за планирање, обликовање, доношење, спровођење, праћење, вредновање учинка и извештавање о спровођењу докумената јавних политика лежи на органима јавне управе**, а пре свега на институцији која је предлагач или која је надлежна, тј. коју је предлагач овластио да управља том јавном политиком. Такође, консултације за предлагаче јавних политика представљају обавезу, док се јавност у тај процес укључује на добровољној основи.

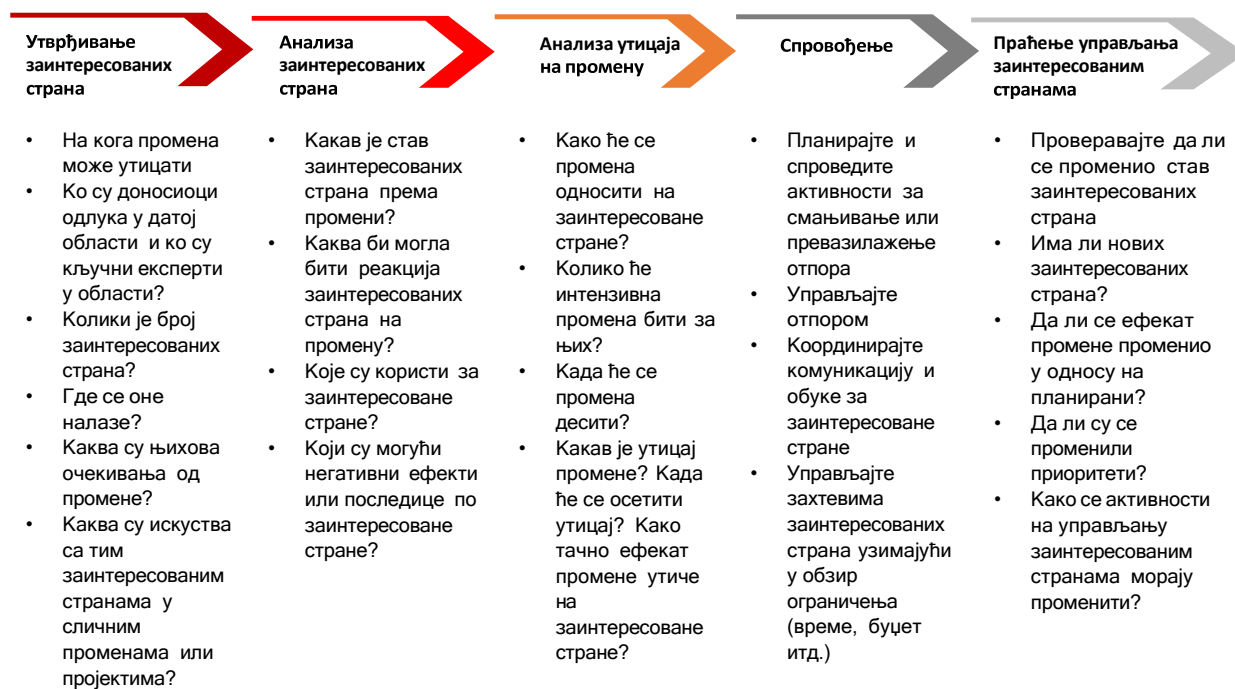
7.3.1.1 Како утврдити циљне групе и заинтересоване стране?

Почните од тога што ћете себи поставити нека од следећих питања:

- На **кога** ће директно утицати ова политика? Мала предузећа, власници имовине (политика опорезивања), локална заједница и сл.
- Ко може да **утиче на конкретна решења** у јавној политици? Политичари, послодавци, синдикати.
- Ко **познаје** природу проблема које политика жели да реши? Академска заједница, невладине организације и сл.
- Ко је **заинтересован** за решавање проблема? Групе са посебним потребама, грађани појединачно и сл.

Када утврдите делове јавности, односно заинтересоване стране и упознате њихове ставове према појединим питањима која су важна за документ који припремате, размислите како да успоставите ефикасну комуникацију и сарадњу с њима и покушајте да осмислите план редовних комуникација и заједничког рада.

Циклус управљања заинтересованим странама



Слика 40. Циклус управљања заинтересованим странама.

Кључни фактори за успешно укључивање јавности и заинтересованих страна су:

- Рано укључивање у процес припреме документа јавне политике и јасан став да само заједничким радом може да се дође до резултата;
- Састанци на којима се заједнички утврђују основни услови за успех у спровођењу документа јавне политике и показатељи за мерење достигнутих циљева, као и потенцијална ограничења и препреке;
- Анализа и сагласност око кључних питања која треба да се реше;
- Отворено утврђивање проблема заједничким радом;
- Редовно извештавање о напретку рада.

Додатне практичне савете о утврђивању циљних група и заинтересованих страна наћи ћете у посебном [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

7.3.1.2 Како организовати учешће јавности у припреми документа јавне политике и прописа

Постоје бројни начини да се у процес припреме документа јавне политике, односно прописа укључе заинтересоване стране:

- Појединачни састанци са најутицајнијим заинтересованим странама (један на један / лицем у лице);
- Укључивањем представника заинтересованих страна у радне групе, саветодавна тела и др.;
- Семинари, обуке, округли столови и расправе о појединачним питањима и темама од интереса за јавност, који могу укључити представнике сектора, организација и корисника;
- Заједнички рад са заинтересованим странама на кључним питањима. Заинтересоване стране могу поднети сопствене документе који ће се размотрити и евентуално укључити у припрему документа јавне политике;
- Укључивање у израду извештаја о резултатима консултација;
- Објављивање резултата спроведених консултација на интернет страници предлагача.

7.3.1.3 Припреме за консултације

Планирање је кључно за успешно спровођење консултација, односно јавне расправе. Пре него што отпочнете консултације, потребно је да јасно утврдите шта ћете њима да постигнете, ко треба у њима да учествује, као и које методе консултације ћете користити.

У овој фази је потребно да повежете неопходне методе и алате које ћете користити током консултативног процеса и припремите план како ћете спровести консултације, односно јавну расправу.

1. Веома је важно да **процес консултација** почне у фази кад се припремају одлуке како би се обезбедило да први нацрт документа буде у складу са релевантним ставовима јавности да би се избегла неразумевања и у каснијим фазама припреме документа јавне политике, односно прописа.
2. Консултације треба започети у раним фазама припреме документа јавне политике, односно прописа. Пре почетка консултација потребно је прикупити довољно информација које треба доставити заинтересованим странама. То омогућава заинтересованима да формирају мишљење и ставове засноване на расположивим подацима, да их провере и евентуално допуне.
3. Размислите и о **обукама за спровођење консултација запослених који се први пут сусрећу са овим процесом**
4. **Формирајте тим** који ће спроводити консултације, односно јавне расправе и сваком члану тима одредите задатке и послове које ће обављати.
5. **Процените средства** – материјална – просторије, публикације, опрема и слично, потребна за организацију консултација. На основу тога припремите оквирни буџет за цео процес консултација.
6. **Идентификујте методе** које ћете користити да бисте успешно спровели консултације. Веома је важно да кад бирате метод консултација, јасно покажете с ким намерава да се консултујете, током ког периода, какав вид знања и доприноса очекујете и др.
7. Не постоје никакве сметње или ограничења да се **користи више метода** током консултативног процеса. Ако користите више метода, расту изгледи да ћете боље разумети интерес и ставове заинтересованих страна и да ћете имати квалитетније и бројније прилоге и сл.

7.3.1.4 Трајање консултација

Процес консултација може имати врло различито трајање. Трајање консултација се може прилагођавати потребама због којих се оне организују и природи области/сектора у којем се одвијају. Најважније је да времена буде довољно и да сви који имају интереса могу да се припреме, информишу, прикупе податке, изврше интерне консултације и сл. како би могли да конструктивно учествују у консултацијама.

Уколико на располагању имате кратак период за консултације, у извештају о спроведеним консултацијама опишите разлоге због којих се користио краћи период, као и мере које сте предузели да скраћивање периода консултација не утиче на резултате и учешће заинтересованих страна у том процесу.

За посебно осетљива питања оставите довољно времена за најшире консултације и усаглашавања.

Обавеза предлагача је да обавести јавност о резултатима консултација у року од 15 дана од дана завршетка консултација, тј. да резултате консултација објави на својој интернет страници, а уколико је надлежни предлагач орган државне управе, и на порталу „еКонсултације“.

7.3.1.5 Објављивање важних информација

Веома је важно утврдити и објавити услове и рокове за одвијање консултација, као и пропратну документацију, као и објавити те информације на интернет страници е-Управе и предлагача и на порталу „еКонсултације“ како би оне биле доступне свим заинтересованим странама током целог периода консултација. Те информације морају објаснити како ће се консултације одвијати, ко ће их водити, у ком периоду и где ће се одржавати или да ће се спроводити преко портала или интернета.

Учесници морају бити информисани о разлозима због којих се спроводе консултације, као и о њиховој сврси и циљевима. Морате јасно рећи зашто желите да промените документ јавне политике или да израдите нови и шта у том процесу очекујете од заинтересованих страна.

Учесници у консултацијама морају знати ко ће донети одлуку, као и да су они само део ширег процеса консултовања, и да се може десити да њихови предлози, ма колико били релевантни, не морају бити прихваћени ни у целости ни делимично.

Имајте у виду да има људи који још не користе интернет и треба обезбедити документе који су њима доступни. Одштампајте документе да бисте могли да их дате онима који их затраже.

Објавите листу институција које сте позвали да учествују у консултацијама. Од објаве листе, ако је могуће, оставите неки период у ком је могуће да се пријаве и друге заинтересоване стране како би учествовале у консултацијама, било директно или на препоруку већ познатих учесника. Такође, објавите на сајту име и податке лица за контакт (електронска адреса, телефон) које је задужено за праћење тока консултација и обезбеђивање додатних информација заинтересованим странама.

У упутствима за учешће у консултацијама изричито наведите начин на који се могу давати предлози у току консултација. Уколико се повратне информације од консултованих страна прикупљају у писаној форми, тада наведите адресу институције и име лица коме се прилози достављају и електронску адресу.

Да поменемо: Уколико је нужно да се користи **стручна терминологија** у материјалу који се ставља на располагање заинтересованим странама ради консултација, такве термине треба објаснити како би се осигурало да ће садржај докумената разумети и лица која нису стручна у тој области.

7.3.1.6 Резултати и повратне информације из спроведених консултација

У процес консултација и јавне расправе укључиће се различите групе заинтересованих страна и сви учесници очекују да виде резултате и свој допринос.

Пошто прикупите повратне информације (одговоре на упитнике ако сте креирали онлајн консултације или на неки други начин), потребно је да започнете анализу прикупљеног материјала.

Унапред треба добро **размислити о начину и алатима које ће се користити за прикупљање повратних информација** из процеса консултација. Образац који ћете ставити на располагање учесницима у консултацијама треба да буде структуриран на начин који ће вам омогућити да лако обрадите податке. За те сврхе можете припремити једноставну табелу у којој ћете на једној страни унети кључне елементе предлога о којем се консултујете, а на другој страни оставити простор за коментаре или податке које ћете добити. Можете, код изузетно комплексних питања дати и додатне смернице учесницима консултација како бисте добили што релевантније одговоре. Уколико се консултације одвијају коришћењем неструктурираних метода (фокус група, на пример), такав образац можете задржати за себе и у њега бележити кључне одговоре који се добијају током консултација. Припремљени алати ће вам умногоме помоћи да напишете обавезни извештај о спроведеним консултацијама.

Уколико сте примили коментар који не разумете, ступите у контакт са оним ко је тај коментар поднео како бисте га разјаснили.

Анализирајте коментаре и групишите оне са сличним идејама. Припремите извештај о спроведеним консултацијама, који је обавезан по ЗПС и објавите га у прописаном року.

Садржај извештаја о спроведеним консултацијама у току израде документа јавне политике, прописана је Уредбом о методологији израде докумената јавних политика (Прилог 11) Извештај садржи:

- циљне групе и заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама;
- време, место и примењену методу консултације, као и да ли су информације о времену, месту и методама консултација, као и њихови резултати објављени на порталу „еКонсултације“, уз навођење линка са портала „еКонсултације“ или интернет странице преко које су спроведене консултације;
- сугестије, примедбе, и коментари прикупљени током процеса израде документа јавне политике који су узети у разматрање; сугестије, примедбе и коментари прикупљени током процеса израде документа јавне политике који нису прихваћени, уз навођење разлога за њихово неприхватање.

Такође, у Уредби о анализи ефеката прописа, у прилогу 3, дат је образац извештаја о спроведеним консултацијама у току израде прописа ([Образац извештаја о спроведеним консултацијама у току израде прописа](#))

У извештају објасните зашто је предлог прихваћен или зашто није, који делови документа су измењени и сл. Извештај о спроведеним консултацијама орган државне управе, заједно са документом јавне политике, доставља органу надлежном за координацију јавних политика.

Консултације се спроводе како у припреми, тако и у спровођењу јавних политика и прописа. Идеална прилика за консултације током спровођења јавне политике је период припреме трогодишњег извештаја о спровођењу стратегије, односно програма.

7.3.1.7 Праћење и вредновање учинка консултација

Праћење и вредновање исхода и квалитета консултација омогућавају да побољшате наредне консултативне процесе. Консултације морају да се прате у континуитету, мора се успоставити систем праћења који ће јасно показати ко и када је учествовао и какав је био допринос целом процесу.

Праћење и вредновање учинка консултација се често превиди, али без праћења тока консултација и вредновања квалитета и доприноса консултација обликовању и спровођењу документа јавне политике и прописа нећете знати шта сте постигли и како да будући процеси консултација буду успешнији. Важно је да пратите све фазе консултација (припреме, спровођење, број учесника, број прилога и др.) како бисте припремили довољно материјала за коначно вредновање учинка.

1. Ако је могуће, поредите резултате спроведених консултација с претходним (број одговора, квалитет доприноса). Иако се број учесника у консултацијама мења, јер зависи од предмета консултација, важно је да оцените колико успешно су ваше консултације и спровођење јавне расправе обухватиле заинтересоване стране (бројте приступ документу, упоредите га с бројем добијених одговора ако користите електронску комуникацију).
2. У оцену процеса консултација, а потом и јавне расправе укључите учеснике, на пример кроз електронску анкету. Увек настојте да добијете повратну информацију од учесника јер је то драгоцен извор информација о томе како се ваша замисао остваривала – једноставно или је била компликована и захтевна за учеснике. Имајте на уму резултате оцене кад будете планирали нове консултације.
3. Кад прикупите оцене и коментаре, направите тимски састанак и сами оцените свој рад (самооцењивање), евидентирајте проблеме које сте имали и како сте их решавали, какав је ваш утисак о консултацијама, размотрите узроке проблема. Да бисте пратили ток консултација, најбоље је да на самом почетку направите листу и у њу бележите најважније догађаје током консултација, да пратите написе медија у којима су оцењене консултације, односно јавна расправа. Оцена би морала да одговори на питања:
 - да ли сте циљеве консултација и јавне расправе поставили јасно и реалистично; да ли су циљеви остварени; ко је био укључен, односно да ли сте добили одговоре од оних од којих сте очекивали;
 - да ли су учесници били добро информисани о начину на који се могу укључити у консултације, односно јавну расправу;
 - да ли је су консултације трајале довољно/прекратко/предуго;
 - да ли је изабрани метод консултација одговарао циљним групама и циљевима консултација;
 - колики су били трошкови, да ли су сразмерни користима и утицају који су консултације имале.
4. Веома је важно да редовно пратите како се процес одвија. Именујте члана тима који ће пратити и писати извештаје о току консултација, односно јавне расправе.
5. Вредновање ће вам омогућити да идентификујете области које морате побољшати, а у исто време док вреднујете свој рад, научићете како да боље планирате и организујете важне догађаје и побољшате комуникацију са јавношћу.

Одличан пример анализе комуникације и консултација, праћене анализом проблема и изазова и предлогом решења како да се они превазиђу можете наћи [у Прилогу 3: комуникациони оквир Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 2030. године.](#)



Слика 41. Како градити поверење јавности у консултацијама и партиципацију у процесима одлучивања?

8 ЕФЕКТИВНА КОНТРОЛА СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА



Уколико не можете да мерите, не можете ни да управљате.

Процеси праћења и вредновања учинака спровођења планских докумената саставни су део процеса управљања системом јавних политика и односе се на прикупљање и анализу података о постигнутим резултатима, односно достигнутим вредностима показатеља учинака, као и о утрошеним ресурсима. Ти процеси подржавају добро управљање у државној управи јер обезбеђују податке о оправданости јавних политика и мера за њихово спровођење одговарајући на питања „шта смо успели да урадимо“ и „шта радити даље“.

Праћење се дефинише као процес прикупљања и анализе података током спровођења јавних политика, односно њихових мера, како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно **и обухвата редовно извештавање о остваривању напретка у односу на унапред утврђене циљеве**. Уобичајено је да праћење спроводи институција која је предлагач документа јавне политике. Та институција координира прикупљање података, анализу, припрему извештаја о праћењу и извештава руководство, учеснике у спровођењу, заинтересоване стране и ширу јавност, Владу или Народну скупштину, зависно од врсте планског документа. Праћењем су обухваћени учинци на свим нивоима – резултати спроведених мера, исходи или ефекти спровођења јавне политике, као и утрошени ресурси.

Подаци прикупљени током праћења користе се за контролу како динамике, тако и учинака спровођења јавних политика у односу на планиране и обезбеђују основ за развој предлога мера за корекције у деловима где постоје застоји или други проблеми у спровођењу. Зависно од тога да ли се ради о мањим или већим одступањима у динамици спровођења или у постигнутим учинцима и утрошеним ресурсима у односу на планиране, корективне мере могу имати различит интензитет – од оних које захтевају благе измене у начину на који се активности и послови спроводе, до оних које захтевају да се измени плански документ и поново анализира ситуација, као и проблеми и мере за њихово решавање. Обимније измене јавне политике, односно планских докумената којима су оне утврђене, најчешће су поткрепљене налазима вредновања учинака.

Праћење и контрола спровођења су два међусобно нераскидива процеса. Сврха праћења није само да прикупи податке већ да се они искористе за благовремено кориговање процеса управљања јавним политикама ради остваривања планираних циљева и добробити грађана.

Праћење ствара системску евиденцију о спроведеним активностима и мерама и њиховом доприносу у остваривању циљева јавне политике. Праћењем се добија информација:

- о томе да ли се **јавна политика спроводи, односно не спроводи** на планиран начин;
- о свим утврђеним проблемима у спровођењу јавне политике;
- о томе да ли су **неопходне додатне акције – корективне мере и којег интензитета** како би се обезбедило да се достигну утврђени циљеви;
- о томе да ли је потребно додатно анализирати или вредновати учинке како би се редефинисао даљи правац деловања.

Праћење није нова врста послова за државну управу. Свака влада прати спровођење својих активности и мера и резултате свог рада. Један од примера процеса праћења који државни службеници обављају сваке године јесте праћење при извештавању о спровођењу Годишњег плана рада Владе, тј. при изради Годишњег извештаја о раду Владе, у којем се представљају информације прикупљене процесом праћења рада Владе и постигнутим учинцима.

Резултати праћења се такође користе за вредновање учинака спроведених планских докумената или оних који се спроводе. **Вредновање је процена сврхе, вредности и учинка деловања администрације и остварених резултата спровођења утврђених јавних политика**, а користи се за утврђивање даљег правца деловања, израду нових планских докумената или побољшање постојећих. Вредновањем се процењује релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавне политике у циљу њеног побољшања.

Често у пракси:

- **Недостају буџетска средства** за спровођење праћења и вредновања, не види се јасна веза између резултата и конкретне политике;
- Постоје потешкоће у **прецизном утврђивању** општих и посебних циљева, адекватних показатеља и свеобухватног низа повезаних активности које треба спровести;
- **Недостају одговарајући подаци** доступни уз разумне трошкове;
- **Недостају административни капацитети за праћење и вредновање** – мањак запослених или постојање потребе да се повећају знање и вештине службеника.

8.1 Шта је праћење?

У ЗПС је уређено да се за сваки плански документ мора поднети извештај. Пошто службеници у државној управи најчешће извештавају о спровођењу докумената јавних политика, у следећој табели дајемо преглед периода извештавања за ту групу планских докумената.

Табела 27. Периоди извештавања о спровођењу документа јавне политике

Документ јавне политике	Период на који се доноси	Извештавање
Стратегија	Пет–седам година	1. Најкасније 120 дана по истеку треће календарске године од дана када је донета 2. Финални извештај најкасније шест месеци по истеку периода спровођења тог документа
Програм	По правилу, до три године	1. 120 дана по истеку сваке календарске године од дана када је донет 2. Финални извештај се подноси најкасније шест месеци по истеку периода спровођења тог документа 3. По истеку треће календарске године од усвајања ако је програм донет за период дужи од три године
Концепт политике		Најкасније 60 дана од истека рока за његово спровођење
Акциони план	По правилу, доноси се за период примене стратегије или програма који разрађује	120 дана по истеку сваке календарске године од дана када је донет

Иако се извештавање врши периодично, праћење се врши у континуитету како би се избегла ситуација да се информације потребне за извештавање прикупљају у последњем тренутку, посебно када плански документ важи више година и када у његовом спровођењу учествује много институција. Успостављање ефикасног система праћења је у томе од велике помоћи.

Предмет праћења, институционални и временски оквир, као и потребни ресурси за праћење морају бити јасно уграђени у сам плански документ и о томе треба водити рачуна још у процесу планирања и припреме документа. Наредни графикон вам показује како су све фазе процеса припреме и спровођења повезане и чине јединствен процес.



Слика 42. Фазе у планирању, спровођењу, праћењу и управљању јавним политикама.

Праћење и вредновање учинака су интегрисани у систем управљања јавним политикама – од самог почетка припреме планских докумената. Они су важни за обезбеђивање успешног спровођења и за одговорно и транспарентно управљање јавним средствима.

За вредновање учинака користе се информације добијене процесом праћења, као и информације из других извора, а учинци се вреднују:

- **Током спровођења планских докумената** – Зависно од дужине периода спровођења и комплексности, односно од обухвата планског документа може се јавити потреба да још у току њиховог спровођења вреднујемо остварене исходе и ефекте и омогућимо неопходне корекције (енгл. *interim evaluation*)
- **По завршетку спровођења планских докумената** вреднују се учинци, односно анализирају се укупни и стварни позитивни и негативни ефекти постигнути за цео период спровођења документа јавне политике, односно другог планског документа (енгл. *ex-post evaluation*).

Вредновање учинака је шире по обухвату од *ex-post* анализе ефеката јер се поред анализе ефеката бави и другим аспектима спровођења јавне политике који обухватају: релевантност, одрживост, ефикасност итд.

У фази планирања јавне политике, односно планирања и израде планских докумената, јасно се утврђује да ће се пратити остварење циљева и остварени учинци. Затим се предвиђа ко шта ради и ко је одговоран за који део спровођења планског документа, укључујући комуникацију са заинтересованим странама и циљним групама и за извештавање. У тој фази

се утврђује и број људи који ће радити на спровођењу, као и неопходна средства како би се могло поредити стање планираних и утрошених ресурса и спроведених активности.

Праћење спровођења мора бити документовано, забележено и сачувано – прате се вредности показатеља и степен остварења у односу на циљане вредности, као и трошење средстава у односу на степен спроведених активности и достигнутих учинака. Током праћења поново ћете проценити ризике и вероватноћу њиховог настанка у наредном периоду спровођења, као и мере које ћете предузети у циљу превазилажења ризика.

У фази планирања јавне политике, у циљу разумевања ризика и провере стварних резултата пре доношења коначне одлуке о начину деловања, нека од могућих решења могу бити тестирана кроз пилот-пројекте да би се проверила ефективност политике или шта даје резултате, тј. шта „ради“.

8.1.1 Шта праћење мери и показује, а шта не?

У складу са ЗПС, праћење спровођења јавних политика јесте прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно њихових мера, како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно.

Документ који повезује циљеве и мере и активности за њихово спровођење са планом праћења јесте акциони план – у којем су пописане све активности, надлежна институција и име одговорног лица, очекивани резултати, рокови и ресурси.

Јасну везу између акционог плана и извештавања видећете ако погледате [извештаје о спровођењу реформе јавне управе](#).

Како то ради ЕУ уз помоћ система за праћење резултата спровођења програма прекограничне сарадње?

Информације добијене из система показатеља успешности могу се користити за управљање: да се провери ефикасност политике, мера, активности и др. Показатељи показују да ли се спровођење политике одвија у планираном правцу и у планираним роковима, као и да ли је потребна интервенција на административном или политичком нивоу, односно, да ли је потребно донети одлуку о припреми корективне мере или се може наставити онако како је планирано.

DG NEAR Guidelines on linking planning/programing, monitoring and evaluation, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-progrming-vol-1-v-0.4.pdf

Праћење резултата спровођења јавне политике, односно планских докумената којим је утврђена, треба да покаже колико је то спровођење било:

- **Ефективно** – Показује да ли се остварују утврђени циљеви (Да ли радимо праву ствар?)
- **Ефикасно** – показује у којој мери се остварују учинци у односу на трошкове ресурса – људских, материјалних, финансијских (Да ли радимо исправно то што радимо?)
- **Квалитетно** – показује у којој мери испуњавамо очекивања циљних група и заинтересованих страна.
- **Благовремено** – меримо да ли се активности спроводе на време. Да би се то мерило, морају акционим плановима за спровођење планских докумената или самим планским документом бити утврђени рокови за спровођење активности, као и показатељи учинака за период спровођења планског документа, укључујући и циљане вредности за сваку годину.

Добар систем праћења ствара поуздане податке који доприносе **бољем квалитету будућих анализа ефеката и вредновања учинака**. Праћење обезбеђује серије података који поуздано показују шта се дешавало током спровођења планског документа, односно јавне политике која је њиме утврђена.

У принципу, требало би да се вреднује и адекватност успостављеног система праћења и укаже на недостатке у прикупљању и верификацији података, одговорностима и самом процесу праћења.

Пример извештаја о праћењу, односно остваривању Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе дат је у [Анексу 13](#) уз овај приручник.

Међутим, **лоши резултати не морају указивати на лоше спровођење** – Уколико циљеви нису остварени, очигледно је да нешто „не штима“, али показатељи које пратите не показују узроке. Одступања уочена праћењем показатеља учинака само су упозорење да треба анализирати узроке слабијих резултата. Могуће је да су планирани резултати нереално високо постављени или да су у току спровођења промењени приоритети. **Зато је неопходно да се добијени резултати објасне и да се укаже на узроке који су до њих довели и предложе корективне мере.**

Бројеви не поправљају уочене недостатке политике – У процесу праћења постоји опасност да се резултати исказују само бројевима. Вредности исказане бројевима у планским документима ништа не говоре о побољшању процеса. **Утврђивање проблема и измене у процесу спровођења су оно што је неопходно да би се побољшало спровођење политике и постигли планирани циљеви.**

Повезаност резултата са активностима и мерама које сте спровели – Може се догодити да се постижу позитивни резултати у планској области иако се то није предвидело планским документом⁷⁴ јер је већина јавних политика комплексна и има директне ефекте који се могу утврдити, али и индиректне ефекте који могу бити у великој мери непредвидљиви јер су последица деловања бројних фактора из окружења.

Могуће је и супротно, тј. да су предузете све планиране активности и мере, али да се очекивани резултати не остварују. То указује да интервенције у комплексним системима, као што је друштво, често могу да доведу и до неочекиваних исхода, а понекад и до нежељених.

Вредновањем учинака се утврђује колико су постигнути резултати последица предузетих мера и активности (резултати приписани вашим интервенцијама), а колико су томе допринели екстерни фактори.

Систем управљања, а тиме и праћења и вредновања, заснован на резултатима има вишеструке предности у односу на праћење спровођења активности (процесно):

- Омогућава проток информација о резултатима рада јавног сектора и доприноса рада органа државне управе побољшању стања у друштву;
- Омогућава да се у сваком тренутку зна стање спровођења активности, мера, пројеката и јавне политике у целости;
- Повећава веродостојност утврђених јавних политика и поверење јавности у њихово извршење путем редовног подношења извештаја о њиховим резултатима;
- Помаже припреми и оправдава захтеве за буџетским средствима.



⁷⁴ У литератури познато као непланиране последице или на енглеском *unintended effects*.

Праћење спровођења омогућава да лакше утврдите успешне јавне политике⁷⁵ и да ширите примену такве добре праксе. Праћење усмерава пажњу на постизање резултата важних за институцију, циљне групе и заинтересоване стране, као и на то да обезбедите благовремене и редовне податке запосленима који спроводе одређене јавне политике и доносиоцима одлука.

Праћење спровођења подржава спровођење плана активности и контролу трошења новца из буџета и других извора финансирања. Наиме, праћење може лако указати на то да се новац троши спорије од предвиђене динамике и омогућити да се или убрза трошење новца или да се одговарајућим одлукама новац преусмери на оне активности које брже троше новац и тако смање трошкови ангажованих средстава.

Изградња инфраструктурних објеката је увек комплексна и често се деси да се радови не одвијају онако како је планирано и праћење то јасно показује. Ако радови „захтевају” више новца због раста цена сировина, мора се упутити захтев Министарству финансија за одобрење додатних средстава како се не би повећавале доцње према добављачима и даље угрожавало спровођење пројекта.⁷⁶

У 2018. години „Путеви Србије” су на одржавање путева потрошили 1.570 милиона динара више од одобрених средстава у буџету за 2018. годину. ЈП „Путеви Србије” су идентификовали раст броја километара коловоза који мора да се обухвати ванредним одржавањем због лоших временских услова и да би спречили већу штету, обавестили су Министарство финансија:

- Да је Надзорни одбор Предузећа размотрио измену годишњег плана радова и одобрио измену заједно са захтевом за додатним средствима из буџета;

- Да се радови морају започети одмах како би се искористила грађевинска сезона.

Министарство финансија је обавестило Владу о захтеваним изменама и Влада је:

- Дала сагласност на промену Годишњег плана активности;

- Укључила захтев за додатним средствима у захтев за ребалансом буџета и поднела Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2018. Народној скупштини.

Народна скупштина је донела горе наведени закон и „Путеви Србије” су уредно исплатили све извођаче радова.

Извор: „Путеви Србије”: <https://www.putevi-srbije.rs/index.php>⁷⁷

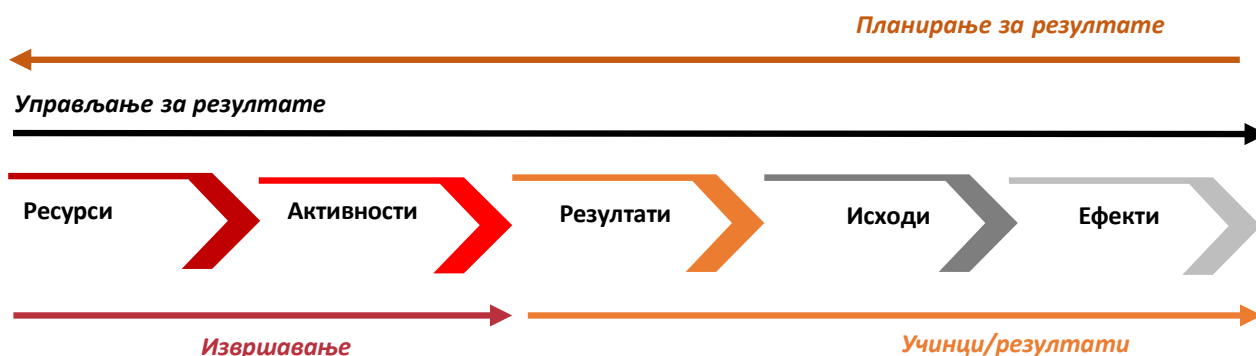
⁷⁵ Обухвата све планске документе којима су јавне политике утврђене.

⁷⁶ Ово је општи принцип како се подноси захтев Министарству финансија за одобрење додатних средстава за покриће прекорачења. Када се планира велики инфраструктурни пројекат, планира се ставка резервних средстава која треба да покрију непредвиђене трошкове или непланиране радове (рецимо заштита или испитивање археолошког налазишта).

⁷⁷ Као један од мерљивих показатеља реформе јавних финансија наведено је побољшање управљања јавним предузећима и праћење финансијских резултата ЈП „Путеви Србије”. Овај пример је део Извештаја о праћењу спровођења реформе јавних финансија и остваривања постављених циљева. Слична анализа је урађена и за ЈП „НИС”.

8.2 Шта је предмет праћења?

Да бисмо одговорили на питање шта је предмет праћења, послужићемо се техником „ланца резултата“:



Слика 43. Основни токови рада у „ланцу резултата“.

Као што је приказано на слици горе **степен директног утицаја који можете остварити својим радом, а тиме и моћ управљања опада од ресурса ка ефектима те је зато потребно да намеравању промену планирате „уназад“** (енгл. *reversed engineering*) – Прво утврдите промену коју треба да остварите, затим утврдите све предуслове потребне да се она оствари. Потом, одредите средства којима ћете створити услове за промену (обукама, прописима, набавком добара и сл.), а затим утврдите процес спровођења и ресурсе који су вам потребни за спровођење.

Предмет праћења су сви елементи „ланца резултата“, како они који су основа планирања нашег рада (ресурси и активности), тако и резултати нашег рада – резултати, исходи и ефекти. Поред елемената „ланца резултата“, морате пратити и ризике.

Праћење вршимо помоћу показатеља учинака. Сваки систем за праћење треба да има релевантне доказе – податке – које треба прикупити, а који указују на степен утрошка предвиђених ресурса, степен извршења активности и степен остварења планираних учинака.

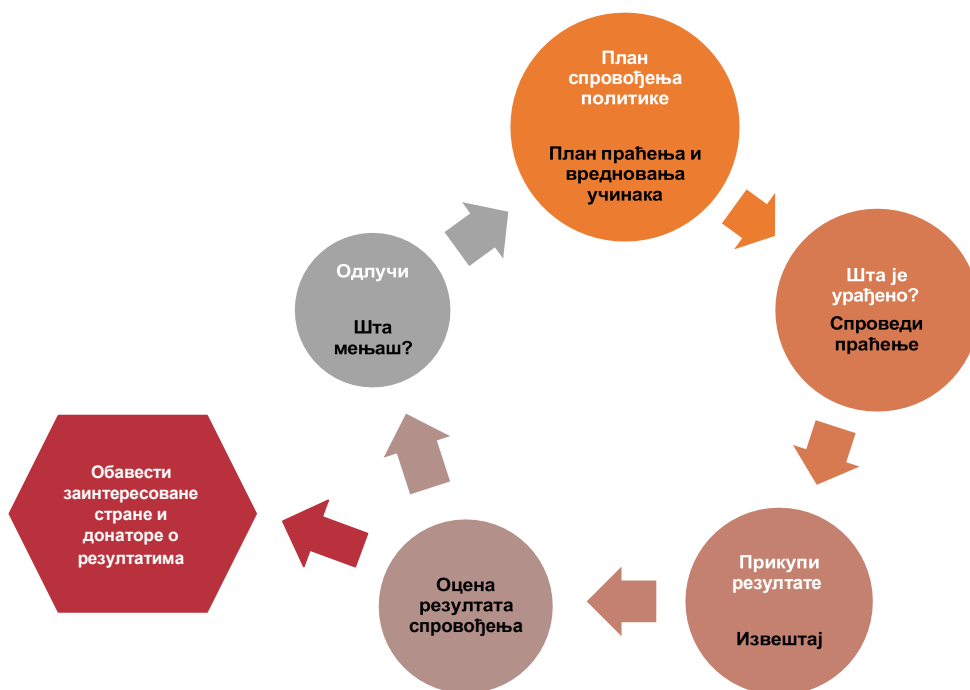
О начину на који ћемо пратити спровођење морамо размишљати још док планирамо јавну политику и израђујемо плански документ којим ту политику утврђујемо, док утврђујемо промену коју треба да постигнемо, проблеме које настојимо да решимо, као и док планирамо мере и активности.

Неопходно је да при планирању утврдимо показатеље учинка који ће недвосмислено указати на степен промене која се догађа или која се догодила захваљујући подршци или уз подршку ресурса које смо уложили и активности које смо спровели. То ће створити могућност да нам праћење пружи кредибилне и сврсисходне одговоре о правцу напретка у спровођењу јавне политике, као и о корективним активностима које треба да спроведемо да бисмо је вратили на планирани правац.

Нашли сте се у ситуацији у којој нисте у могућности да мерите напредак или учинак зато што вам претходни показатељи нису добро утврђени и подаци нису расположиви?

Праћење може резултирати препоруком да се успостави стабилан, континуиран и пропорционалан систем за прецизно праћење стања у датој области.

Преиспитујте показатеље учинка при сваком праћењу – да ли показују степен промене коју заиста треба да мерите? Да ли је показатељ уопште релевантан?



Слика 44. Спровођење процеса праћења.

Шта конкретно мерите?

Код ресурса/средстава мерите колико је материјалних и финансијских средстава потрошено, колико је људи ангажовано за обављање послова, да ли су ангажовани стручњаци.

Код активности мерите степен остварења свих корака, послова и задатака које треба да извршите како би се активност комплетирао, као што је оснивање радне групе, број њених састанака, број изражених нацрта/предлога документа, број консултација и учесника, колико је обука спроведено, купљено компјутера и сл.

Код мера мерите резултате – мерите шта је произведено – да ли успостављен законски оквир, колики је проценат обучених државних службеника за управљање јавним политикама, која деоница пута је изграђена и сл.

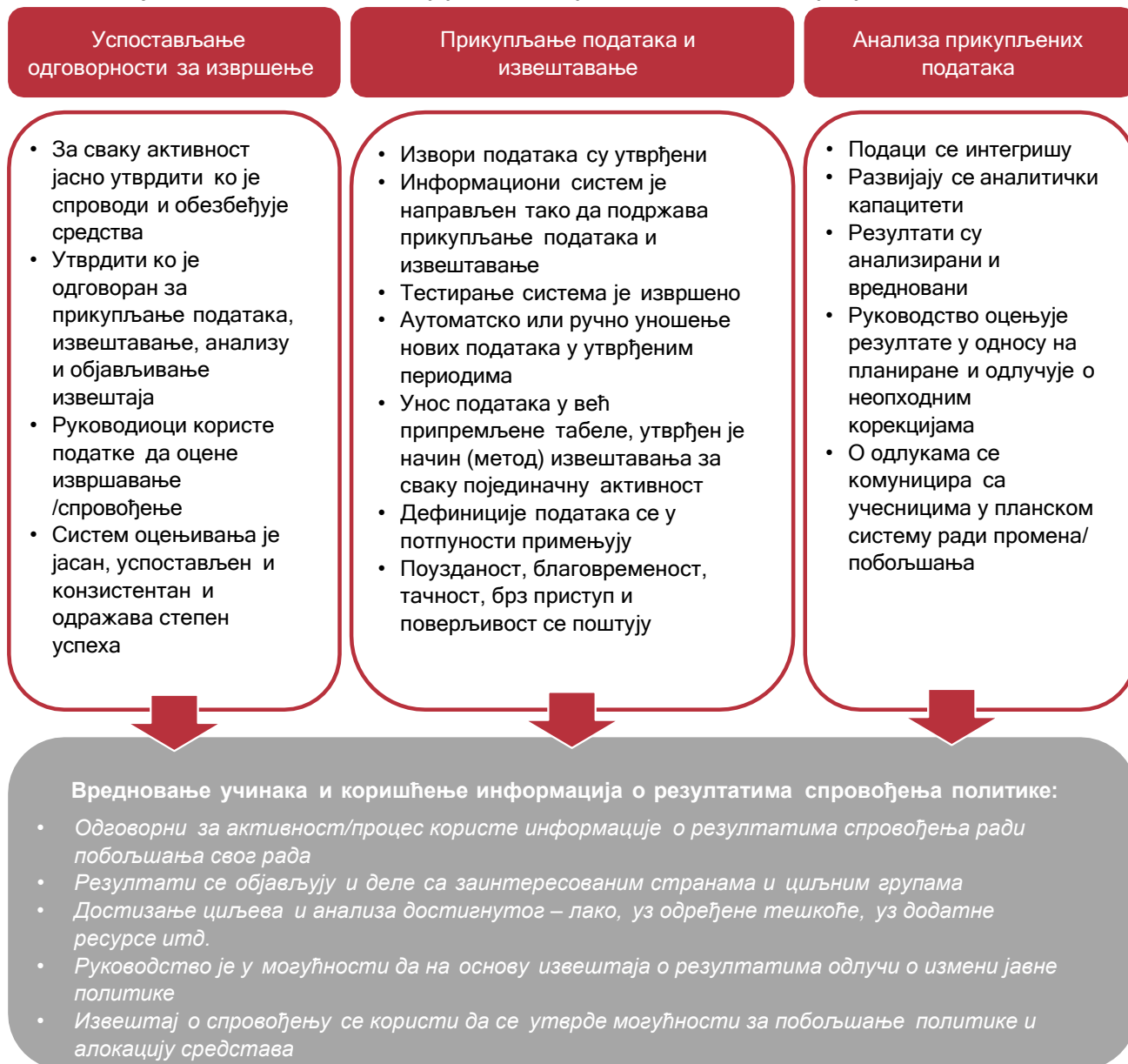
Код исхода мерите промене настале спровођењем мера и њиховим резултатима: промене у односу на транспарентност рада органа државне управе, у односу на запосленост и сл.

Код ефеката мерите које сте опште циљеве постигли и какав свеукупан утицај имају промене настале достизањем исхода – утицај на сиромаштво и на поверење грађана у институције и сл.

Поред тога што пратите достигнуте учинке и извештаје о коришћењу ресурса, **потребно је да пратите и утврђене ризике и да у континуитету преиспитујете могуће нове ризике.** Више о анализи ризика погледајте у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#). У [Анексу 12 – Пример регистра и праћења ризика](#) овог приручника дат је пример табеле за мапирање, праћење и извештавање о ризицима коју је припремило Министарство привреде.

8.3 Како организовати процес праћења?

Да би се праћење могло спровести, неопходно је бити **добро организован**. Да би се то остварило, у тренутку када формирате тим и преузимате конкретне послове спровођења активности и мера јавне политике, морате имати организациону структуру у којој је јасно утврђено ко учествује, шта и у којим роковима ради. На следећој слици послови су груписани на начин који може да вам помогне у утврђивању организационе структуре за процес праћења.



Слика 45. Организовање процеса праћења.

Из напред представљене шеме јасно се виде три основне области организације:

1. **Успостављање одговорности за извршење** – даје податке о томе ко има директан увид у спровођење активности и директне резултате тих активности;
2. **Прикупљање података и извештавање** – даје информације о томе ко је задужен да обједини податке из свих институција које учествују у спровођењу планског документа (укључујући и екстерне произвођаче података, уколико их има);
3. **Анализа прикупљених података** – даје податке о томе ко је задужен да од прикупљених података произведе елементе извештаја у складу с његовом наменом.

Прикупљени подаци из система праћења спровођења користе се и у процесу вредновања учинака, тј. у општој оциени успешности спровођења јавне политике. Они постају део података који се користе у наредном циклусу планирања јавне политике.

Налази вредновања се достављају свим заинтересованим странама, као и руководству, којем служе за ревизију постојећих или успостављање нових приоритета и доношење одговарајућих одлука.

Које су користи од праћења и извештавања?

Праћење остваривања учинака може се користити за:

- Документовање/потврђивање постигнутих учинака;
- Мерење напретка у остваривању циљева;
- Управљање активностима (поступцима) и њихово описивање и побољшање/кориговање;
- Ревизију постојећих и утврђивање нових циљева;
- Увид и оциену ефективности и ефикасности у спровођењу документа јавне политике, односно другог планског документа;
- Утврђивање да ли институција испуњава своје стратешке циљеве.

8.3.1 Принципи развоја система праћења

Праћење треба да обухвати све потребне податке које треба прикупити (евидентирати) да би се пратио напредак у постизању резултата и циљева. То је повезано са разумевањем логике спровођења јавне политике (логика интервенције) и начином на који ће се подаци прикупљати и користити. Потребно је **унапред** знати у којим периодима ће се прикупљати подаци и како ће се прикупљати (методологија), изворе података који ће се користити, који подаци су већ доступни, као и потенцијалне трошкове прикупљања података.

Кључна питања на која систем праћења мора да одговори су:

1. Које податке треба прикупити?

Треба добро размислити које податке треба прикупити да би се добило поуздано мерење у односу на утврђене циљеве јавне политике.

Добар систем праћења покриће све делове спровођења и захтеве јавне политике.

Када и како се подаци прикупљају?

Када се „пасошем показатеља” и акционим плановима утврди који подаци и чињенице су потребни за израчунавање показатеља учинка, потребно је пажљиво размотрити колико је времена потребно за прикупљање података и у којем временском периоду ће се извештавати о спровођењу.

Да би се успоставио добар систем праћења, потребна је јасна веза између циљева и показатеља имајући у виду колико је времена и рада потребно да би се прикупили потребни подаци у оквиру рока за извештавање.

Ко прикупља податке и од кога?

Мора се одредити одговорно лице за прикупљање података, као и лица одговорна за пружање (обезбеђење) података.

Подаци треба да се прикупљају на одговарајућем нивоу. Треба имати у виду терет послова јер се зато што се спроводи више планских докумената о чијем спровођењу се извештава у истим или блиским роковима могу нагомилати послови и преоптеретити запослени.

Када развијате свој систем праћења, водите рачуна о томе:

- да су подаци које прикупљате, анализиране и извештавате **потребни** онима који управљају спровођењем јавних политика за које сте надлежни или задужени;
- да се до података долази **једноставно и уз што ниже трошкове**;
- да је **процес прикупљања партиципативан**, тј. да прикупљању података доприносе сви који учествују у спровођењу планског документа, као и представници циљних група и заинтересованих страна;
- да су подаци које прикупљате из **поузданих извора и релевантни**; ако се при праћењу користе и незванични подаци, као што су подаци прикупљени путем анкета или чланака у публикацијама, потребно је, у мери у којој је то могуће, упоредити и проверити податке са оним подацима који су објављени као званични.

Како укључити заинтересоване стране у процес прикупљања података?

Податке о разноликости врста птица у Републици Србији, као део показатеља одрживог развоја, прикупљају невладине организације. Тај посао је поверен изабраним невладиним организацијама које спроводе теренска истраживања, имају стручњаке, опрему и сл. Орган државне управе не би могао развити теренску мрежу, образовати и запослити довољан број стручњака који би два пута годишње прикупљали такве податке јер би то било одвећ скупо, али нашло се решење...

Извор: Агенција за заштиту животне средине

Ефикасности система праћења умногоме доприноси ЈИС који води РСЈП. Тај систем ће вам знатно олакшати посао, али податке првенствено и даље прикупљају запослени, уносе у их систем и спроводе квантитативну и квалитативну анализу.

8.4 Ко врши праћење спровођења? Улога и одговорности институција и заинтересованих страна у процесу праћења и извештавања

Као што сте видели на претходним странама, кључни предуслов за добар систем праћења јесте:

- ✓ да институције **спровode и обезбеђују средства** за спровођење активности и мера за које су задужене;
- ✓ да институције **одговорне** за прикупљање података, извештавање, анализу и објављивање извештаја своје обавезе спроводе правовремено;
- ✓ да **руководиоци користе прикупљене податке како би оценили извршавање/спровођење**;
- ✓ да се успостави јасан и конзистентан систем који **мери степен успеха**.

То значи:

- ✓ Да се у фази припреме планских докумената јасно **утврђује државни орган, односно институција која је одговорна за њихово спровођење** (водећа институција) и која ће координирати послове прикупљања података и извештавања;
- ✓ Да се утврђује **начин управљања одређеном политиком**, што је изузетно важно када у спровођењу учествује више државних органа и институција;
- ✓ Да се у фази припреме акционог плана за спровођење утврђене политике за сваку активност **утврђује орган или институција која је спроводи и која обезбеђује средства за њено извршење, као и одговорно лице које ће прикупљати податке, проверавати их (верификовати) и спроводити анализу и достављати извештаје органу одговорном за спровођење планских докумената**.

Успостављање управљачких структура за спровођење јавних политика ствара ланац одговорности који је лако пратити и који омогућава да се у сваком тренутку зна ко је одговоран за спровођење активности и мера, укључујући и процес праћења и извештавања. Успостављање организационих структура олакшава управљање јавним политикама. За више види наслов [Координација у планском систему](#).

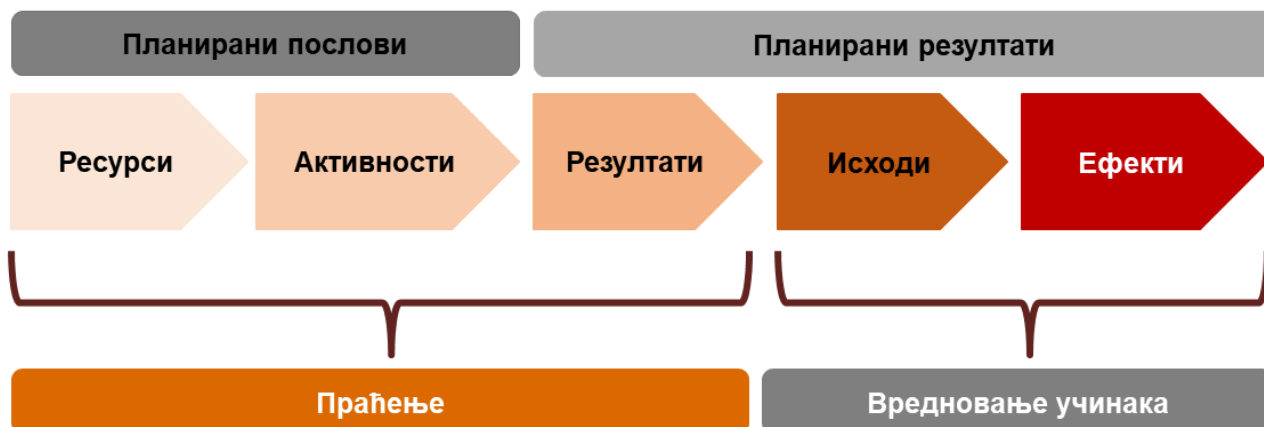
Organization matter

Организација је важна. Послови се могу обавити и без успостављања организационе подршке, али све је много лакше и брже кад постоји организација.

Alexander McKinsey – оснивач консултантске компаније „McKinsey”

8.5 Шта је праћење, а шта вредновање?

Праћење и вредновање учинака (евалуација) захтевају да се систематски прикупљају подаци и информације ради побољшања одлучивања и бољег институционалног учења. Сврха праћења и вредновања јесте да се добију информације које ће помоћи да јавне политике боље испуњавају циљеве и потребе заједнице и доведу до побољшања у друштву, привреди, очувању околине и др. О вредновању види више у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).



Слика 46. Предмет праћења и вредновања учинака.

Табела 28. Основне разлике између праћења и вредновања.

Праћење	Вредновање
Праћење је утврђивање напретка у остварењу циљева политике. Праћење је систематско и стално прикупљање података и њихова повремена анализа како би се утврдиле и мериле промене током одређеног времена. Повезује активности и средства са циљевима.	Вредновање је анализа ефективности/успешности и правца неке мере и обухвата оцену напретка и утицаја. Систематски и објективно процењује релевантност (значај), резултате и успех/неуспех важеће или претходне јавне политике. Анализира зашто су планирани резултати достигнути или нису. Испитује процес спровођења. Указује на недостатке у систему праћења (уколико постоје).
Стална управљачка функција: Прикупља, бележи и извештава о информацијама које се тичу извршења политика које руководилац и други желе да знају. Упоредује прикупљене податке о текућем стању са планираним.	Ређе се врши од праћења Јасно временски ограничена активност.
Пружа информације руководиоцима и заинтересованим странама о спровођењу јавне политике и омогућава сталан и благовремен увид у напредак у спровођењу пратећи достизање планираних резултата. Упозорава на одступања.	Одговара на специфична питања како би доносиоци одлука имали увид и оцену претпоставки на којима је развијена јавна политика, да ли су остварени очекивани резултати, шта је било добро, а шта није и зашто. Уобичајено је циљ вредновања оцењивање релевантности и ваљаности, ефикасности и ефективности, утицаја и одрживости политике.
Прати стварно кретање резултата у односу на планиране.	Више је усмерена на исходе и ефекте спроведене политике.

Обухвата прикупљање и анализу података.

Више је аналитична, даје оцене достигнутог квалитета рада и вредности.

Контрола: коришћење података из праћења за корективне мере како би се ускладило извршење активности у односу на планиране и постигли планирани резултати.

Вредновање увек даје налазе и оцене.

Испитује ненамераване ефекте политике.

Даје препоруке за побољшања и показује шта је било корисно (енгл. *lessons learnt*)

Ко врши праћење: Углавном се спроводи у институцији надлежној за спровођење планског документа којим је јавна политика утврђена.

Углавном се ангажују стручњаци ван институције.

Надлежна/водећа институција координира прикупљање података од осталих институција које учествују у спровођењу и других партнера и одговорна је за извештавање.

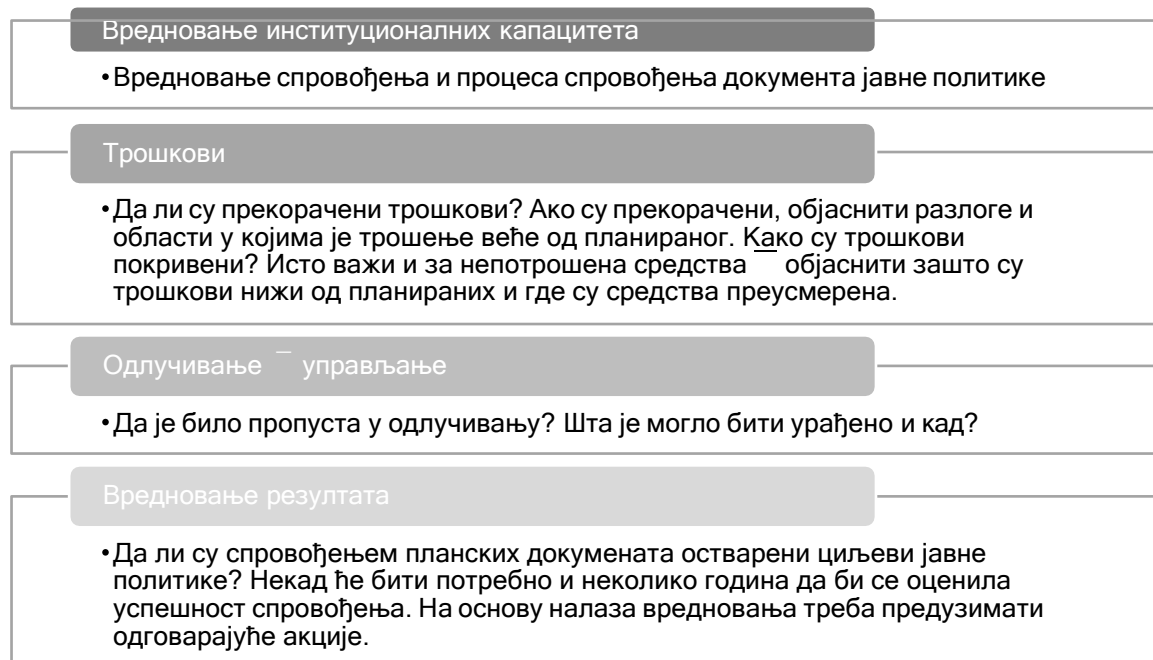
Стручњаци ван институције се ангажују како би се избегао сукоб интереса. Међутим, органи државне управе ипак треба и сами да оцењују политику која се спроводи како би увидели разлике у погледима и стекли искуство у самооцењивању.⁷⁸

Уколико спремате екстерно вредновање свог рада, биће вам потребно да припремите услове које вредновање треба да задовољи и шта очекујете од вредновања, као и профил стручњака који ће на томе радити.

Зато погледајте: [Guidance for SIGMA partners-Annex 5 – Monitoring, reporting and evaluation tools. Monitoring responsibilities: annual and semi-annual report structures and examples: evaluation terms of reference example](#)

Напомињемо да је **систем праћења и вредновања неопходно интегрисати у нацрт, односно предлог планског документа**, као и благовремено обезбедити потребна финансијска средства за спровођење наведених послова, како из буџета, тако и из других извора финансирања.

Циљеви праћења и вредновања морају бити усклађени са очекиваним резултатима, исходима и ефектима који су утврђени у планским документима мада понекад праћење и вредновање могу бити и свеобухватнији.



Слика 47. Који се елементи јавне политике вреднују?

⁷⁸ Реформа државне управе имала је два поступка самооцењивања и *mid-term* евалуацију, као и два извештаја независних монитора (погледајте: www.mduls.gov.rs)

Колико је комплексно спровести вредновање илуструју овај цитат и графикон у наставку:

„Уколико се вреднују комплексна питања, до суда се долази преко бројних независних извора, коришћењем многих техника и вишекритеријумске анализе. Да постоји само један начин да се спроведе вредновање је мит. Чак ни најбоље испланирана студија неће дати информације које ће одговорити на сва она питања које могу поставити учесници у процесу спровођења политике.“⁷⁹



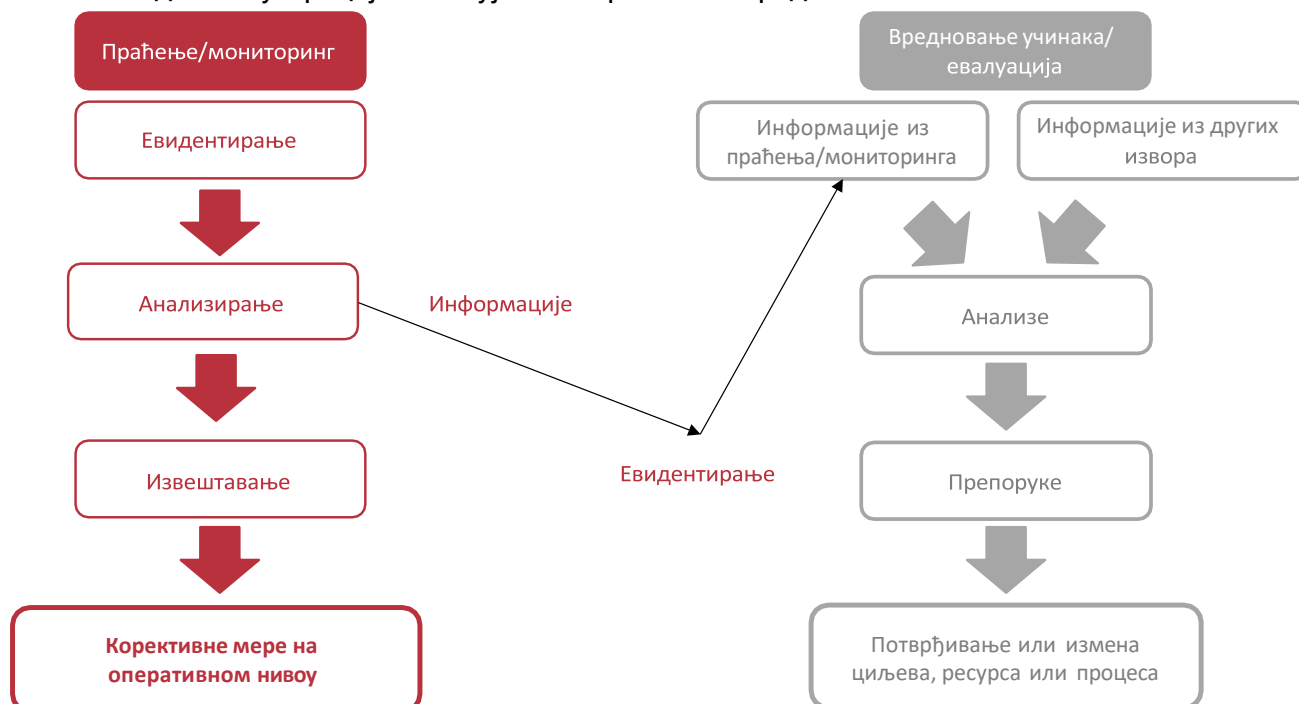
Слика 48. Комплексност евалуације, Извор: Извештај UKCIP – Прингл 2011.

У процесу прикупљања података ради праћења спровођења планског документа прикупљају се и подаци који су битни за вредновање учинака. За потребе вредновања учинака, подаци који се прикупљају треба да олакшају оцену:

- Да ли је логика интервенције која је произашла из **анализе ефеката** још увек валидна?
- Да ли су предвиђени кораци/мере које треба да омогуће достизање циљева јавне политике успешно извршени и да ли је напредак који је остварен у односу на постављене циљеве задовољавајући?
- Броја и карактеристика оних на које спровођење јавне политике може утицати јер такви подаци могу бити корисни за будуће консултације са јавношћу и заинтересованим странама;
- Трошкова и користи за друштво који могу да имају широк обухват од појединачних циљних група или заинтересованих страна до посебних интересних група, као што су што државни органи, привреда, невладине организације;
- Ширег утицаја јавне политике (интервенције).

⁷⁹ Carol H. Weiss, Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies.

Следећа илустрација показује везе праћења и вредновања.



Слика 49. Веза праћења и вредновања.

Погледајте неке од извршених вредновања учинака (евалуација):

https://www.researchgate.net/publication/301668175_An_International_Review_of_Ex-Post_Project_Evaluation_Schemes_in_the_Transport_Sector – транспорт

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140988311001575> – обновљива енергија

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1e3b2f41-d4ba-11e7-a5b9-01aa75ed71a1> – интелектуална својина

<https://emp.lbl.gov/publications/ex-post-analysis-economic-impacts> – енергија ветра

<http://documents.worldbank.org/curated/en/847071468148769638/Ex-ante-economic-analysis-in-AKIS-projects-methods-and-guidelines-for-good-practice> – пољопривреда

<https://coastadapt.com.au/C-CADS/step-6-monitor-and-evaluate#6-3,pmitorimg> – климатске промене

Додатне информације и савете о вредновању учинака – евалуацији и како се она спроводи види у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

8.6 Инструменти праћења

Подаци се у процесу праћења могу редовно сакупљати применом различитих метода, како је ниже приказано:

Систематско евидентирање	Инструменти
- Посматрање - Прикупљање информација - Анализа - Документовање - Извештавање - Поновно планирање	- Акциони план / Матрица логике интервенције - Извештаји о напретку - Статистике - Састанци с другим органима државне, односно јавне управе - Састанци са циљним групама и заинтересованим странама

Праћење спровођења јавне политике можемо организовати на више начина, између осталог, организовањем састанака учесника у спровођењу планског документа, укључујући заинтересоване стране, по потреби добављаче, консултанте и др., праћењем радног распореда и рокова преко – Гантограма, дијаграма Перт, *CPA (critical path analyses)*, спровођењем надзорних активности (посебно када су у питању грађевински радови) итд.

Нека питања важна за праћење која треба да поставите су следећа:

- Који проблеми постоје и шта се предузело да се они отклоне?
- Који проблеми или тешкоће се могу очекивати убудуће (предвиђања)?
- Да ли су потребна додатна средства за спровођење активности, кад и колико?
- Да ли су потребне додатне информације?
- Процена времена за завршетак активности и достизање циљаних вредности.

8.6.1 Праћење помоћу Јединственог информационог система

У складу са ЗПС, спровођење јавних политика, односно планских докумената којима су оне утврђене, прати се путем ЈИС-а, који води РСЈП.

Уредбом о методологији издаје докумената јавних политика 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. Орган јавне управе, односно обвезник средњорочног планирања одређује свог администратора и заменика администратора и координаторе за сваки од документа јавне политике, односно средњорочни план, а остале кориснике који су задужени за извештавање о спровођењу активности утврђених акционим планом из надлежности институције одређују сви органи јавне управе на захтев органа надлежног за координацију јавних политика.

Праћење извршења планова

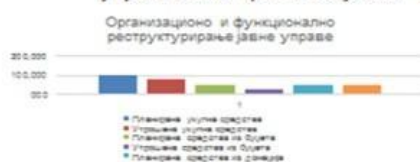
- Извршење планова се прати на годишњем нивоу (чл. 43. ЗоПС – рокови; могућност нотификације);
- У циљу праћења извршења органи уносе податке о оствареним вредностима показатеља;
- Извештавање обухвата и унос података о утрошеним финансијским средствима;
- Део података се уноси кроз извештавање у односу на средњорочни план, а остатак кроз извештавање у односу на акционе планове докумената ЈП.



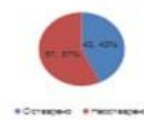
Извештаји о праћењу генерисани аутоматски из ЈИС:

Анализа остварених резултата

- Вредности показатеља - планирано у односу на остварено;
- Напредак у односу на полазну вредност;
- Одступање показатеља у односу на планирану вредност;
- Праћење вредности показатеља кроз временски период;
- Планирана финансијска средства у односу на утрошена;
- Корелација између остварених вредности показатеља и утрошених финансијских средстава.



Реализација мера (остварени резултати у односу на циљану вредност)



табеле 3,4,5,5а.



Да би ЈИС успешно функционисао и да би се искористили сви потенцијали аутоматског генерисања извештаја и раног упозорења на одступања у спровођењу планских докумената (укључујући и средњорочне планове), у надлежним државним институцијама неопходно је:

- У све планске документе **увести мерљиве показатеље**, а посебно развијати и користити националне показатеље и оне који се већ користе (израчунавају) и имају развијене методологије;
- Осигурати да се благовремено и једнократно у **ЈИС унесу планиране активности** пошто се донесе акциони план;
- **Донети упутства и инструкције о прикупљању, анализи и објављивању информација** у вези с планским документима (на пример интерним актом институције);
- Успоставити јасан **систем извештавања у процесу праћења спровођења планских докумената** (коме, када, како, зашто и о чему извештавати). Утврдити ко прикупља податке, а ко их користи и у коју сврху, што је посебно важно ако једна институција спроводи активности и мере утврђене у више планских докумената;
- Обезбедити да се **учинак редовно евидентира** у складу са обавезама које се односе на извештавање;

- Обучити руководиоце да **користе податке из ЈИС-а за доношење одлука**. Сваки орган именује свог администратора за ЈИС, који има приступ систему и који у сваком тренутку извештаје из ЈИС-а може генерисати у складу са предефинисаним табеларним приказима и према захтеву. Може бити успостављена и пракса периодичног, односно чешћег генерисања извештаја из ЈИС-а, поред годишњег извештаја који предвиђа ЗПС.

Такође требало би развити **планове образовања и обука за праћење и вредновање** и инсистирати на коришћењу података добијених у процесу праћења, као и на објективности извештавања.

8.7 Када вршимо праћење?

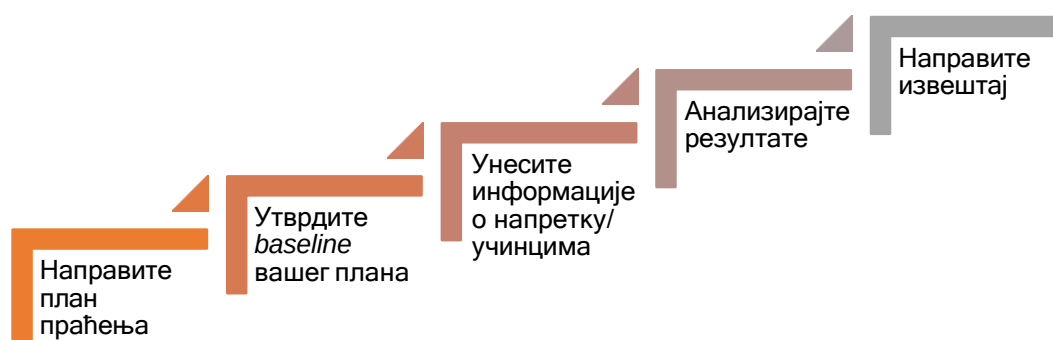
Подаци се морају континуирано прикупљати, иако се најчешће прикупљају у одређеним периодима (годишње, полугодишње, квартално итд.), што зависи:

- од тога да ли се ради о праћењу на оперативном нивоу у односу на праћење остварења средњорочних и дугорочних циљева
- од тога у којим периодима су на располагању подаци којима се израчунава или описује вредност која је показатељ учинка;
- од карактера активности.

Примери периода праћења:

- Развој лако преносивих инфективних болести – дневно праћење и извештавање
- Финансијски резултати – квартално
- Радови – месечно или у складу са ситуацијама (документима извођача радова)

8.7.1 План за спровођење праћења и вредновања



Слика 50. Кораци у праћењу.

Пожељно је изградити план праћења и унети га у плански документ, тако да буде његов саставни део. У плану праћења треба утврдити ко мери, шта мери, у ком периоду и колико често, као и кога извештавати. Када сте утврдили план праћења, важно је за сваки посао праћења у вашој институцији задужити појединце, односно службенике.⁸⁰

Када се уносе подаци у ЈИС, потребно је да се за спровођење активности одреди и унесе надлежни орган, партнери, рокови, потребна финансијска средства и извори финансирања. На основу извештаја из ЈИС-а могу се извести закључци о одступању од планираних рокова за спровођење активности и, по потреби, ревидирати рокове и за повезане активности.

⁸⁰ Појединац је рецимо – помоћник министра. ЕУ за сваки пројекат тражи име одговорног лица – а не свих оних који ће реферисати одговорном лицу и подносити извештаје.

Мора да се зна ко је одговоран за поједине податке. Погледајте Закон о буџетском систему – управљачка одговорност.

Шта план праћења мора да обухвати? Преглед кључних питања – помоћ за припрему плана праћења су питања дата у табели.

Табела 29. Елементи плана праћења.

Неопходни подаци	Извори информација	Прикупљање података	Одговорност	Учесталост	Анализа података	Извештавање
<i>Шта нам је потребно?</i>	<i>Ко може дати информације?</i>	<i>Како прикупити податке ?</i>	<i>Ко шта ради?</i>	<i>Колико често?</i>	<i>Како анализирати податке?</i>	<i>Како извештавати?</i>
Овде упишите одговоре.....						

8.7.2 Утврђивање стања на почетку праћења и вредновања

Почетно стање подразумева кратак приказ стања у области планирања и спровођења јавних политика или њеном сегменту који је предмет планског документа и од којег почиње спровођење политике. Почетно стање⁸¹ омогућава да у каснијим фазама поредите остварене резултате са почетним вредностима и покажете достигнуто стање, односно промену која је остварена. Неопходно је да направите један основни (почетни) пресек, а касније, током спровођења, утврђујете постигнуто стање (нов пресек), што се најчешће ради после великих корекција/ревизија планских докумената, односно јавних политика које су њима утврђене.

Податке о почетном стању добићете на основу резултата ситуационе анализе – анализе постојећег стања, која се спроводи у оквиру *ex-ante* анализе ефеката или добија као резултат *ex-post* анализе или вредновања ефеката претходног планског документа.

Када израда планског документа дуго траје, без обзира што сте темељно анализирали ситуацију на почетку припреме планског документа, може се догодити да по његовом доношењу вредности показатеља не одговарају раније утврђеном почетном стању. У том случају је потребно сагледати чиме је проузрокована та разлика и одлучити које се вредности узимају као полазна вредност у процесу спровођења. Ако постоји таква разлика, треба је документовати у првом извештају о спровођењу планског документа.

8.7.3 Унесите информације о напретку – Шта ваш систем за праћење и вредновање мери?

Систем за праћење треба да мери:

- Спровођење активности – квантитет и благовременост, односно извршење о року;
- Финансијске показатеље – стварне трошкове спровођења активности, достизања циљева;
- Учинке спровођења јавне политике.

⁸¹ Base line, почетно стање, референтни ниво или референтна тачка су синоними ако су у питању показатељи.

Унос планираних и остварених вредности показатеља (приказ из ЈИС-а)

IBM Planning Analytics with Watson™							
Action plan							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							
Exploration							
Base							

Као што се може видети на слици изнад, ЈИС може и да упозори на степен достизања планираних вредности показатеља по методу семафора:

- **Црвено** – кашњење – када остварена вредност показатеља није достигла ону која је планирана за годину за коју се припрема извештај (узимајући у обзир и степен толеранције који се приликом уноса планираних вредности одређује и уноси у систем);
- **Зелено** – усклађеност плана и остварења – када је остварена планирана вредност показатеља (укључујући унапред одређен степен толеранције);
- **Сиво** – уколико за годину за коју се припрема извештај није планирана вредност за тај показатељ.

ЈИС такође спречава пролиферацију информација које се прикупљају током праћења, чиме се избегава додатно оптерећење институција јер се од самог почетка припреме планског документа инсистира на томе да се утврди ограничен број релевантних показатеља који ће се пратити. Редовно уношење података (приликом годишњег извештавања и израде финалног извештаја) омогућава да се генеришу извештаји у којима се говори о резултатима, исходима и ефектима и последичним променама, а не само о набрајању извршених активности. О показатељима погледајте више у поглављу [Савети за утврђивање показатеља учинка](#).

Републички Завод за статистику отворио је све методолошке податке о показатељима које он производи или прикупља.

Како се користе прикупљени подаци и измерени показатељи на нивоу локалних самоуправа можете погледати на страници посвећеној аналитичком сервису и калкулатору на <https://rsjp.gov.rs/sr/analiticki-servis/>

Учесталост мерења утиче на укупну висину трошкова спровођења јавне политике: трошкови прикупљања података морају бити јасно утврђени, нарочито ако се ради о скупим методима прикупљања, као што су масовна анкетирања и интервјуи. О методима прикупљања података од заинтересованих страна и циљних група можете прочитати више у [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу јавних политика и прописа](#).

Британско искуство

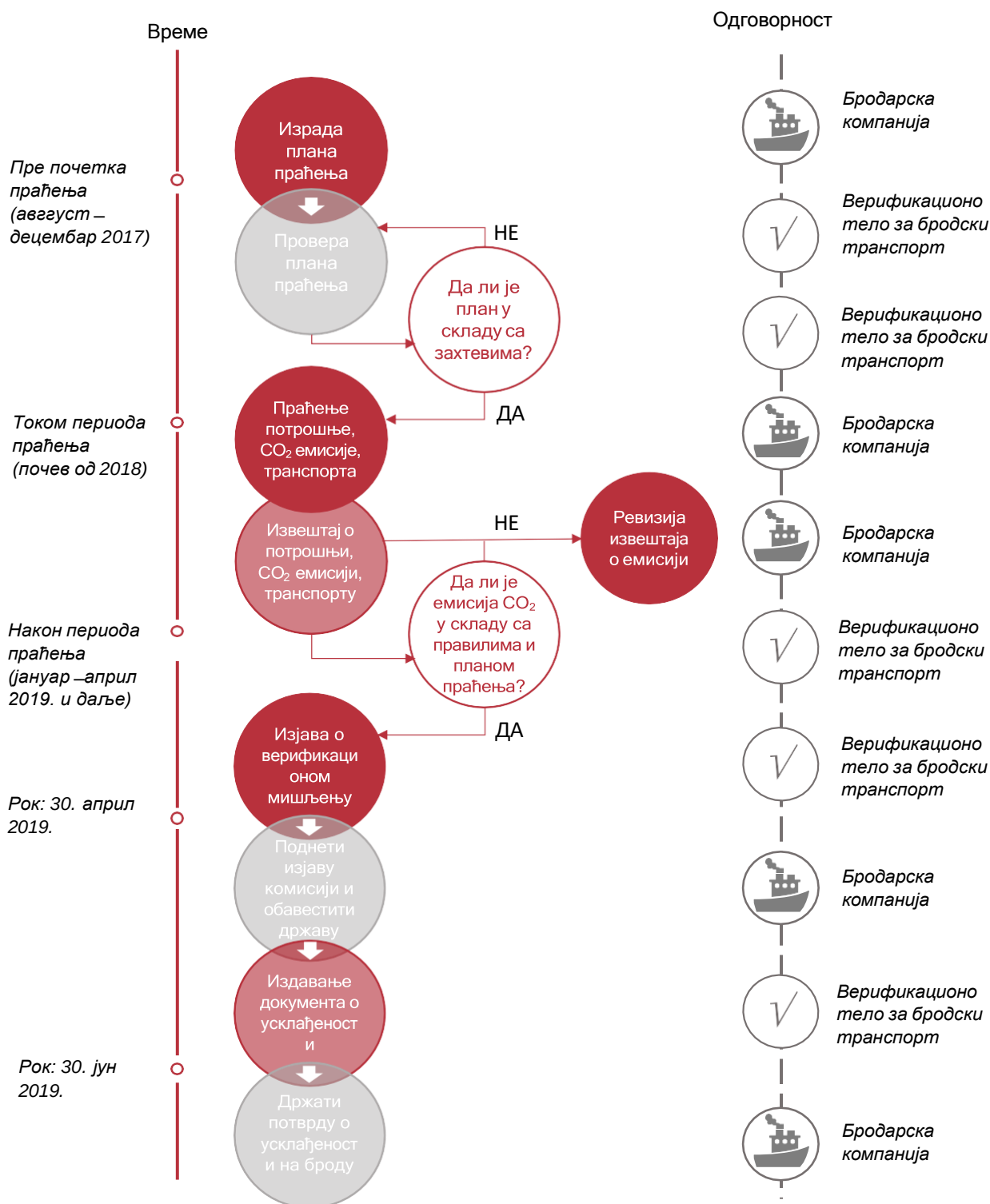
Анализа трошкова прикупљања података за праћење спровођења јавних политика у периоду 2008–2011. показала је велики раст како броја показатеља који се мере са 164 на 645, тако и трошкова (подаци који се за њихов обрачун прикупљају, ангажују људи, троши енергија компјутера итд.). Такав експлозиван раст навео је Британски институт за статистику⁸² да реагује и направи студију о томе шта ти показатељи мере, у којој мери се могу груписати и који од њих су кључни за поједине области, тако да је број показатеља поново смањен.

...but bad statistics cannot inform good policy... али лоша статистика не може дати добре информације за управљање јавним политикама...

У наставку је представљен алгоритам активности према плану праћења на примеру припадника циљне групе на чији рад утиче регулаторна мера којом се спроводи заштита животне средине.

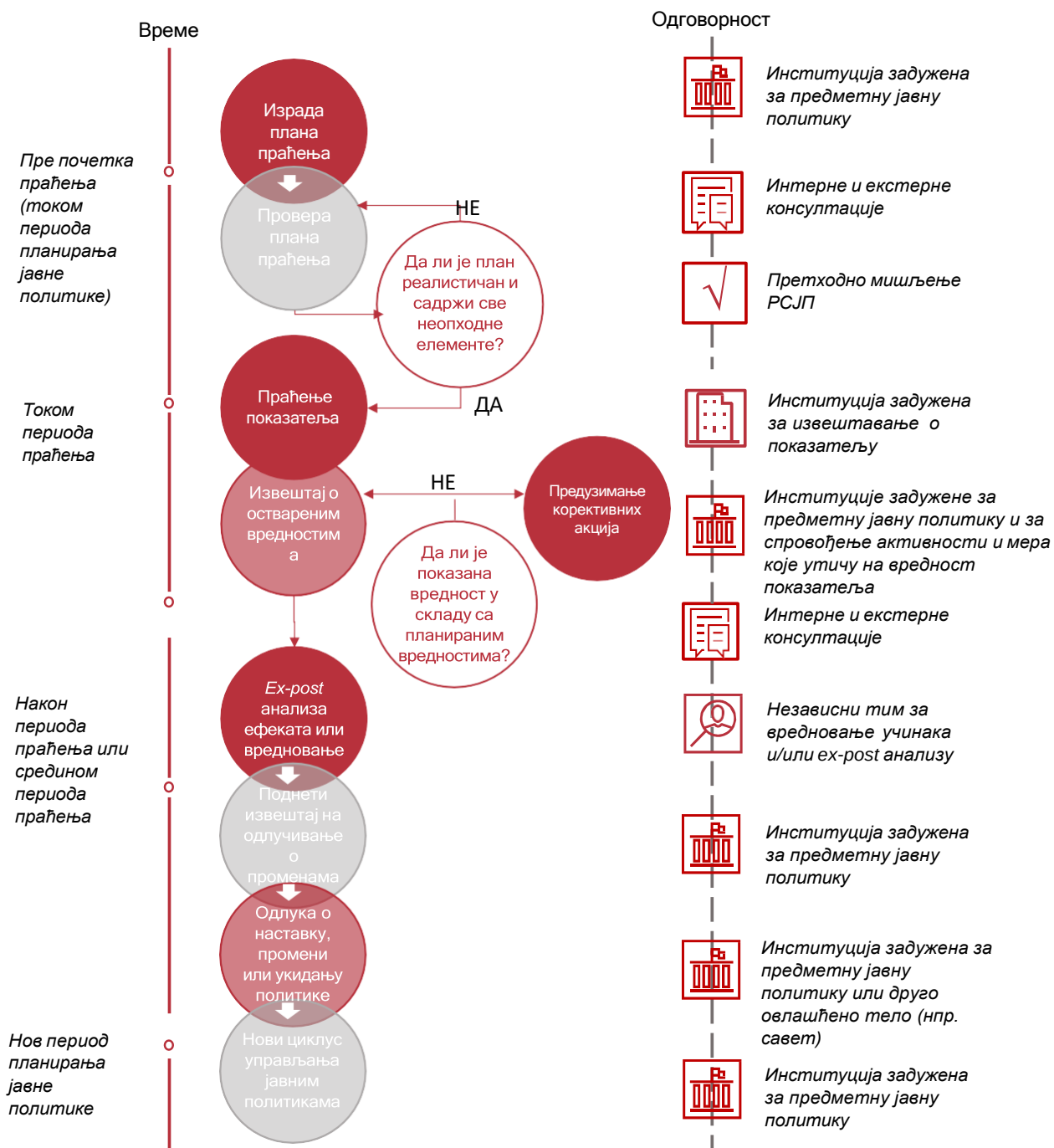
Илустрација приказује како се у пракси спроводи и како се прати спровођење јавне политике. Наиме, уколико је донет плански документ којем је циљ смањење загађења ваздуха угљен-диоксидом, најчешће ће се за његово спровођење користите регулаторне мере које успостављају стандарде и прагове толеранције емисије угљен-диоксида. Да би се контролисало спровођење такве мере, успостављена су различита верификациона тела (комисије, инспекције и сл.) која прате степен емисије угљен-диоксида у циљним групама на које се јавна политика, односно регулаторна мера односи – у нашем примеру оператере у бродском транспорту. Систем праћења и извештавања успостављен је на следећи начин: свака бродарска компанија (припадник циљне групе) дужна је да сачини план праћења, а о саобразности тог плана са захтевима о праћењу и извештавању добија потврду верификационог тела. Верификационо тело проверава план праћења у односу на захтеве (ко мери, шта мери, када подноси извештај, када се потврђује усклађеност са ограничењима емисије). Само мерење може вршити специјализована институција, независна и од верификационог тела и бродарских компанија. Верификационо тело затим, када прикупи све извештаје бродарских компанија или специјализованих независних институција које су му у надлежности, извештава орган државне управе о показатељима емисије и степена усклађености свих бродарских компанија. То је децентрализован систем праћења који показује колико учесника у систему праћења може бити и на који начин се може расподелити одговорност за праћење на више учесника. Подсетићемо вас овде на [Слику 38.](#) која илуструје могући институционални оквир за спровођење, укључујући и могуће децентрализоване начине спровођења активности и мера. **Децентрализоване структуре у спровођењу захтевају и децентрализоване структуре у праћењу и извештавању.**

⁸²<https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmm/migrated/documents/performance-indicators-report-jrssa.pdf> Working Party on Performance Monitoring in the Public Services: Performance indicators: good, bad, and ugly. Извештај је корисно погледати због низа практичних препорука у вези са прикупљањем података и др.



Слика 51. Пример алгоритма за спровођење специфичног плана праћења.

Претходни пример са бродарским компанијама може се преиначити у следећи алгоритам праћења и извештавања који је применљив у великом броју различитих случајева (у било којој област планирања и спровођења јавних политика или индустрији):



Слика 52. Пример алгоритма за спровођење плана праћења спровођења документа јавне политике.

8.8 Извештавање

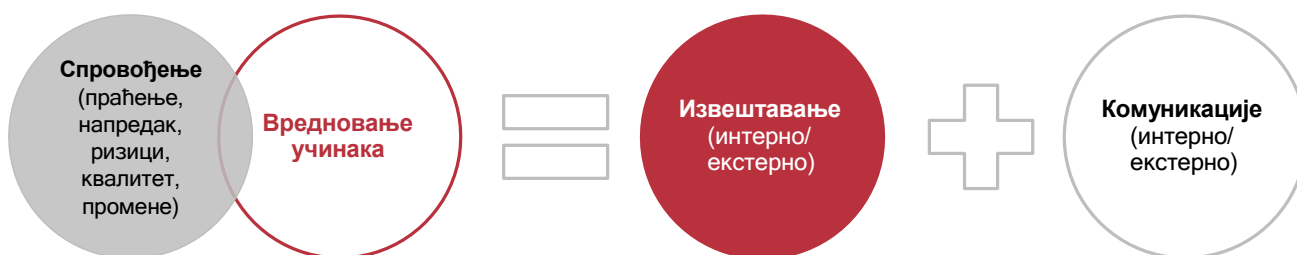
„Добро формулисан проблем је пола решења”
Public Policy Analysis: An Introduction by William N. Dunn

Сав ваш посао у вези са прикупљањем података и информација у процесу праћења спровођења јавне политике мора се организовати у редовне извештаје и представити учесницима у планском систему – Влади, Народној скупштини, као и другим учесницима у планском систему и јавности.

Не заборавите: форма извештаја, као и рокови за подношење извештаја се утврђују унапред да бисте податке организовали и прикупили у складу са захтевима извештавања, као и да бисте знали рок за подношење извештаја и организовали припрему нацрта извештаја, интерну дискусију о извештају, доставили извештај на одобрење и припремили његово објављивање (вест на сајту, конференција за штампу и сл.).

Утврдите:

- ко организује и координира припрему извештаја;
- ко одобрава извештаје;
- коме се достављају извештаји;



Који год извештај да пишете, имајте на уму:

Прво правило – сваки извештај пишете најједноставнијим језиком, који лако могу разумети и они који не учествују у спровођењу јавне политике или који нису стручњаци у датој области.

Друго правило – сваки извештај мора имати одговарајући садржај (структуру⁸³) и мора дати одговоре на питања која суштински интересују читаоца.

⁸³ Члан 35. Уредбе.

8.8.1 Комуникација у процесу извештавања

У спровођењу јавне политике треба изградити јасан систем **комуникације са свим учесницима и заинтересованим странама**. Комуникација мора бити стална и организована око кључних питања. У наставку је дата схема могућих интервала током спровођења јавне политике у којима се захтева интензивна комуникација. Прилагодите је својим потребама, али никако је немојте занемарити.



Слика 53. Потребе за комуникацијом током извештавања.

Са директним учесницима у спровођењу јавне политике, интерним и екстерним, треба да комуницирате континуирано.

Дневна и недељна провера спроводе се само када сте у посебно важним роковима и када су ситуације ургентне. Нагласак комуникације на дневном и недељном нивоу је на активностима, пословима и задацима који се спроводе – обезбеђивање средстава у кратким роковима, пружање подршке најоптерећенијим учесницима у спровођењу активности и сл. Потреба за ургентним решавањем питања треба да је изузетак јер је претпоставка да сте добро планирали све активности и ресурсе и да сте унапред добро идентификовали ризике и мере за њихово превазилажење.

Дневна комуникација обухвата

- Помоћ у добијању информација од чланова тима;
- Потребна средства или савете за спровођење одређене активности;
- Питања о специфичним пословима у оквиру одређених активности;
- Проверу извештаја или одлука које треба проследити доносиоцима одлука или заинтересованим странама.

Имејл подсетници. У договору са осталим учесницима у спровођењу планских докумената договорите се о периодичној координацији (не само у роковима у којима треба да подносите извештаје). Најједноставнији начин за периодичну координацију јесте слање **имејл подсетника** свим лицима одговорним за спровођење активности и мера којим ћете их у

најкраћем подсетити на предстојеће рокове, буџет и кључне догађаје. Заједничке теме укључују, али се не ограничавају на:

- Трошење буџета (предстојећи издаци);
- Посебно важни рокови (прикупљање информација ради ажурирања статуса);
- Завршени послови (шта даље?);
- Обавештење о обављеним пословима (за кога?);
- Сви остали послови – преглед;
- Послове које треба ставити на листу праћења (нови послови или послови са идентификованим ризиком);
- Послови који су на листи, али се ништа не дешава (зашто?).

Можете периодично и **организовати састанке** које ћете посветити кључним резултатима активности, а најавите их недељу дана раније. У позив за састанак унесите:

- Дневни ред састанка;
- Листу позваних;
- Сајтове на којима су објављени достигнути резултати активности, извештај или други релевантни документи (или их пошаљите у прилогу уколико још нису објављени).

Како водити састанак?

Кораци у вођењу састанка су:

1. Потврђивање дневног реда;
2. Представљање оствареног резултата (одговорно лице, односно представник институције која је била одговорна за спровођење дате активности);
3. Питања/дискусија;
4. Следећи кораци.

Свим учесницима одмах после састанка треба послати имејл који садржи:

- Записник са састанка;
- Закључке са састанка (следећи кораци);
- Линк ка извештају о завршеним пословима или другим документима – за коментаре и евентуалне допуне.

Пошто се усвоји извештај о завршеним пословима/активностима, послати свим заинтересованим странама линк за сајт на којем је објављен усвојени извештај.

Стратегија објављивања информација

Информације које се прикупљају праћењем у редовним интервалима и извештавање о спровођењу јавне политике треба доставити јавности и стога је важно направити план њиховог објављивања. У том смислу:

- Ојачајте везе са медијима који се баве питањима на која се односи предметна политика;
- Публикујте извештаје на интернет страници институције, порталима е-управе и порталу *Open data*;
- Редовно објављујте информације на интерним и екстерним сајтовима (сарадња са другим сајтовима – „*linkovi*”);
- Укључите организације цивилног друштва, групе грађана и стручњака у редовну комуникацију, поготово оне који су учествовали у процесу консултација на припреми планског документа.

8.8.2 Врсте извештаја

Извештаји се, начелно, могу поделити у две основне групе:

- Интерни извештаји, који дају информације члановима тима који је одговоран за спровођење јавне политике;
- Екстерни извештаји, који дају информације заинтересованим странама и широј јавности.

Интерни извештаји су детаљни и техничке природе када су намењени тиму који оперативно спроводи активности и мере. Када су интерни извештаји намењени руководству, они су краћи и усредсређени на резултате и на одлуке које се морају донети или проблеме које треба решити.

Екстерни извештаји морају бити пажљивије писани да би их широка јавност лако разумела, неоптерећени детаљима спровођења, већ јасно усмерени на битне резултате, најважније промене, отклоњене или идентификоване препреке итд.

У наставку дајемо преглед основних карактеристика интерних и екстерних извештаја.

Табела 30. Основне карактеристике интерних и екстерних извештаја

Интерно извештавање	Екстерно извештавање
Корисници: одговорна лица за спровођење политике и доносиоци одлука у органима државне управе	Корисници: циљне групе, заинтересоване стране и шира јавност
Сврха: да се информише о спровођењу политике, управљању и одлукама које треба донети	Сврха: Јачање одговорности и поверења
Садржај: Врло детаљан (види интерну комуникацију) за оперативни тим или сажет и усредсређен на резултате и предстојеће одлуке уколико су намењени руководству	Садржај: Апстрахован из интерних извештаја и у складу са ЗПС
Формат: Одлука учесника у спровођењу политике	Формат: Договорен у консултацијама са заинтересованим странама

8.8.2.1 Извештај о напретку

Извештај о напретку показује све елементе јавне политике: спровођење активности и мера и резултате њиховог спровођења, допринос достизању циљева, односно циљаних вредности показатеља учинка, динамику трошења финансијских средстава (буџета), али исто тако говори и о препрекама у спровођењу, ризицима који су предвиђени и условима за њихово активирање, мерама које се предузимају да се избегну и др.⁸⁴

Извештај о напретку може бити израђен у складу са обавезним захтевима за извештавање о спровођењу планских докумената. Такав извештај може бити израђен на захтев руководиоца или Владе. Такође може бити израђен и за различиту публику, те је тада његов опсег и ниво детаља другачији. У наставку дајемо пример садржаја једног извештаја који се припрема мимо прописаних захтева а на техничком нивоу управљања.

⁸⁴ ЈИС генерише табеларни приказ који садржи информације о напретку у спровођењу активности, податке о остваривању рокова, образложења за одступања од планираног рока, нове рокове, податке о утрошености финансијских средстава, податке о оствареним вредностима показатеља. ЈИС такође генерише и статистичке приказе, односно графиконе о спровођењу активности, степену остварености показатеља на нивоу (активности), мера и циљева, као и статистичке податке о реализованим финансијским средствима, укључујући и приказ према изворима финансирања. ЈИС има могућност да прикаже и друге извештаје, нпр. о спровођењу нормативних активности, капиталних пројеката, активности које су везане за неки реформски процес и др.

Табела 31. Садржај интерног извештаја о напретку спровођења политике на техничком нивоу – обавезни одговори.

Преглед за руководиоца – Сажетак (енгл. *executive summary*)

- Назив јавне политике и/или планског документа и идентификациони број (ако постоји).
- Кратак преглед општих и посебних циљева политике.
- Општа оцена постигнутих учинака и проценат спроведености активности и мера и степен остварења циљева.

Резултати и завршени послови

- Проценат завршених послова у тренутку извештавања.
- Планирани почетак – планирани завршетак.
- Стварни почетак – стварни завршетак.

Проблеми, ризици, промена управљања

- Отворена питања и проблеми.
- Отворени ризици и вероватноћа да ће се ризик десити.
- Промене у начину управљања, уколико их је било (у којим областима мора да се промени управљање и како, односно препоруке за будућа побољшања могу бити и на крају извештаја).

Напредак тима

- Послови планирани за претходни период.
- Послови завршени у претходном периоду.
- Послови планирани за наредни период.

8.8.2.2 Извештај о вредновању учинака (евалуацији)

О вредновању учинака и начину на који се припрема и спроводи види више у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

Извештај о вредновању треба да има следеће елементе (поглавља):



Слика 54. Садржај извештаја о вредновању Извештај о вредновању уобичајено припремају стручњаци ангажовани за тај посао који нису запослени у органима државне управе јер се на тај начин обезбеђује објективност суда о активностима и оствареним учинцима. То је сасвим уобичајена пракса у свету и ЕУ јер се сматра да је вредновање учинака јавне политике у целости или планских докумената којима се она спроводи изузетно комплексан посао који траје 6–12 месеци и тражи консултације и са заинтересованим странама и другим лицима и организацијама изван директног круга заинтересованих. Спроводећи вредновање, владе желе да добију дубински увид у области планирања и спровођења јавних политика, односно сектора, и у спровођење јавне политике како би резултате те анализе искористиле у наредном циклусу припрема јавних политика.

Погледајте и прочитајте неке извештаје о вредновању:

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf>

Поред евалуације реформе јавне управе можете прочитати и низ извештаја поднетих током њеног досадашњег спровођења. Важно их је прочитати јер су прављени сопственим снагама – организованим и сталним радом државних службеника.

<https://www.giz.de/de/downloads/giz2013-en-evaluierungsbericht-2010-2012.pdf>

Пример евалуације у средини периода спровођења – Извештај о кохезионој политици. Ако прочитате овај извештај, лако ћете разумети извршене измене у прописима о коришћењу средстава кохезионих фондова и алокацији средстава.

https://ec.europa.eu/regional_policy/.../policy/.../barca_en.htm

8.8.2.3 Годишњи извештај

За потребе припреме годишњег извештаја коришћењем података из ЈИС све информације и подаци морају бити ажурирани у складу са стањем након протекла једне календарске године (посебно када су у питању показатељи). Надлежни предлагач преузима податке из ЈИС, у форми табеле која представља извештај о спровођењу акционог плана на годишњем нивоу. Поред табеле, 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.

Треба имати на уму да је форма извештаја израђеног помоћу ЈИС предефинисана и уколико треба да пружите додатне информације заинтересованој јавности, структура, визуелна решења и други елементи извештаја могу бити додатно обогаћени и прилагођени потребама уз поштовање минималних прописаних захтева.

8.8.2.4 Финални и трогодишњи извештај

У духу управљања системом јавних политика фокус извештаја свакако треба да буде на постигнутим учинцима пре него на опису спроведених активности. Добар пример за то је *Online Monitoring Tool* (OMT) који се користи за праћење остварења резултата реформе јавне управе (<https://monitoring.mduls.gov.rs/>)

Процес вредновања је истовремено и процес израде извештаја о резултатима спровођења стратегије, односно програма. Извештавање о вредновању врши се 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: релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости. Извештај о резултатима спровођења стратегије, односно програма припрема се након истека сваке треће календарске године од дана усвајања стратегије, односно програма. Такође, припрема се и финални извештај.

Финални и трогодишњи извештај садржи:

- Уводни сажетак са освртом на достигнућа и изазове током периода извештавања
- Налазе вредновања, и то:

- ✓ преглед планираних и утрошених финансијских средстава за период извештавања,
 - ✓ оцену о остварењу општег и посебних циљева, као и мера у односу на показатеље учинка на основу критеријума релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости,
 - ✓ 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 идентификоване у стратегији, односно програму
- Препоруке, које представљају основ за измене и допуне постојећих стратегија, односно програма, као и основ за наредни циклус планирања јавних политика.

Извештај говори о достигнутим ефектима и исходима, анализира опште услове спровођења и који фактори су позитивно, а који негативно утицали на спровођење јавне политике. Оцењује се успешност, ефикасност, ефективност и општа способност људи и институција да спроведу утврђену јавну политику. Извештај даје препоруке о томе како наставити спровођење јавне политике, увести новине и сл.

Употребите све могућности графичких приказа да покажете промену и утицај који су остварени спровођењем јавне политике, као и ваш уложени труд. Практичне савете и примере за визуализацију података можете наћи у [Анексу 14 – Алати за визуализацију података – кратак преглед](#) као и у Анексу 8: [Графички приказ – визуализација показатеља учинака](#).

8.8.2.5 Посебни извештаји

Посебни извештаји се пишу када треба брзо и кратко информисати о спровођењу јавне политике, било јавност, било министра или другог руководиоца као одговорног за њено спровођење. За такву врсту извештаја изузетно је важан стил писања, а посебно, квалитет и концизност информација које се дају.

У раду министарстава и Владе често се дешава да се врло комплексне информације морају припремити у врло кратком року за највиши ниво одлучивања, што није увек лако. Стога је потребно научити како се такве информације пишу. При изради таквих хитних, извештаја долази до изражаја важност систематичности и континуитета у праћењу и евидентирању информација јер у највећем броју случајева нећете имати времена да их истражујете и прикупљате.

Сврха кратких информација (брифинга)

У категорију посебних извештаја спадају извештаји који се припремају за министра, односно руководиоца органа или другог доносиоца одлука, као лица одговорног за спровођење јавне политике. Ти извештаји могу имати **оперативни карактер** када министра треба обавестити у оквиру осталих послова како се одвија спровођење одређене јавне политике. Уобичајена форма таквог извештаја је кратка информација. Она се може користити за различите сврхе. Садржај кратке информације мора да одговара сврси и разлозима због којих је затражена информација. Ваша кратка информација о спровођењу јавне политике може бити:

- **Предлог за одлучивање** – врло кратко представља информације око неког специфичног питања и даје низ могућности за одлуку са кратким описом мана и предности како би доносилац одлуке могао да размотри и изабере решење;
- **Информација** – даје информације највишег нивоа о конкретној политици, планском документу или некој специфичној области. То може бити **подсетник за разговоре** са највећим донатором који подржава спровођење одређене политике. У оквиру подсетника, потребно је дати кључне податке о спровођењу, тј. кад се почело са спровођењем, колико средстава је планирано, колико потрошено, колико је извештаја поднето, који су најзначајнији трендови, каква је динамика спровођења и шта је планирано за наредни период. Зависно од степена спроведености јавне политике могу се додати размишљања о будућим корацима.

Друга врста извештаја је извештај за министра којим га, с времена на време, обавештавате о главним трендовима у спровођењу јавне политике. Концизно, на једној страници, тачку по тачку треба изнети кључне податке о спровођењу јавне политике, укључујући проблеме, ризике, последице, као и препоруке о томе како даље поступати.

- **Информација о отвореним питањима** – даје информације највишег нивоа о одређеним питањима која су се током спровођења политике појавила (из разних разлога), а о којима одговорно лице мора бити информисано. То могу бити нерешена питања између министарстава, изненадни догађаји који могу довести до одлагања неких активности и сл.

Најважније је за писање кратких информација да се зна зашто се пишу (обавештење, одлука) и да се с тим усклади садржај.

Садржај кратких информација

Већина кратких информација (бележака) мора имати:

- ✓ **Јасан наслов** – он мора да на први поглед открива садржај документа и његову сврху;
- ✓ **Садржај** – две-три тачке које дају синтетизовану информацију;
- ✓ **Подаци о томе зашто се пише информација** – тражи мишљење, разматрање и доношење одлуке, рокове и сл.

Информација, зависно од сврхе за коју се пише, мора да садржи следеће:

- ✓ Ко даје информацију и које су институције повезане;
- ✓ Шта је учињено у спровођењу и у ком периоду;
- ✓ Активности водећег министарства, став у процесу спровођења, реаговања на одређене појаве (све зависно од сврхе за коју пишете информацију);
- ✓ Да ли је потребно обавестити Владу, тражити одобрење за обавештавање и кад;
- ✓ Због чега је настао проблем, став заинтересованих страна и јавности.

Све што напишете мора бити засновано на чињеницама, једноставно изречено и битно.

Процените да ли постоји нека информација од посебног значаја која треба да се укључи или постоје важне статистичке информације или саопштења, а ако постоје, важно је навести их у тексту, али на начин који привлачи пажњу.

Неке земље имају прописану форму садржаја кратких информација и посебно се води рачуна да остане траг ко је сачинио информацију, ко ју је одобрио и коме је достављена.

Такав извештај не би требало да буде дужи од једне стране. Систематизујте текст по тачкама и настојте да реченице буду што краће и концизније.

Садржај треба да обухвати само најзначајније тачке. Начин на који је настао проблем или како се дошло до решења може се увек дати у одвојеном документу.

Како сажети садржај на једну страну и у кратком року?

Саветујемо да грубо скицирате најважније информације и потом постепено скраћујете и повезујете текст. Ишчитавајте информацију и за сваку ставку питајте се зашто је у информацији? Скраћујте реченице и чистите текст од уметака, понављања. Прочитајте документ као целину и видите да ли је све на свом месту.

Политичари су људи с много обавеза и могуће је да нису уско стручни и до детаља упознати са стањем и активностима у датој области. Зато ваше информације морају да им привуку пажњу, да буду кратке и да дају разлоге за одлуку.

Не заборавите, ви саветујете, али не доносите одлуку. Ви описујете опције и дајете разлоге за избор једне од њих. То има значајне импликације на метод комуникације о резултатима спровођења јавне политике. Политичари морају да донесу коначну одлуку, а ви морате дати објективан опис стања и оцену сваке опције. Ваш документ, ма како кратак био, треба да садржи кључне препоруке, ризике, последице, предности и мане сваке опције.

Карл В. Патон – Basic Methods of Policy Analysis and Planning

Како „запаковати” све информације у кратку форму?

Можете видети савете других на:

<http://www.atlas101.ca/pm/concepts/writing-a-briefing-note/>

<https://prd-idrc.azureedge.net/sites/default/files/idrcpolicybrieftoolkit.pdf>

<http://www.fao.org/3/i2195e/i2195e03.pdf>

https://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/icpa_policy_briefs_essential_guide.pdf

<https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/dr-guide-eng.pdf>

www.plainlanguage.gov/contactus.cfm. *Federal Plain Language Guideline*

[Примери кратких информација](#) дати су у Анексу 13. овог приручника.

Постоји много пратећих извештаја који се односе на оперативно праћење спровођења јавне политике у којем можете описати све неопходне техничке аспекте процеса, али они нису окосница општег годишњег извештаја. Међутим, сви ти извештаји су важни и морате их уредно чувати и архивирати за потребе каснијих анализа.

Пошто је већина извештаја објављена на интернет сајтовима и доступна јавности, могуће је да ће бити предмет истраживања неке од заинтересованих страна која може помоћи да се реши проблем, брзо и ефикасно. Сви ти извештаји су трајни сведоци колико је напора потребно да се окупе људи, подели посао и управља системом јавних политика.

Један од примера добре праксе сажимања извештаја и визуализације резултата јесте Годишњи извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018–2020. године:

<https://monitoring.mduls.gov.rs/downloadFile/?id=11056&type=doc>

9 БУЏЕТ — МЕСТО ГДЕ СЕ ПОВЕЗУЈУ СВЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Толико пута сам говорио о томе у овој кући да се скоро стидим да то још једном поновим, али то начело, нажалост, још није постало део јавног мњења – расходи зависе од политика.

Дисреали, у свом говору у Доњем дому Парламента 1862.

Од самог почетка рада на припреми планских докумената треба имати у виду да ће се све што је планирано једног дана преточити у буџет – буџетске програме, програмске активности и пројекте. Притом, показатељи учинка се морају повезати како са циљевима, тако и са ресурсима да би заједнички дали слику напретка или показали шта је било успешно, а шта мање успешно и да би се прикупљено искуство искористило у наредном планском и буџетском циклусу.

Плански и буџетски процес се разликују, а разлике међу њима почивају на њиховој различитој природи. Плански документи исказују намеравању промену, а буџети исказују финансијска средства намењена за остварење те промене кроз буџетске програме, програмске активности и пројекте и имају системска ограничења (фискална правила и лимите), ревизорску, чак и међународну контролу. Неретко се плански документи доносе на период дужи од буџетског средњорочног оквира расхода (три године). Стога када припремате плански документ, размишљајте како да планиране активности повежете у логичке целине које се могу лакше трансферисати у буџетске оквире, како програмске, тако и финансијске и како да усагласите показатеље учинка из планског документа са показатељима у програмском буџету.

Помоћ у том послу представља увођење **средњорочних планова** и повезивање са програмским буџетом, али то је тек корак ка усклађивању планова и буџета. Сучељавање средњорочних планова и буџета је сусрет планова и могућности – средњорочни планови показују шта треба урадити, а буџет показује шта се може финансирати. У тој фази планског и буџетског процеса врши се „апсолутна” приоритизација – годишњи буџет ће финансирати активности највишег приоритета из средњорочних планова.

Потребно је разумети основе појмове буџетског система и буџетског процеса и повезати их са припремом различитих планских докумената.

9.1 Буџетски закони и прописи

Буџетски систем у Републици Србији регулишу следећи закони и подзаконски акти:

Пропис	Сврха
Закон о буџетском систему	Закон о буџетском систему ⁸⁵ поставља правни оквир за прикупљање, распоређивање и трошење новца прикупљеног од пореза и других јавних прихода. Прописује начин и рокове у којима се припрема годишњи буџет, начин на који се годишњи буџет извршава и како се извештава о извршењу буџета. Влада је по уставу обавезна да припреми буџет за наредну годину и да поднесе извештај о утрошеним средствима буџета и оствареним циљевима из претходне године. Овај закон дефинише обавезе за све буџетске кориснике.

⁸⁵ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sqrs/skupstina/zakon/2009/54/1/reg>

Закон о буџету	Утврђује годишњу алокацију средстава за спровођење буџетских програма са пројекцијама за наредне две. Буџет је програмски и оријентисан је на резултате. Саставни део Предлога закона о буџету је и образложење, које од 2012. године садржи и образложење сврхе трошења средстава и како финансиране активности доприносе остваривању циљева Владе. Сваки захтев за коришћење буџетских средстава мора бити заснован на закону. Предлог закона о буџету за наредну годину са свим пратећим документима се објављује на сајту Народне скупштине, а пошто се донесе Закон о буџету, он се објављује на сајту Министарства финансија. Буџет се може мењати једино на начин на који је донет, тј. законом (ребаланс буџета).
Фискална стратегија	Утврђује се на рок од три године и она поставља оквире средњорочних расхода. Корисницима буџета одређује фискални оквир и ниво потрошње, као и приоритете финансирања. У Републици Србији је прихваћен модел да се прави средњорочна (трогодишња) пројекција расхода (<i>Medium-Term Budget Framework – MTBF</i>), која се објављује у Фискалној стратегији. Фискалну стратегију доноси Влада и подноси Народној скупштини на разматрање, али не и на усвајање. Фискалне пројекције се могу кориговати на основу стварних кретања у привреди и буџету.
Упутство за израду програмског буџета	Акт који доноси министар финансија ради спровођења Закона о буџетском систему, којим се ближе уређује структура буџета и утврђују основни појмови и елементи програмског буџета, начин успостављања програмских структура, мерење показатеља и извештавање. Упутством за израду програмског буџета предвиђена је обавеза корисника буџета да прате и извештавају о учинку буџетских програма.
Упутство за извештавање о учинку програма	Акт који доноси министар финансија да би се одредио начин праћења и извештавања о учинку програмског буџета државних органа. Овим документом се разрађују обавезе и одговорности у праћењу и извештавању, као и начин коришћења информација о учинку приликом израде буџета. Упутство прописује следеће: садржај извештаја о учинку, обавезе и календар извештавања, интерну организацију ради праћења и извештавања, као и припреме за спровођење поступка прикупљања података, праћења и извештавања и начин коришћења података.
Упутство за припрему приоритетних области финансирања	Овим актом Министарство финансија прописује начин прикупљања предлога и утврђивање приоритетних области финансирања за наредни средњорочни период, усклађен са билансним могућностима буџета и ограничењима за буџетске кориснике. Акт прописује да се утврди које су нове, као и које су постојеће политике и начин њиховог финансирања из одрживих извора: из реалног раста прихода буџета и из ослобађања „фискалног простора“ за нове политике када се заврши финансирање постојећих програма и пројеката. Овим актом се спроводи и Уредба о капиталним пројектима

(„Службени гласник РС”, број 679/23). Наиме, капитални пројекти се пријављују и бирају за буџетско финансирање по посебним правилима⁸⁶.

**Упутство за
родно
одговорно
буџетирање**

Родно одговорно буџетирање доприноси ефективности и транспарентности коришћења буџета и омогућава бољи увид у користи које имају жене и мушкарци од спровођења појединих јавних политика.

Институције буџетског система су:

- **Министарство финансија – Фискални савет – Народна скупштина.** Министарство финансија подноси Предлог закона о буџету за наредну годину Народној скупштини на доношење. Фискални савет даје мишљење о усклађености Предлога закона о буџету са Фискалном стратегијом и правилима. Министарство финансија предлаже и Закон о буџетском систему и Фискалну стратегију.
- **Управа за трезор:**
 - Пројектује приливе и одливе буџета Републике Србије током године и дефинише лимите плаћања
 - Предузима активности ради одржавања адекватног нивоа ликвидности;
 - Прати извршење буџета у односу на план, даје предлоге за корекције ради ефикаснијег управљања готовином;
 - Извештава о извршењу буџета.
- **Државна ревизорска институција** врши екстерну ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања и ревизију сврсисходности пословања⁸⁷ корисника буџетских средстава. Годишњи извештај подноси Народној Скупштини.

9.2 Зашто је буџет важан?

Буџет је најмоћније средство прерасподеле друштвеног производа и зато је важно знати на шта се троши. Кроз Закон о буџету се:

- Распоређују ограничена средства према утврђеним приоритетима;
- Балансирају интереси различитих друштвених група које желе да имају корист или да избегну терет;
- Врши расподела прихода на потрошњу и инвестиције.

Када припремате плански документ, морате имати у виду буџетска ограничења, а када конципирате мере, размишљајте о начину њиховог финансирања, као и о динамици трошења.

Пример: Национална стратегија заштите животне средине утврдила је инвестиционе пројекте неопходне за остваривање стандарда ЕУ у тој области, чија је процењена вредност 10 милијарди евра. Јасно је да Република Србија не може у кратком року да достигне те стандарде јер захтевају изузетно високе инвестиције.

Шта урадити? Проценити пројекте са становишта највећег утицаја на животну средину – на пример 600 милиона евра инвестиције у пречишћавање воде утиче на квалитет пијаће воде у региону у којем живи 35% становника Републике Србије.

⁸⁶ Успостављена је Централизован база капиталних пројеката (ПМИС-Public Investment Management Information System), која представља информациони систем успостављен при Министарству финансија. База представља информациони систем за унос пројектне документације у свим фазама пројектног циклуса, а ради идентификације, евиденције, оцењивања, одабира и праћења капиталних пројеката..

⁸⁷ Испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава да би се стекао довољан, адекватан и поуздан доказ за извештавање о томе да ли је субјекат ревизије употребио средства у складу са начелима економије, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

Шта даље?

- Испитати могућности коришћења донаторских средстава, односно других извора финансирања осим буџетских средстава.

- Изабране пројекте развити по фазама како би се финансијски терет расподелио на више година.

- Консултовати се са Министарством финансија о изворима финансирања – порези, посебни порези за заштиту животне средине; политика цена прераде пијаће воде, односно отпадних вода и годишњег буџетског ограничења за такву врсту активности.

- Консултовати се са Управом за јавни дуг о могућности задуживања/издавања државних гаранција за овако скуп пројекат.

Буџет је резултат планирања јавних политика и приоритизације циљева и мера утврђених у средњорочним плановима и усклађених са Фискалном стратегијом и средњорочним оквиром расхода. Влада Народној скупштини предлаже буџет са јасно утврђеном висином средстава за финансирање планираних активности.

Плански документ који повезује спровођење јавних политика и буџета, односно средњорочног оквира расхода јесте **средњорочни план**. Он поспешује спровођење јавних политика тако што се процењени трошкови планираних мера и активности које треба спровести током три наредне године повезују са средњорочним оквиром расхода. Финансираће се најважније, приоритетне мере јавне политике и на тај начин ће се боље реаловирати средства из буџета који мора бити фискално одржив.

Средњорочни план побољшава припрему програмског буџета кроз повезивање средњорочних пројекција расхода са мерама и активностима у документима јавних политика.

За подршку у повезивању планских докумената са буџетом види [Приручник за израду средњорочног плана](#) и [Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#).

9.2.1 Економска, политичка и техничка основа буџета

Буџет има своју економску, политичку и техничку основу.

Економска основа одражава начела финансијске одрживости и реалистичности. Економска основа су макроекономски подаци и пројекције које припремају Министарство финансија и Народна банка Србије и подаци су доступни на њиховим интернет страницама. Такође, економске пројекције релевантне за Републику Србију могу се наћи у:

- публикацији Међународног монетарног фонда (ММФ) *World Economic Outlook*;
- часопису *Finance and development (FD)*;
- *Regional economic outlook: Fiscal monitor*;
- извештајима о консултацијама у складу са чланом 4. Статута ММФ-а;
- извештајима о текућим аранжманима (стендбај и сл.);
- извештајима Светске банке – *Country policy strategy* и др.

ММФ и Светска банка имају веома богату базу података и различита истраживања која су доступна свакој земљи чланици, на које се можете пријавити за редовно електронско обавештавање.

Пријава је лака преко: <https://www.imf.org/en/About> (публикације); <http://www.worldbank.org/en/about> (newsletter).

Такође користите њихове отворене базе података за свој рад. Базе вам дају табеларне и графичке приказе изабраних података.

Погледајте и на сајту [Фискалног савета](#) нека истраживања, анализе и извештаје које тај савет прави и коментаре и мишљења дата на буџетске документе.

Политичка основа – значи да Влада преко буџета настоји да оствари оне програме које је поставила као своје приоритете (у Програму Владе, односно АПСРВ). Приоритизација циљева је најосетљивији део припреме буџета јер повезује планске документе са њиховим

финансирањем и спровођењем. То се ради преко средњорочних планова државних органа и институција у сарадњи са Министарством финансија. Укратко, то је сусрет реалног стања државних финансија са намерама и плановима и од тога зависи успешност спровођења планских докумената и у њима утврђених промена, циљева и учинака, али и стабилност буџета.

Техничка основа – то је разврставање трошкова према различитим класификацијама, припрема извештаја о реализацији одобрених расхода, програмска структура и сл.

Како техничка основа изгледа и колико је припрема буџета комплексан посао можете видети у Образложењу Закона о буџету. Пример тог образложења можете наћи на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2018/Obrazlozenje%202019.pdf>

9.2.2 Фискална ограничења буџета

Фискална правила постављају ограничења пред фискалну политику како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила несигурност у погледу будуће фискалне политике. Фискална правила одређена су Законом о буџетском систему и деле се на општа и посебна.

Општим фискалним правилима⁸⁸ одређује се:

1. **Прво** – да циљни годишњи фискални дефицит у средњем року износи 1% БДП-а;
2. **Друго** – опште фискално правило одређује да дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 45% БДП-а;
3. **Треће** – да се држава не може задуживати код Народне банке;
4. **Четврто** – Министарство финансија утврђује ограничења фискалног трошења.

Посебна фискална правила обезбеђују да се фискални дефицит смањи у односу на БДП највећим делом тако што ће се смањити текући јавни расходи. Циљ посебних фискалних правила јесте и то да се промени структура јавне потрошње у правцу смањења расхода и повећања јавних инвестиција. Принципи одговорног фискалног управљања налажу да се расходи за плате и пензије сведу на одржив ниво тако да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП-у бити до 7%, односно учешће пензија у БДП-у до 11%.

9.2.3 Контрола буџета

Буџет се контролише на више начина:

- **Интерна контрола расхода** – не може се трошити више новца него што је алоцирано за поједину активност и може се трошити само за утврђене намене. Буџетска инспекција такође контролише како буџет троше буџетски корисници.
- **Екстерна контрола** – Државна ревизорска институција, чији годишњи извештај усваја Народна скупштина.

Специфичну контролу буџета представљају:

- Консултације са ММФ-ом у складу са чланом 4. Статута ММФ-а. Та врста извештаја о финансијском стању земље обавезна је за све чланице ММФ-а. Ако земља има стандбај или неки други аранжман са ММФ-ом, спровођење програма контролише се по том основу;
- Консултације о фискалној и монетарној политици са ЕУ које Република Србија има иако није чланица ЕУ јер се јавне финансије морају оспособити да извршавају обавезе према буџету ЕУ (доприноси за кофинансирање пројеката и програма ЕУ), програму реформи јавних финансија, као и оспособити за одговорно управљање средствима ЕУ, као што су секторске подршке које се реализују преко националног буџета.

⁸⁸ Закон о буџетском систему, Фискални савет, ММФ фискална правила.

Екстерна контрола извршења буџета коју обавља Државна ревизорска институција више није ограничена на испитивање правилности у трошењу буџетских средстава. Државне ревизорске институције широм света, као и Државна ревизорска институција Републике Србије, све су више усредсређене на спровођење **ревизије сврсисходности пословања** које испитују економичност, ефикасност и ефективност трошења средстава, као и **да ли су постигнути циљеви за које су средства утрошена**.⁸⁹

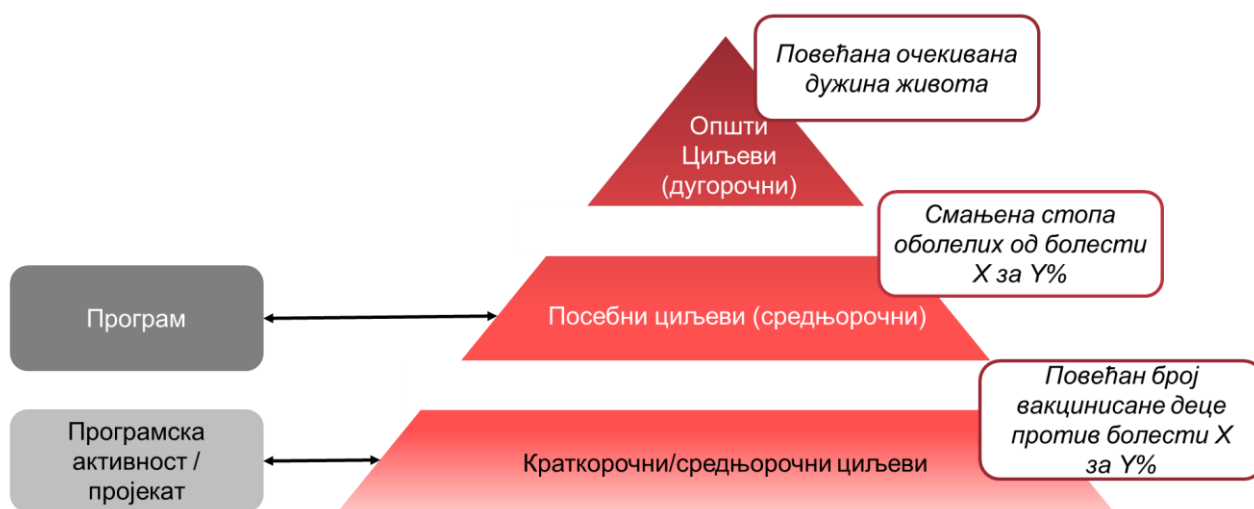
9.3 Шта је програмски буџет?

Програмском класификацијом буџета унапређује се начин на који се израђују финансијски планови буџетских корисника, као и начин на који се ти финансијски планови анализирају. Сваки програм, програмска активност или пројекат морају имати унапред утврђене показатеље учинка, што омогућава:

- да се прате и анализирају различите програмске активности како би се видело која од њих и у којој мери доприноси остварењу постављених општих и посебних циљева буџетског програма;
- да се мери ефикасност утрошеног новца (вредност за новац – енгл. *value for money*) и ефективност спроведених активности (допринос промени стања у сектору);
- да се на време уоче заостаци у спровођењу програма/активности и остваривању њихових циљева, као и да се на време траже мере које ће допринети да се боље спроводе одобрени програми који се финансирају из буџета и боље и чешће (квартално) прати остваривање како финансијских учинака, тако и **остваривање постављених циљева**.

Програмска структура
корисника буџета

Циљеви корисника буџета



Слика 55. Хијерархија елемената програмске структуре буџета⁹⁰

Сажету и врло информативну слику шта је буџет оријентисан на резултате – *performance oriented budget* – како функционише, шта обухвата и сл. можете наћи на: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>

⁸⁹ Примере извештаја о обављеним ревизијама сврсисходности пословања можете наћи на интернет презентацији Државне ревизорске институције: https://www.dri.rs/izvestaji_o_revizijama

⁹⁰ Упутство за припрему програмског буџета: <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta.pdf>

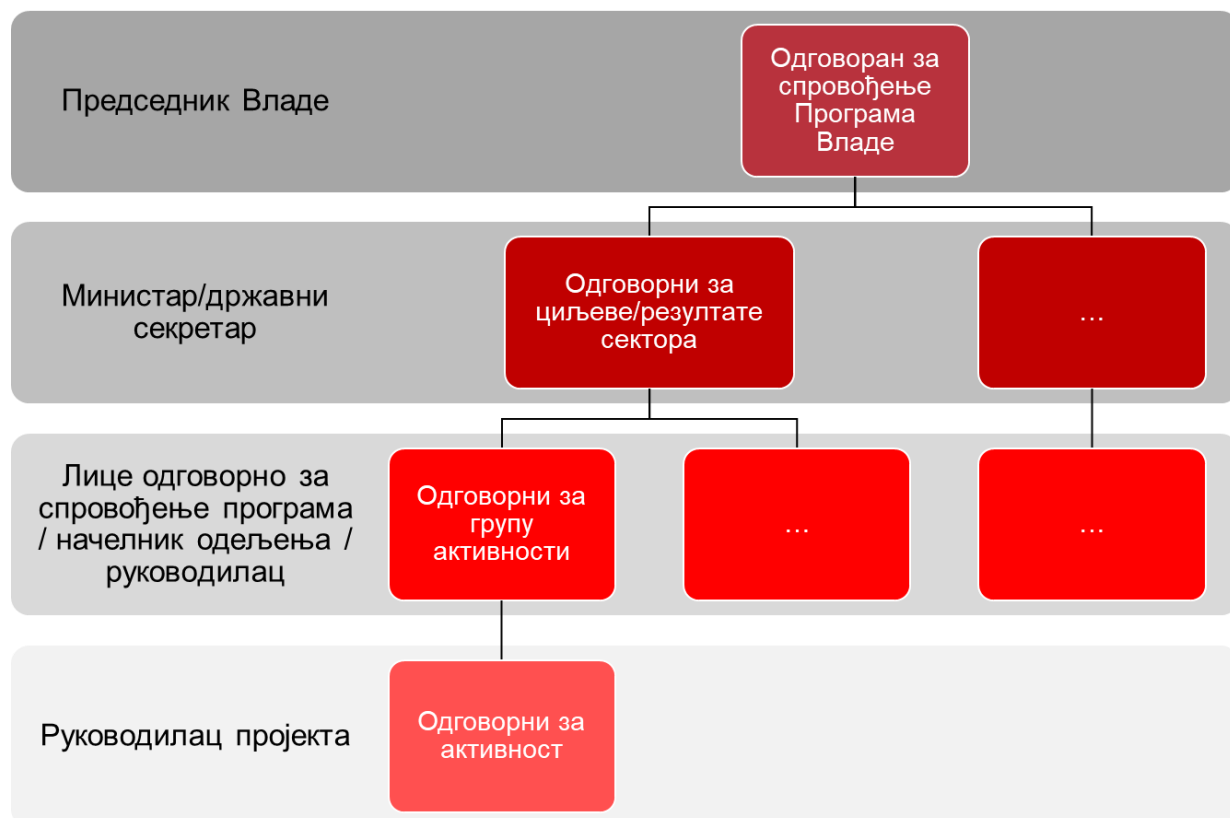
Програмски буџет уводи и додатне одговорности за руководиоце. Више није довољно да се средства наменски троше и да се правилно евидентирају јер програмски буџет подразумева и одговорност учесника у буџетском програму за постизање утврђених циљева. Програмски буџет захтева да државни службеници одговорни за буџет и планирање поседују специфична знања и вештине како би подржали координацију политика и уравнотежен развој датог сектора.

Француска: Улога програмског менаџера (лица одговорног за спровођење буџетског програма)

Програмски менаџер је лице које поставља релевантни министар како би то лице усмеравало акције за спровођење буџетског програма. Оно сарађује у формулацији стратешких циљева програма, под надлежношћу министра. Оно је одговорно за постизање тих циљева, тј. повезује плански процес с планирањем буџетских расхода за његово спровођење. Стога то лице путем дијалога са руководиоцима организационих јединица које имају улогу у програму преводи приоритетне циљеве јавне политике у оперативне циљеве и повезује их са одговарајућим буџетским програмом, релевантним за сваку од тих организационих јединица.

У Републици Србији, као и у другим земљама које немају дугу историју програмског буџетирања, буџетски програми су најчешће утврђени у складу с надлежношћу појединачне институције. У земљама са дужом праксом у програмском буџетирању или буџетирању на бази учинка (*performance based budgeting*) дефинисање буџетских програма креће од планских докумената, односно од општих и посебних циљева утврђених планским документима. На тај начин ће све институције у домену своје надлежности које спроводе активности и мере које доприносе заједничком циљу имати један буџетски програм за тај циљ. Свака држава може утврдити другачије критеријуме за утврђивање програма. Неке могу на пример имати искључиво секторске програме, неке ће увести регионалне програме, поред секторских, док ће се неке одлучити само за регионалне програме (од којих сваки садржи секторску расподелу на nižем нивоу). Како год да се утврђују буџетски програми, принцип је исти – **уместо институционалног планирања фокус је на управљању на основу циљева, односно резултата или учинака** (*Result Based Management* или *Performance Based Management*).

Реформски процеси у Републици Србији у области управљања јавним политикама у синергији са програмским буџетирањем, као и изградом АПСПВ управо представљају темељ да се нагласак процеса планирања и рада у државној управи премести са процеса и активности на резултате и учинке који се постижу – на управљање на основу циљева у државној управи. Тамо где се управља на основу циљева нестају силоси – такмичење међу институцијама за алокацију средстава – сви, у домену своје надлежности, теже ка истим циљевима који су усклађени хоризонтално и вертикално.



Слика 56. Хијерархија одговорности за резултате.

Реформа државне управе – управљачка одговорност

Постављено је питање зашто је промењен програмски део буџета – нема више имена лица одговорних за спровођење програма, изостали су програмски показатељи. Одговор је био да су се многи прихватили да буду одговорно лице за спровођење програма не размишљајући да у неком тренутку треба поднети извештај. Кад су започели припрему извештаја о оствареним резултатима, показало се да су показатељи немерљиви или захтевају више рада него што се очекивало. Морало се приступити преиспитивању показатеља, али и образовању запослених о томе шта је посао и како га треба да га обавља лице одговорно за спровођење програма.

Извршене су измене Закона о буџетском систему и уведен је појам управљачке одговорности.

Буџетски програми корисника буџета и њихови циљеви у Републици Србији утврђују се на основу њихових:

- Законом прописаних надлежности и организационе структуре;
- Средњорочних планова и планских докумената.

На основу законом прописаних надлежности корисника буџета утврђује се листа њихових кључних надлежности. Програми се утврђују у складу с кључним надлежностима и, у мери у којој је то могуће, остварује њихова веза са организационом структуром да би се обезбедила примена принципа организационе одговорности над спровођењем програма.



Слика 57. Програмска структура државних органа.

9.3.1 Структура програмског буџета и дефиниције основних појмова

Утврђени сектори у којима делују корисници буџета представљају основу за планирање и управљање буџетом, као и оквир за утврђивање приоритета и циљева Владе у областима планирања и спровођења јавних политика. Веза између сектора и нижих нивоа програмске структуре (програма, програмских активности и пројеката) омогућава да се на свим нивоима власти анализирају активности корисника које доприносе спровођењу утврђених циљева.

Према Упутству за израду програмског буџета постоје 24 сектора. Ти сектори се исказују у годишњем буџету заједно са алокацијом средстава за текућу годину и пројекцијама за две наредне године. Табела алоцираних средстава већ на први поглед указује на приоритете Владе и обавезе које се морају испунити. Види: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2018/Pregled%20budzeta%20po%20sektorima%202019.pdf>

Буџетски сектори се разликују од сектора који су утврђени за програмирање помоћи ЕУ, а како се повезују објашњено је у [Упутству за израду програмског буџета](#)⁹¹

Програмску структуру корисника буџета чине три програмске категорије којима се групишу издаци. За сваку категорију се утврђују издаци, а програмски издаци су збир свих програмских активности, односно пројеката:



Слика 58. Програмске категорије и њихова хијерархија.

Програмске категорије распоређене су у два хијерархијска нивоа. На вишем нивоу су програми, а на нижем су програмске активности и пројекти који им припадају. Програм представља скуп активности са заједничким планираним друштвено-економским исходом, које корисници буџета спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима.

⁹¹ Ажурирано у јулу 2021. године.

Програм се састоји од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Средства опредељена за програм алоцирају се апропријацијама везаним за програмске активности и пројекте у оквиру програма.

Програм утврђује и спроводи један или више корисника буџета и није временски ограничен.

Програмска активност је текућа и континуирана делатност корисника буџета чијим спровођењем се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Програмске активности се утврђују на основу уже утврђених надлежности корисника буџета, као и ресурса потребних за њихово спровођење, тако да чине функционалне, трошковне и управљачке целине.

Табела 32. Разлике у карактеру програма и пројеката.

Програм:	Пројекат:
Обухвата целокупне промене у сектору	Спроводи специфичну компоненту програма
Усмерен је на стратешке циљеве	Усмерен је на резултате и детаље спровођења
Има генерално утврђене циљеве	Има јасно утврђен циљ и резултате
Трајање програма може, али не мора, бити временски ограничено	Има јасно утврђен рок
Могу се прилагођавати/мењати током времена како би се остварила најбоља корист за институцију и кориснике њених услуга	Настоји да избегне свако одступање од утврђеног циља како би се осигурано спровођење пројекта и достизање циљева
Захтева високо позициониране руководиоце, често захтева стратешке и политичке расправе и ван институције (парламент, цивилно друштво)	Захтева управљачку комуникацију првенствено на радном/оперативном нивоу која се тиче оперативних детаља
Доводи до општег побољшања рада институције који може бити многоструко и не у целини дефинисано на самом почетку програма	Извршава специфичне унапред утврђене задатке
Захтева високо позиционираног и утицајног руководиоца, визионара, вештог у политичкој комуникацији, као и у раду са људима на кључним местима у организацији, али и у другим деловима јавне управе	Захтева руководиоца који обраћа пажњу на детаље, који је способан да добро руководи тимом, планира до детаља, стриктно прати задатке утврђене у пројектном задатку и који извршава постављене послове и извештава.

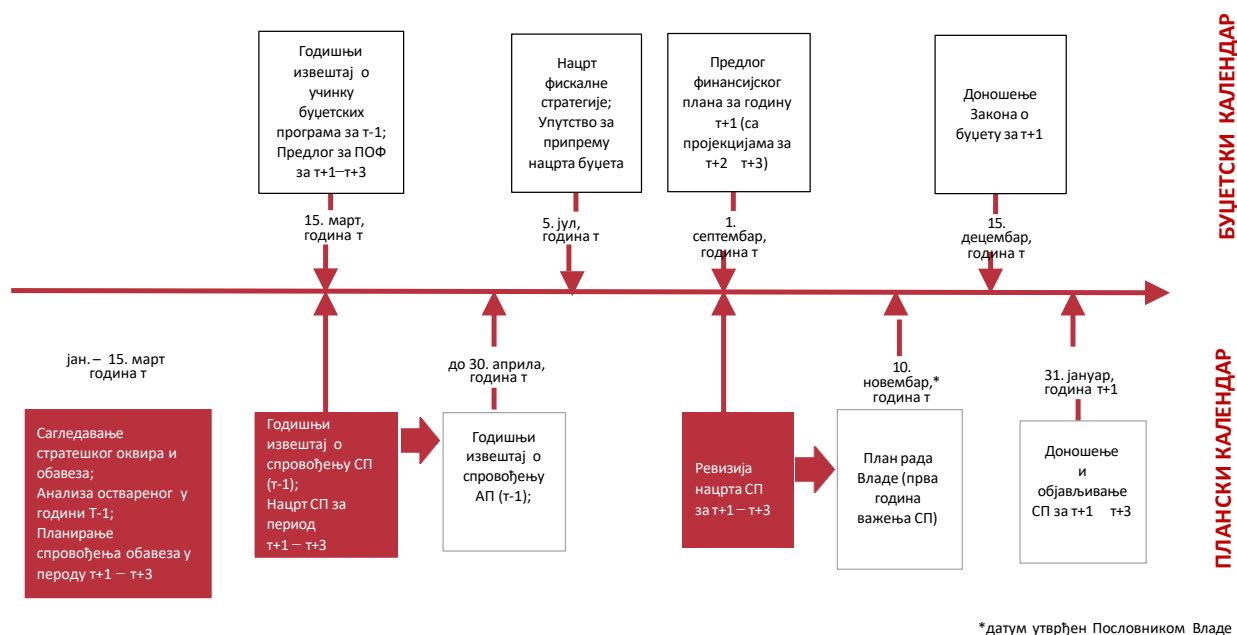
Не заборавите разлику између буџетског програма и програма као документа јавне политике.

Табела 33. Разлике између буџетског програма и програма као документа јавне политике.

Програм као документ јавне политике утврђен чланом 14. ЗПС	Буџетски програм утврђен у члану 2. тачка 58) Закона о буџетском систему
Програм представља групу независних, али тесно повезаних мера и/или сродних пројеката	Програм је скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Утврђује га и спроводи један или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен
Програм се доноси, по правилу, на три године	
Програм престаје да се примењује када истекне време на које је донет...	

9.4 Планирање и припрема буџета

Припрема буџета за наредну годину траје практично током целе текуће године у складу са буџетским календаром.



Слика 59. Буџетски и плански календар.

Пратите календар како бисте и своје активности на повезивању планова са буџетом благовремено извршили.

Веровали или не – у тек основаној агенцији сви су били заузети важнијим пословима од припреме буџета. Предлог за финансирање агенције није предат, буџет је усвојен, прошли су новогодишњи празници и поставило се питање ресорном министарству зашто запослени у агенцији нису примили плату. Тек тада је откривен пропуст. Наредног месеца је, после избора, формирана нова влада, која је предложила свој буџет, а агенција овога пута није заборавила да припреми свој финансијски план.

9.4.1 Однос планирања јавних политика и буџета

Плански документи морају бити повезани са проценом трошкова њиховог спровођења. Трошкови спровођења морају бити укључени у средњорочне буџетске пројекције и у годишњи буџет ради финансирања, затим следи контрола трошења, оцена постигнутих резултата и извештавање.

Како ЗПС повезује планске документе са проценом трошкова њиховог спровођења:

ЗПС	Задатак	Финансијска обавеза
Начело финансијске одрживости	Приликом израде и спровођења планских докумената поштују се фискална ограничења расхода и издатака и имају се у виду ефекти спровођења јавних политика на раст бруто домаћег производа и инвестиција, прихода и примања, одржавања и сервисирања дугова	Поштују се фискална ограничења
Начело реалистичности	Подразумева уважавање финансијских, економских, друштвених, културних, просторних, еколошких, регионалних, административних и других могућности и ограничења	Уважавају се финансијске могућности
План развоја	...а за прве три године важења Плана развоја узимају се у обзир и смернице средњорочне економске и фискалне политике које је донела Влада ...	Узимају се у обзир смернице фискалне политике
Инвестициони план	Инвестициони план је основа за израду средњорочних приоритета јавних инвестиција и обухвата инвестиционе програме и пројекте јавних инвестиција које треба спровести у планском периоду.	Обухват инвестиционих програма и пројеката јавних инвестиција... Пошто Инвестициони план припрема Министарство финансија, расходи за инвестиције морају бити обухваћени буџетским пројекцијама. У Закону о буџету за 2019. годину у члану 5. побројане су све јавне инвестиције; а издвајања за јавне инвестиције износе 2,7% БДП-а.
Концепт политике	Концепт политике се, по правилу, доноси ако има више међусобно искључивих опција.... као и када је потребно утврдити документ јавне политике са високим трошковима спровођења.	Високи трошкови спровођења
Садржина акционог плана	Акциони план садржи, између осталог, податке о средствима потребним за спровођење мера и активности, о изворима финансирања из којих су обезбеђена средства, а када је буџет наведен као извор прецизирају се програмске активности и пројекти	Процена средства потребних за спровођење Буџетски програми Програмске активности
Средњорочни план садржи:	... преглед мера за остваривање утврђених циљева за све време важења тог плана повезаних са буџетским програмима, као и програмским активностима и пројекцијама у оквиру којих су планирана средства за њихово спровођење	Буџетски програми Програмске активности Планирана средства за њихово спровођење
	Обвезници средњорочног планирања израђују средњорочни план у складу с процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти) имајући у виду ограничења утврђена средњорочним оквиром расхода	Средњорочно планирање Процес израде буџета Средњорочни оквир расхода Програми, програмске активности, пројекти

Средњорочни план и акциони планови су документи који се највише приближавају тренутку извршења планираних мера и активности. Што је рок извршења ближи, то и процене трошкова спровођења морају бити прецизније и уклопљене у буџетске документе.

Свака земља развија свој систем процене висине трошкова јавних политика на начин који највише одговара њеном нивоу економске, социјалне и демократске развијености. Заједничка замисао јесте да се што је могуће више трошкова утврди и повеже са мерама и активностима за спровођење јавне политике, као и да се све заједно усклади са оквирима буџетских пројекција расположивих средстава.

Веза између планирања, буџета и резултата остаје слаба. Упркос напретку у реформи система управљања јавним финансијама и великим инвестицијама да се тај процес побољша, остварен је незнатан напредак у повезивању планских докумената, јавних политика и буџетског механизма. *Трећи округли сто о управљању за резултате – Ханој 2017*⁹²

Веома је важно указати да може постојати слаба кохезија буџета – неповезане мере различитих органа неће довести до остваривања циљева и планираних резултата и у том смислу биће потребно да се ускладе средњорочни планови институција, пре свега, на основу циљева.



Слика 60. Веза средњорочног буџетског оквира и планских докумената.

⁹² Ова констатација не односи се само на Републику Србију. Слична ситуација је у многим земљама.

9.4.2 Улога средњорочног плана

Средњорочни план је плански документ који омогућава да се повежу утврђене мере и активности за спровођење јавних политика са средњорочним оквиром расхода и представља један од кључних управљачких инструмената у систему управљања јавним политикама.

Сврха средњорочног плана јесте да дâ свеобухватан и ажуран преглед обавеза (мера и активности) које треба да се спроведу унутар институције током наредне три године тако што:

- омогућава да се усклади број, обим и динамика спровођења мера и активности са расположивим ресурсима (људским и финансијским) и приоритетима (стратешко управљање ресурсима);
- обезбеђује да се детаљно планирају активности организационих јединица унутар институције, чиме се избегава појава „уских грла” због великог обима посла или недостатка средстава;
- повећава транспарентност и одговорност тако што обавезује институцију да средствима која су јој додељена спроведе јасно утврђен скуп мера и активности;
- обезбеђује ефективан програмски буџет и средњорочни оквир расхода – који су у складу са циљевима и приоритетима јавних политика;

Израда средњорочног плана, кад се израђује први пут, обезбеђује усклађеност (у смислу временских рокова, одговорности и додатних оперативних детаља) између планских докумената.

Једна од карактеристика средњорочног плана јесте да омогућава да се „премости” јаз између планског и буџетског процеса, тако што омогућава да се мере и активности чији су трошкови процењени у ранијем периоду преточе у финансијски план у реалном времену. Због протеча времена, корекција мера и активности, као и промена на тржиштима могуће је одступање реалних од планираних трошкова спровођења јавне политике. Ова одступања не значе да треба покренути процедуру за измену планског документа због повећаних трошкова, већ те трошкове треба унети у средњорочни план и повезати са средњорочним пројекцијама расхода и алокација средстава.

Средњорочни план представља важан алат за усклађивање приоритета државе у средњорочном периоду јер повезује све обавезе једне институције, укључујући обавезе утврђене у планским документима чији је предлагач друга институција (или за чију координацију спровођења је задужена друга институција) и институционалне планове развоја са процесом буџетског и средњорочног планирања расхода на нивоу државе, омогућавајући да се утврде приоритетне потребе и расположива средства, чиме се обезбеђују фискална стабилност и одрживост.

Како се повезују средњорочни планови са програмским буџетом види у [Приручнику за израду средњорочног плана](#) а како утврдити трошкове јавних политика у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#).

9.5 Боље планирање – бољи буџет

Економска и политичка теорија сматрају да увођење буџета заснованог на резултатима води смањивању неусклађености између **политичких циљева, планирања и спровођења**. Програмски буџет оријентисан ка резултатима повезује алоцирана средства са мерљивим резултатима. Резултати се мере на нивоу активности, мера и циљева, како општих, тако и посебних, а алоцирана и утрошена буџетска средства везују се директно или индиректно за резултате. Да би се то могло учинити, потребно је да се све битне буџетске информације редовно и систематски прикупљају са јасним методологијама и метаподацима и у потпуности и благовремено објављују за све програмске области и институције одговорне за одређене резултате. Да би буџет био планиран на такав начин, мора се успоставити систем процене и мерења трошкова који би омогућио да држава повеже повећање алокација и извршење буџета са остваривањем резултата.

Како створити механизам који ће ускладити доношење одлука са расположивим средствима?

То обухвата стварање механизма који ће олакшати преношење политичке визије у средњорочни стратешки политички избор у одрживом финансијском оквиру. Много тога, као што су трошкови напуштања појединих политика или увођења нових, мора бити обухваћено средњорочним оквиром расхода. За доношење одлуке о политикама које ће се финансирати најбитније је да се обезбеди да су предлози о којима влада одлучује усаглашени са буџетом и планираним финансијским оквиром и временском динамиком расхода и да су разматрана сва финансијска питања (трошкови различитих опција политика), да су процењени трошкови сваке опције на средњи рок и на крају периода спровођења (који може бити дужи од периода средњорочног плана и др.) и да су **јасно образложени** у предлогу који се подноси влади. То подразумева **да морају постојати капацитети у државној управи да процене (евалуирају) опције јавних политика које долазе из ресорних министарства** како би се обезбедило да њихово финансирање не наруши фискална ограничења.

Светска банка: INTPEAM

Такав начин рада је комплексан и захтева високе инвестиције у информатичку подршку процесу планирања и буџетирања и њиховог повезивања како би се смањио терет обавеза прикупљања података и извештавања. Поред тога што је потребно инвестирати у информатичку инфраструктуру, **неопходно је обучити довољан број људи да користе те податке у свом свакодневном раду и њихово знање користити за редовне консултације и промене да би се појачале везе између припреме и спровођења планских докумената са припремама и извршењем буџета.**

Такође, пошто су промене у систему планирања и буџетирања комплексне и брзе, неопходно је утврдити период за који ће се вредновати ефикасност и ефективност успостављеног система, на основу чега ће се одлучити како даље наставити развој планског и буџетског система.

Овакав систем захтева ефикасну координацију свих буџетских корисника, доносилаца одлука и извршилаца у систему јавне управе. Нарочито је важно да руководиоци имају способност да донесене одлуке о приоритетима и правцима деловања јасно пренесу на све нивое руководилачких и извршилачких радних места и да ефективно разделе задатке усмерене ка остварењу циљева. Координација и консултације у овом процесу заузимају посебно важно место.

Како створити и побољшавати механизам консултација и дискусија међу државним органима?

Стварање календара стратешких саветовања у Влади омогућило би да се пре доношења стратешких одлука размотре све опције и трошкови јавних политика. То би омогућило да јавне политике буду предвидљивије и међусобно укрштене (упоређена решења и њихова усаглашеност), што је веома важан принцип за успешно управљање ресурсима. Таква саветовања помажу да се побољша квалитет јавне политике док се она још припрема или њена успешност у току спровођења. Да би се развио такав механизам, неопходне су техничке консултације државних органа и других надлежних институција и неопходно је видети који начин је најпогоднији да се такве консултације и дискусије остваре.

Функционалне консултације унутар Владе ће обезбедити не само да изабране јавне политике имају рационалну алокацију средстава већ и да легитимност таквих избора буде већа.

Погледајте извештаје о спровођењу реформе јавне управе и видећете да су примењени сви напред наведени принципи. Створена је функционална управљачка структура која прати спровођење реформе како за потребе спровођења претходне тако и за потребе спровођења нове Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године (погледајте [Прилог 5 уз Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 2030. године - Координација, управљање и извештавање о спровођењу реформе јавне управе](#)).

Пракса програмског буџетирања се релативно споро развија, а поготово се споро развијају иновативни начини повезивања планског система са буџетом, као финансијским системом државне управе. Развој оба процеса потребно је контролисати и усмеравати. У првом кораку тог процеса довољни би били редовни састанци (бар два пута годишње). Корисно би било да се такви састанци одрже пре почетка и на крају годишњег циклуса планирања и припреме буџета да би се сви упознали са намераваним активностима и начином на који ће се оне спроводити, као и евентуалним новинама и оцењеним ефектима који могу утицати на редовне активности. Увек се мора имати у виду да су то процеси који се морају пратити и с времена на време мењати како би се прилагодили променама које настају.

То није нимало лако јер буџетски процес има логику рачуноводственог исказивања података, тако да су потребна врло специфична знања да би се ти подаци преиначили у податке погодне за управљање системом јавних политика.

Промене јавних политика су кључ фискалног прилагођавања, а чврста буџетска ограничења одозго надоле дају додатну подршку за дугорочно одржање фискалне стабилности у Републици Србији. Неопходан је даљи развој институционалних механизма у Влади, што би омогућило поновну приоритизацију и поновну алокацију засновану на снажној техничкој подршци, поузданим информацијама и знању.



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Подршка реформи јавне управе у оквиру
Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе

АНЕКСИ УЗ ПРИРУЧНИК ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА

10 АНЕКСИ УЗ ПРИРУЧНИК ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА

10.1 Анекс 1 – Сарадња са Народном скупштином, њеним радним телима и народним посланицима

Прописи омогућавају да Народна скупштина и њена тела активно сарађују са Владом, министарствима и грађанима. У примени новог законодавног оквира о планском систему било би добро искористити и овај облик сарадње за креирање јавних политика које одражавају највише интересе грађана.

ЗПС и Пословник Народне скупштине подржавају сарадњу са представницима Владе у многим областима, као и са организацијама цивилног друштва. Са становишта планског система посебно је важно имати у виду могућности за консултације са народним посланицима и радним телима Народне скупштине у свим фазама управљања јавним политикама, од планирања до праћења, вредновања учинака и извештавања.

Начин функционисања Народне скупштине и њених радних тела уређен је **Пословником Народне скупштине**. Тај документ вам може бити веома користан да бисте разумели поступке у раду радних тела и раду саме Народне скупштине, што ће вам омогућити да боље планирате време за припрему документа који доноси Народна скупштина и искористите могућности за консултације и сарадњу и када Народна скупштина не доноси плански документ који припремате.

Могуће је организовати **посебну седницу скупштинског одбора** или у сарадњи са надлежним одбором организовати **јавно слушање**, што је јединствена прилика да се изнесу ставови свих заинтересованих страна пред аудиторијем који ће о тим ставовима одлучивати.

Стога је потребно развити план комуникације са народним посланицима заинтересованим за одређена друштвена, економска и друга питања и одборима у чијој надлежности је разматрање прописа и других аката у одређеној области која је од интереса за институцију у којој радите како би се њиховим укључивањем у активности које су у вези са планским системом и доношењем планских докумената ојачао допринос заинтересованих страна и допрло до што ширег круга грађана.

Такође, пошто народни посланици имају слободу да се удружују у групе, потребно је бити информисан о групама које су формиране, а које вам могу помоћи у сарадњи са Народном скупштином.

Један такав **пример представља и Економски кокус** Народне скупштине – неформална група народних посланика, организована на добровољној бази, чији су основни циљеви:

- Активно и јавно залагање за унапређење пословног амбијента у Републици Србији;
- Заступљеност питања у вези са економским развојем у свим релевантним парламентарним дебатама и одлукама;
- Рад на побољшању законодавног процеса у области привреде предлагањем амандмана;
- Учествовање у јавно-приватном дијалогу, јавним слушањима, дебатама и презентацијама које се тичу економског развоја;
- Сарадња са организацијама и институцијама на реализацији пројеката и иницијатива у вези са економским развојем.

Јавно слушање, ангажовање научних и струковних институција, појединих стручњака и научника посебно треба користити када се разматрају плански документи и опције за њихово спровођење јер их је могуће аргументовати сагледати ако се тим поводом ангажује шири круг

стручњака. Јавно слушање је једна од могућности у оквиру консултативног процеса како о законима, тако и о планским документима.

Организовање јавних слушања о питањима појединих јавних политика подиже и капацитете Народне скупштине јер омогућава народним посланицима да чују мишљења струке и користе људске ресурсе изван државне управе.

Такође, имајте у виду да **народни посланици** у складу са чланом 40. Закона о Народној скупштини **имају право да предлажу законе и друге акте**; предлажу аутентично тумачење закона; подnose амандмане на предлоге закона и других аката; учествују у расправи и одлучивању о предлогу закона и других аката; подnose предлоге за спровођење јавног слушања о питањима од јавног интереса; постављају посланичка питања итд.

Следећи примери показују значај сарадње са народним посланицима, односно Народном скупштином уопште.

Добар пример сарадње посланика и чланова Владе – Стратегија борбе против сиромаштва

У рад на припреми Стратегије борбе против сиромаштва активно се укључила и посланица Народне скупштине Снежана Стојановић Плавшић. У сарадњи са тадашњим Министарством за социјална питања, водећом институцијом за координирање програма борбе против сиромаштва, организовала је јавно представљање предлога документа на јавном слушању, подржала је предлог да се у редовна статистичка истраживања укључи извештај о сиромаштву, постављала је питања Влади о напретку борбе против сиромаштва – након свега тога Народна скупштина је прихватила да се оснује Обор за борбу против сиромаштва.

Промене које трају

У Народној скупштини, и у овом сазиву⁹³, постоји Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и борбу против сиромаштва.

Републички завод за статистику редовно објављује истраживање „Социјална неједнакост и сиромаштво“. У јуну 2025. године објављени су подаци о сиромаштву и социјалној неједнакости добијени на бази Анкете о приходима и условима живота (*The Survey on Income and Living Conditions – SILC*).

<https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/potrosnja-prihodi-i-uslovi-zivota/prihodi-i-uslovi-zivota/>

Примери сарадње у Европском парламенту:

Борба против сиромаштва је једна од кључних иницијатива Европске уније у документу Европа 2020 <http://ec.europa.eu/eu2020/> и у документу Европа 2030 који је у припреми.

Пракса јавног слушања развија се и у Европском парламенту. Слушања се организују према интересу једног или више комитета и редовна су пракса те институције.

Нека од слушања у ЕП укључују:

Геополитичке импликације кризе изазване вирусом корона – 6. јула 2020.

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/geopolitical-implications-of-the-covid-1/product-details/20200629CHE07421>

⁹³ Сазив Народне скупштине након парламентарних избора 2020. године.

Примена ЕУ фондова – 11. јуна 2020.

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/implementation-of-eu-funds/product-details/20200512CHE07321>

Главни економисти ММФ-а и *OECD* и врхунски академски стручњаци о ковиду-19 – 15. јун 2020.

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/imf-and-oecd-chief-economists-and-top-ac/product-details/20200610CHE07401>

Европски парламент ради бољег доношења одлука користи и истраживачки центар – сопствени „труст мозгова“ који даје стручно мишљење и савете (енгл. *think-tank*) и који пружа услуге члановима Парламента и тако својом стручношћу и знањем доприноси да чланови Парламента доносе одлуке засноване на чињеницама и знању.

У фебруару 2019. године Европски парламент је организовао конференцију која је била посвећена улози науке у креирању јавних политика у 21. веку. На том догађају покренут је пилот-пројекат ЕУ – **Наука у сусрету са парламентом** / Наука среће регионе. Тај пројекат подржава иницијативе које охрабрују националне и регионалне власти да започну дискусије са представницима научне заједнице о питањима јавних политика важним за локалне власти. Од прве конференције до сада⁹⁴ 26 националних, регионалних и локалних власти подржало је и покренуло ту иницијативу на својим територијама.

За више види: <https://ec.europa.eu/jrc/en/event/conference/science-meets-parliaments-2019>

Народна скупштина има довољно могућности да оствари значајну институционалну сарадњу са предлагачима планских докумената, да својим угледом и ауторитетом привуче најзначајније институције и стручњаке у истраживање и решавање проблема у друштву.

Дијалог народних посланика и Владе неопходно је ојачати јер законодавна решења дају довољно могућности за сарадњу у припреми закона, планских докумената и других аката.

Ауторитет и углед народних посланика и њихово **укључивање у консултације и јавну расправу поводом планских докумената** доприноси већој укључености грађана и исказивању њихових интереса у јавним политикама.

Народна скупштина и посланици могу **покренути различите иницијативе** за испитивање појединих друштвених појава и на тај начин **могу помоћи Влади у креирању јавних политика и мера које те проблеме решавају**.

⁹⁴ <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-meets-parliament/science-meets-regions/events>, подаци доступни у августу 2020. године.

10.2 Анекс 2 – Вештине и знања за управљање јавним политикама на бази чињеница

Управљање у државној управи, а посебно у процесима планирања уз веће коришћење аналитичких вештина и укључивање јавности захтева да се континуирано стичу нова знања и вештине. У наставку је дат преглед знања и вештина које треба стећи како би се стварале јавне политике засноване на чињеницама.

Развој праксе одлучивања заснованог на чињеницама мора бити потпомогнут додатним образовањем државних службеника. Постоје бројни специјализовани курсеви за обуку државних службеника који им помажу да компетентно примене различите методологије, развију приступе ефикасног решавања проблема и науче да своја сазнања и резултате анализе пренесу доносиоцима одлука. Да бисте успешно припремали планске документе, пратили њихово спровођење и сарађивали са јавношћу, потребно је да стално унапређујете капацитете запослених. У том смислу треба правити програме обука/едукације и користити капацитете Националне академије за јавну управу.

Шта треба научити на обуци? Методи анализирања јавних политика и планирање – пример САД⁹⁵

- Научити терминологију планирања јавних политика (ex-ante/ex-post анализа, стратегија, политика, показатељи учинка итд.);
- Научити јасно, организовано и прецизно писати;
- Научити како се користи додатна документација (мапе, графикони, табеле, дијаграми);
- Научити како да се говори у јавности, кратко и јасно износећи најбитније информације;
- Научити да се процени обухват јавних политика у односу на циљне групе или територије;
- Научити да се у анализи укључе и политички фактори;
- Научити да се брани независна позиција;
- Научити да се ради у врло кратком року и да се користе аналитички ресурси;
- Развити управљачке вештине и способности да се ради у тиму или њиме управља;
- Научити како бити упоран у налажењу података битних за јавну политику и како користити ефикасне претраживачке технике;
- Научити како истражити и направити синтезу из гомиле извештаја и бележака који су на први поглед небитни – које редовно морате да читате;
- Развити вештине квантитативне анализе;
- Развити вештине квалитативне анализе;
- Научити се ефикасном и ефективном давању инструкција за спровођење и делегирању;
- Научити се читању и разумевању правничког језика;
- Научити се преиспитивању и провери сопственог и/или туђег решења.

Компетенције потребне за ефикасан рад државних службеника, укључујући оне које су потребне за управљање јавним политикама и с њима повезаним аналитичким пословима, утврђене су у Уредби о одређивању компетенција за рад државних службеника („Службени гласник РС”, број 9/2022-49).⁹⁶

⁹⁵ Carl V. Patton: Basic Methods of Policy Analysis and Planning

⁹⁶ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2022/9/10/reg>



Слика 61. Професионалне компетенције и вештине.

Знања која се користе за припрему планских докумената морају бити поуздана и проверљива, али и политички сврсисходна. Знање релевантно за припрему документа мора бити свеобухватно, а резултати примене знања и вештина политички прихватљиви. Зашто политичка прихватљивост – зато што политичари доносе одлуке; они сnose ризик погрешног решења.

О компетенцијама, знањима и вештинама које су вам потребне за спровођење консултативног процеса више можете видети у [Приручнику за учешће јавности у планирању, спровођењу и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

Такође, Влада Републике Србије донела је Уредбу о допуни уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе⁹⁷ којом је предвиђено успостављање Унутрашњих јединица за планска документа и подршку управљању. Службеници у овим јединицама имаће важну улогу у управљању системом јавних политика, те је потребно за ове службенике обезбедити све потребне обуке ради развоја знања, вештина и компетенција.

⁹⁷ „Службени гласник Републике Србије”, бр. 81/07, 69/08, 98/12, 87/13, 2/19 и 24/21

10.3 Анекс 3 – Начела управљања системом јавних политика

Када се израђује плански документ, морају се узети у обзир начела која су прописана чланом 3. ЗПС. У наставку текста представљамо свако од начела и начин на који их можете применити.

10.3.1 Начело економичности

ЗПС у члану 3. став 1. утврђује начело економичности на следећи начин:

„Начело економичности подразумева да се приликом избора мера јавне политике води рачуна да користи од истих оправдавају трошкове које проузрокују.”

Начело економичности се примењује приликом израде и спровођења планских докумената на свим нивоима власти.

Начело економичности једно је од „4Е” начела: економичност, ефикасност, ефективност и еквитет (једнакост/егалитет/*equality*). Та начела заједно представљају оквир за постизање вредности за друштво у односу на уложен новац (енгл. *value for money*).

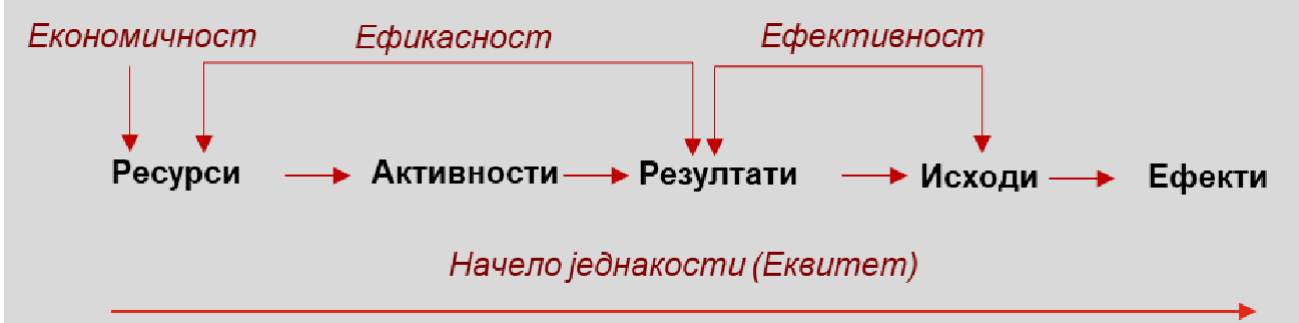
- **Економичност** одражава степен до којег су ресурси набављени и искоришћени у неопходној количини и по најбољој цени. Циљ принципа економичности јесу уштеде, односно смањење трошкова ресурса који се користе узимајући у обзир и квалитет тих ресурса.

- **Ефикасност** представља однос утрошених ресурса и остварених резултата – да ли постижемо најбоље резултате уз минималне трошкове? Ефикасност захтева да се строго контролишу трошење ресурса и постигнути учинци.

- **Ефективност** одражава везу између резултата нашег рада и ефеката које њиме постижемо. Да ли су резултати нашег рада произвели планирани ефекат?

- **Начело једнакости** (еквитета) показује да ли су резултати нашег рада равномерно и правично дистрибуирани (на све циљне групе и ширу јавност).

Да бисмо разумели међусобни однос ова четири начела, можемо се послужити следећим дијаграмом:



Слика 62. Однос економичности, ефикасности, ефективности и једнакости (еквитета).

За примену начела економичности користе се два метода:

- Анализа трошкова/добити или *cost benefit analysis (CBA)*;
- Анализа ефективности трошкова или *cost effectiveness analysis (CEA)*.

Анализе *CBA* и *CEA* могу се користити када је потребно утврдити однос трошкова и користи за сваку опцију јавне политике, користећи исти начин мерења. Све опције које имају нето корист вредне су разматрања – она која има највећу корист је највреднија за даље разматрање.

Кад се користи која анализа?

СВА се користи када треба донети једноставније финансијске одлуке – упоредити трошкове који се лако рачунају. Да би се користила та анализа, прво треба проценити трошкове везане за јавну политику и проценити користи које ће они донети. Код **СВА** ниво обухвата детаља за вршење анализе зависиће од саме природе специфичног питања које се анализира, али треба водити рачуна да се трошкови и користи односе на што већи број заинтересованих страна (*stakeholders*).

СЕА се примењује у ситуацијама када треба изабрати једну између више мера јавне политике. Треба изабрати такву меру да користи од њене примене буду јасно видљиве – било да су то нижи трошкови, већи обухват корисника, коришћење постојећих институција и слично. **СЕА** укључује израчунавање трошкова по јединици ефективности – **СЕ** (рецимо новчани трошкови спасавања једног живота) и ефективност по јединици трошка – **ЕС** (број спасених живота у односу на потрошена новчана средства). По првом критеријуму обрачуна, пројекти се рангирају од најнижих трошкова ка вишим, а по другом – од највиших ка најнижим. **СЕА** формула је:

$$CE \text{ рацио} = C1/E1$$

$$EC \text{ рацио} = E1/C1$$

Где је: $C1$ = трошкови опције 1 (изражени у новцу) и $E1$ = ефективност опције 1 изражена у физичким јединицама (броју живота).

Резултати рангирања извршени методом **СЕА** најчешћи су у здравству, екологији и транспорту.

Питања на која треба да одговори онај ко бира одређену меру јавне политике тичу се висине трошкова спровођења кључних и повезаних активности које се предузимају како би се остварио планирани učinak.

Питања на која морате одговорити како бисте изабрали метод процене који ћете користити су:

- 1) Да ли се кључна мера и повезане активности које чине меру јавне политике спроводе **минималним** коришћењем ресурса?
- 2) Да ли су користи које настају као последица спровођења тих мера довољне да се оправдају ресурси уложени у предложене активности?

Следе питања која ће вам олакшати да изаберете метод:

СЕА или СВА – питање је сад? Савети за избор најпогодније анализе

- **СЕА** је најкориснија када се примењује пре него што је отпочела примена планског документа. Она омогућава да се упореде два различита правца акција. Размотрите њено коришћење у припреми и избору опција, па стога и у фази вредновања учинака.

- **СЕА** може бити корисна и када разматрате различите сценарије поредећи ефективност планског документа са другим могућностима или приступима решавању истог проблема или са другим сличним документима.

- Увек пре почетка посла промислите шта ћете изабрати – **СВА** или **СЕА**. Избор највише зависи од лакоће исказивања користи у новцу.

- **СВА** даје свеобухватан поглед на трошкове и користи, укључујући индиректне и дугорочне ефекте, одражавајући интересе свих заинтересованих страна на које ће утицати одређени плански документ. Зато се потрудите да **СВА** анализа буде што је могуће обухватнија.

Види више на: <https://www.betterevaluation.org>

Када је у питању примена начела економичности, као и саме анализе **СЕА**, али и примена анализе **СВА**, потребно је погледати и примере везане за неке друге области планирања, као што је на пример развој инфраструктурних пројеката у општинама, где је детаљно описан пут развоја пројеката и методи израчунавања и поређења трошкова и користи. Приручник Сталне конференције градова и општина (СКГО) о развоју инфраструктурних

пројекта води кориснике корак по корак кроз све фазе припреме инфраструктурног пројекта на нивоу општине – санитарна депонија, локални путеви и улице, водовод и канализација, изградња објеката – школе, здравствене установе и др. Приручник је веома инструктиван и показује како да правилно процените и време неопходно за припрему документације за изградњу инфраструктуре и боље процените висину неопходних средстава за изградњу како вам се не би десило да имате новац, али не и пројекат спреман за реализацију. Приручник можете преузети на: http://www.slap.skgo.org/wp-content/uploads/2011/10/Razvoj_infrastrukturnih_projekata_SKGO.pdf (Иванишевић, Лазаревић, Буразин, Чолић, Обрадовић).⁹⁸

Веома користан приручник када је у питању анализа трошкова и користи налази се на сајту „Путева Србије” и до њега се долази на: http://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/strategija/Prirucnik_za_analizu_troskova_i_koristi.pdf⁹⁹. Тај приручник је припремљен у сарадњи са стручњацима из холандског Министарства за путеве, железнице и реке и канале.

Пошто се већина инфраструктурних пројеката финансира из средстава европских фондова, у том смислу је корисно погледати и анализу трошкова и користи за велике пројекте http://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/strategija/Guide_CBA_srp.pdf, где је представљен начин процене пројеката у оквиру Структурних фондова, Кохезионог фонда, као и Инструмента за претприступну помоћ.

Примери за начело економичности

Пацијент долази код доктора са повредом колена. Пошто га прегледа, доктор констатује да је повреду могуће скоро сасвим залечити физикалном терапијом, али зна да би операција колена повреду санирала у потпуности.

Имајући у виду да су трошкови операције колена 500.000 динара, а да су трошкови физикалне терапије 50.000 динара и да се након физикалне терапије може очекивати опоравак 90%, одабир физикалне терапије се показује као економичније решење за пацијента (не улазећи у остале критеријуме за доношење коначне одлуке).

У наставку је дат пример анализе трошкова деонице пута Појате–Прељина и претпоставке на којој је изведена:

⁹⁸ Иванишевић, Лазаревић, Буразин, Чолић и Обрадовић (2010) Развој инфраструктурних пројеката, Водич за јединице локалне самоуправе, Београд, Стална конференција градова и општина.

⁹⁹ „Путеви Србије”, (2010), Приручник за анализу трошкова и користи, Београд.

Табела 1 Детаљна табела C-B анализе са током трошкова и користи током времена

E-761		Садикова вредност	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
КОРИСТИ																											
Корисници путева																											
Уштеде времена путн.		€ 69,5	0	0	0	5,6	5,9	6,2	6,6	7,0	7,3	7,8	8,2	8,6	9,1	9,6	10,2	10,7	11,3	12,0	12,6	13,3	14,1	14,9	15,7	16,6	17,5
Уштеде времена тер.		€ 1,0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Уштеде трошкова експл. возила путн.		€ 5,9	0	0	0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Уштеде трошкова експл. возила тер.		€ 0,6	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Безбедност саобраћаја																											
Уштеде саобр. незгода		€ 3,6	0	0	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Животна средина																											
Загађење ваздуха		€ 0,1-	0	0	0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
КОРИСТИ УКУПНО		€ 80,4																									
ТРОШКОВИ																											
Инвестиције		€ 22,7-	-9,6	-9,4	-10,8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Трошкови одржавања и експлоатација		€ 9,3-	0	0	0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
ТРОШКОВИ УКУПНО		€ 32,0-																									
УКУПНО			-9,6	-9,4	-10,8	5,6	5,9	6,3	6,7	7,0	7,5	7,9	8,4	8,8	9,4	9,9	10,5	11,1	11,7	12,4	13,1	13,8	14,6	15,4	16,3	17,2	18,1

Резултати C-В анализе	
Нето садашња вредност (NPV; мил.€)	€ 48,4
Екон. инт. стопа рентабилности (EIRR)	22,4%
Однос користи и трошкова	2,5

Опште претпоставке	
Годишњи раст саобраћаја 2015-2035.	3,0%
Економска дисконтна стопа	8,0%
Хоризонт	25 год.
Почетак изградње	2012
Крај изградње	2014
Фактор конверзије за инвест. (општи)	0,8
Фактор конверзије за експл. (општи)	0,7
Конверзија из дана у годину	300

Вредности	
Вредност времена пута, 2015	5,3 ЕУ/час
Вредност времена тер. 2015.	0,2 ЕУ/час/тона
Просечна тежина камиона	10 тона
Годишњи раст вр. времена	2,5% једнака половини раста БДП
Вредност попутног лица	367.000 ЕУ/П
вредност тежке тел. повреде	367.000 ЕУ/П
Емитован CO2 по литри горива	2,4 кг
Вредност CO2	0.003 кг

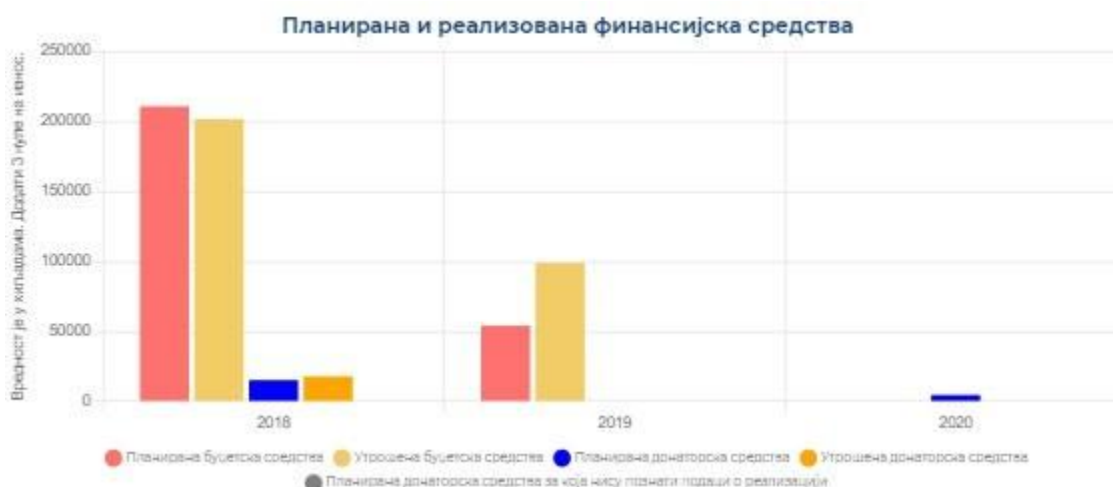
Извор: „Путеви Србије”.

Како спровести анализу CBA види: <https://www.projectcubicle.com/cost-benefit-analysis-example/>

Начело економичности повезано је и са процесом утврђивања трошкова јавних политика (енгл. *policy costing*). На основу ЗПС, за сваку меру јавне политике, односно активности у акционом плану потребно је изразити трошкове њеног спровођења методом додатних трошкова (у односу на ситуацију када се мера не би спроводила).

Више о методима и техникама за анализу финансијских ефеката јавних политика можете наћи у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#), а о утврђивању трошкова јавних политика – у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#).

Поред потребе да планирате све потребне ресурсе, важно је успоставити и систем за праћење утрошка ресурса, посебно финансијских. Пример добре праксе јесте праћење извршења трошкова предвиђених за спровођење Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији. Онлајн алат за праћење спровођења доступан је на: <https://monitoring.mduls.gov.rs/statistike.html?depth=2&jnodeId=785&tab=finansije&sid=9457>.



Слика 63. Приказ планираних и утрошених финансијских средстава за спровођење Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији помоћу онлајн алата за праћење.

10.3.2 Начело финансијске одрживости

Начело финансијске одрживости према члану 3. ЗПС „подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената поштују успостављена фискална ограничења расхода и издатака, као и да се имају у виду ефекти спровођења јавних политика на раст бруто домаћег производа и инвестиције, приходе и примања, одржавање и сервисирање дугова”.

Фискална ограничења дата су у оквиру Фискалне стратегије, средњорочног оквира расхода, средњорочних планова, као и у оквиру Годишњег буџета Републике Србије.

Нека од фискалних ограничења утврђених у Фискалној стратегији 2020–2022:

- Низак фискални дефицит од 0,5% БДП-а смањује учешће јавног дуга у БДП-у и тако гарантује економску стабилност;
- Пензије и плате у јавном сектору могу у средњем року да прате привредни раст – управо то Фискална стратегија и предвиђа;
- Раст пензија по „швајцарској” формули, вероватно око 6% у 2020. години;
- Планиран раст плата у држави као номинални раст БДП-а: такође око 6%.
- Већи раст пензија и плата није економски оправдан ни одржив, а не предвиђа га ни Нацрт фискалне стратегије;
- Добри параметри које предвиђа Стратегија морају се законски трајно осигурати – нова фискална правила;
- Прописати горњу границу јавног дуга, фискални дефицит и кретање плата и пензија;
- Смањење јавног дуга смањује расходе за камате, Стратегија предвиђа да то иде на повећање јавних инвестиција са 4% на 4,5% БДП-а – неопходно.

Извор: Фискални савет – Мишљење на Нацрт фискалне стратегије за 2020–2022.

Начело финансијске одрживости је важно применити да би се обезбедила финансијска средства за спровођење одабраних мера јавних политика и да би се буџет и фискални дефицит одржали у пројектованим границама.

Процена финансијских средстава потребних за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир” за период 2019–2021. године и анализа финансијских ефеката:

Спровођење Програма се највећим делом финансира из донаторских средства (Европска унија, Фонд добре управе Владе Велике Британије и Немачка развојна помоћ) у укупном износу од 3.058.907,15 евра. Из тих средстава ће се финансирати израда закона којим

ће се прописати успостављање и функционалност Јавног регистра, Попис административних поступака за пословање на покрајинском нивоу, израда препорука за оптимизацију административних поступака за пословање на републичком и покрајинском нивоу, дигитализација 100 изабраних поступака, као и информативно-едукативне активности из мере 5) тог програма. За наведене активности биће утрошена и средства из буџета Републике Србије у износу од 24.295.000 динара.

Поред наведених средстава, за израду Платформе за дигитализацију ће из буџета Републике Србије бити обезбеђено додатних 120.000.000 динара. Такође, средства за успостављање нове организационе јединице у оквиру РСЈП* која ће се бавити оптимизацијом административних поступака и координацијом активности у вези са успостављањем Јавног регистра треба да буду обезбеђена из буџета Републике Србије у износу од 7.550.000 динара у 2020. години и 15.100.000 динара у 2021. години.

За успостављање Јавног регистра средства у износу од 50.000.000 динара биће обезбеђена из буџета Републике Србије.

Извор средстава за спровођење програма „е-Папир”	Износ
ЕУ и други донатори	3.058.907,15 евра
Национални буџет	216.945.000 динара*
Укупно	577.896.026 динара

Извор: обрачун аутора на основу расположиви: докумената.

*трошкови организационе јединице у РСЈП дат и су само за две године.

Програм ће утицати на повећање јавних расхода због успостављања наведене организационе јединице у оквиру РСЈП и успостављања Платформе за дигитализацију поступака и Јавног регистра, који ће се финансирати из буџета Републике Србије. С друге стране, оптимизација административних поступака би требало да повећа ефикасност јавне управе и учини пословно окружење у Републици Србији сигурнијим, предвидљивијим и транспарентнијим, а самим тим привлачнијим за улагања и пословање, што ће у дугом року утицати на повећање јавних прихода по основу пореза и републичких административних такса.

Извор: Програм за поједностављање административних поступака и регулативе „е-Папир” за период 2019–2021. године.

Табела 34. Примери обрачуна фискалних трошкова спровођења мера – Акциони план за период од 2024. до 2026. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године¹⁰⁰

Мера 2.4: Унапређење положаја жена на тржишту рада							
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања							
Период спровођења: 2024 – 2026. године			Тип мере: подстицајна				
Показатељи на нивоу мере (показатељ резултата)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у 2024.	Циљана вредност у 2025.	Циљана вредност у 2026.
Учешће незапослених жена у финансијским мерама АПЗ у односу на укупан број лица укључених у мере	Проценат (%)	Извештај НСЗ	55,5%	2019.	57,3%	58%	59%
Удео жена запослених са евиденције НСЗ у укупном броју жена на евиденцији незапослених НСЗ	Проценат (%)	Извештај НСЗ	45%	2019.	51%	52%	52%
Ефекат финансијских мера на запошљавање жена	Проценат (%)	Извештај НСЗ	51,2%	2019.	53%	55%	56%
Учешће жена које су започеле сопствени посао уз доделу субвенције за samozapošljavanje у укупном броју одобрених субвенција	Проценат (%)	Извештај НСЗ	49,8%	2019.	52%	53%	53%

Извор финансирања мере	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства у 000 дин.		
		У 2024.	У 2025.	У 2026.
Финансијски план НСЗ	Програм 0803 Програмска активност 0006 Програмска активност 0008	Финансирање се врши из укупно опредељених средстава у оквиру 7.000.000 900.000	Финансирање се врши из укупно опредељених средстава у оквиру 7.500.000 900.000	Финансирање се врши из укупно опредељених средстава у оквиру 8.500.000 900.000
Буџет РС	Програм 0803 Програмска активност 0005 Програмска активност 7084	Финансирање се врши из укупно опредељених средстава у оквиру 550.000 242.368	Финансирање се врши из укупно опредељених средстава у оквиру 550.000 103.872	Финансирање се врши из укупно опредељених средстава у оквиру 550.000 65.998
Средства донатора (ЕУ и др.)	/	Тачан износ у овом тренутку није опредељен	Тачан износ у овом тренутку није опредељен	Тачан износ у овом тренутку није опредељен

¹⁰⁰ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2024/22/1>

Назив активности	Орган који спроводи активност	Органи партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин.		
						2024.	2025.	2026.
2.4.1. Укључивање незапослених жена које се суочавају са више фактора отежане запошљивости у мере АПЗ	НСЗ	МРЗБСП ПКС УПС ЈЛС	2026.	Финансијски план НСЗ	Програм 0803 ПА 0006 ПА 0008	7.000.000 900.000	7.500.000 900.000	8.500.000 900.000
				Буџет РС ИПА 2020	Програм 0803 ПА 0005 ПА 7084	550.000 242.368	550.000 103.872	550.000 65.998
2.4.2. Спровођење мера за активацију, запошљавање и самозапошљавање жена у мање развијеним и девастираним подручјима	НСЗ	МРЗБСП МТО ЈЛС ОЦД	2026.	Финансијски план НСЗ	Програм 0803 ПА 0006 ПА 0008	7.000.000 900.000	7.500.000 900.000	8.500.000 900.000
				Буџет РС ИПА 2020	Програм 0803 ПА 0005 ПА 7084	550.000 242.368	550.000 103.872	550.000 65.998
				Средства донатора				
2.4.3. Пилотирање пружања додатних услуга подршке женама које су укључене у мере АПЗ или запослене уз посредовање НСЗ (нпр. индивидуализована подршка, новчани додатак за бригу о деци и др.).	НСЗ	МРЗБСП	2026.	ИПА 2020 Пројекат „Знањем до посла – Е2Е” Средства донатора	Програм 0803 ПА 7084	242.368	103.872	65.998

10.3.3 Начело реалистичности

Начело реалистичности подразумева „уважавање финансијских, економских, друштвених, културних, просторних, еколошких, регионалних, административних и других могућности и ограничења приликом планирања”.

Начело реалистичности значи да се **приликом припреме планских докумената, мора водити рачуна о ресурсима који су потребни за планирање, анализу ефеката, припрему, спровођење, праћење, извештавање и вредновање учинака јавних политика и мера дефинисаних у тим документима**. Овде ваља напоменути да се под појмом ресурси не подразумевају само финансијска средства већ и људски ресурси, односно капацитет државне управе да спроведе мере и активности, временски рокови, али и апсорпциони капацитети циљних група. Ако на пример једна од активности у акционом плану подразумева да се спроведе обука ради подршке спровођењу закона који је недавно донет, морате водити рачуна о капацитетима службеника који су квалификовани да у таквој обуци учествују имајући у виду њихове редовне обавезе на послу. У супротном, имаћете кашњење било у редовним пословима, било у спровођењу обука.

Такође, на основу хијерархије планских докумената јасно је да се принцип реалистичности приликом планирања користи тако да уважава и финансијске могућности и ограничења приликом планирања – реалистичност у утврђивању броја, опсега и хијерархије планских докумената. Мапа докумената јавних политика Републике Србије налази се на: <https://rsjp.gov.rs/cir/sema-jp-mapa/>.¹⁰¹ На мапи су представљени сви документи јавних политика који постоје у Републици Србији, сврстани према хијерархији и према областима планирања.

Република Србија – пример реалистичности у планирању

ЗПС предвиђа да се за једну област планирања и спровођења јавних политика доноси један хијерархијски највиши документ јавне политике (кровни) из којег произлазе хијерархијски нижи документи. У Прилогу 1 Уредбе утврђене су области планирања и спровођења јавних политика за које се доносе кровне стратегије. Уредбом је утврђено 23 области планирања, а област планирања под редним број 19 одређена је за област **здравства**.

Министарство здравља је припрему Стратегије развоја здравствене заштите, као кровног документа јавне политике за ову област, искористило као прилику да оптимизује свој стратешки оквир. Током 2019. године констатовано је да стратешки оквир за ту област нема неопходну хијерархијску структуру која би омогућила јасан преглед шта је надређени документ јавне политике и којим документима нижег реда се он даље разрађује. Последице су биле вишеструке – од преклапања подобласти, односно обраде истих тема у више докумената јавне политике и дуплирања планираних ресурса до отежаног праћења и извештавања о спровођењу. То је такође отежало јасно утврђивање приоритетних мера и активности на највишем нивоу одлучивања у Министарству, као и адекватну интеграцију мера и активности из докумената јавне политике у Средњорочни план Министарства здравља.

¹⁰¹ <https://rsjp.gov.rs/cir/sema-jp-mapa/>

У складу са ЗПС, предложен је нови плански оквир за област здравства и он је следећи: Кровна стратегија: Стратегија развоја здравствене заштите и јавног здравља у Републици Србији са акционим планом.

Два програма: Програм за незаразне хроничне болести и Програм за заразне болести са акционим плановима.

Посебан програм који доприноси општем циљу Стратегије: **Програм за заштиту здравља од дејства чинилаца животне и радне средине који могу штетно утицати на здравље** (Закон о здравственој заштити, члан 10. став 2. и члан 33. Уредбе).

Други документи се доносе као **оперативни документи** и не представљају документе јавних политика.

Стратегија и програми се доносе као документи јавних политика у складу са чланом 38. ЗПС. Сви оперативни документи се доносе закључком Владе или их доноси министар.

Финска – пример реалистичности у планирању

Влада Финске је 2015. године, на основу препорука Пројекта реформе државне управе одлучила да смањи број стратегија.

Укупан број Владиних стратегија, програма и других докумената на нивоу стратегија које су донеле претходне владе достигао је 127. Како државни службеници, тако и министри посветили су много времена у припреми сваке од тих стратегија. Неколико стотина циљева је било утврђено тим документима, што је визију развоја чинило врло магловитом. Према Владиној анализи, 67 стратегија је давало још увек релевантне развојне доприносе. Неки од тих докумената биће замењени новим у блиској будућности. Укупно 60 стратегија имало је застареле циљеве и оне су престале да важе 1. јануара 2016. године.

Извор: Recommendations of the project to develop strategic leadership instruments in government (in Finnish, the abstract in English).

Летонија – пример реалистичности у планирању

У Летонији је у периоду 1993–2001. постојало 450 докумената развојног планирања са нејасним статусом да ли су важећи или нису јер није постојао систем ревизије планских докумената, замене или престанка важења. Закон о планирању је разрешио тај Гордијев чвор и Летонија има врло ефикасан систем планирања који гради од 2001. уз ревизију тог закона 2010. године.

Latvia – policy planning guidelines,
(https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/policy_planning_guidlines.pdf)



Када су у питању финансијске могућности, потребно је узети у обзир, пре свега, пројекције садржане у Фискалној стратегији.

Просторне могућности и ограничења су садржани у Просторном плану Републике Србије (Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, 2010)¹⁰² и њих треба узети у обзир приликом планирања.

Принцип реалистичности уважава и економске могућности и ограничења приликом планирања. Када се донесе План развоја, дугорочне пројекције развоја би дале поуздане индикације о економским ограничењима, па би самим тим и планирање свих јавних политика било реалистичније и поузданије.

Ако нема докумената оваквог типа, приликом планирања потребно је уважавати економске могућности које су представљене у другим документима, као што је Програм економских реформи, где се могу наћи одређене пројекције економског развоја.¹⁰³

Пракса коју треба напустити

У претходној Стратегији и политици развоја индустрије до 2020. није уважено начело реалистичности јер „нису обезбеђена финансијска средства за њено спровођење“, што практично значи да начело реалистичности и финансијске одрживости приликом припреме тог документа није поштовано, а **без средстава ниједан плански документ се не може спровести.**

Када је у питању **уважавање друштвених могућности и ограничења** приликом планирања, потребно је узети у обзир планске документе који су донети у следећим областима планирања: култура и информисање, људска права и грађанско друштво, образовање, здравство, социјална заштита. Да би се уважиле друштвене могућности и ограничења, корисно је приликом планирања размотрити ефекте које изабрана опција може имати на односе у

¹⁰² Влада Републике Србије (2010), Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС”, бр. 88/10)

http://www.rsip.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/4_urbanizam_prostorno_planiranje_i_gradjevinarstvo/4.1_zakon_o_prostornom_planu_republike_srbije.pdf

¹⁰³ Почетком 2020. донета је Стратегија индустријске политике Републике Србије од 2021. до 2030. године,

(„Службени гласник РС”, број 35/20), која предвиђа низ мера које ће се примењивати, а трошкови спровођења те јавне политике утврђени су у Акционом плану за њено спровођење за период од 2021. до 2023. године и Акционом плану за период од 2024. до 2025. године.

друштву.

Кључна питања на која треба одговорити када се утврђују различите врсте утицаја јавних политика садржана су у прилозима 5–9 уз Уредбу о методологији израде докумената јавних политика, а практична упутства о методима и техникама које можете користити у анализи ефеката дата су у посебном [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

10.3.4 Начело релевантности и поузданости

Начело релевантности и поузданости подразумева да се „подаци на основу којих се планира, анализирају ефекти и прати спровођење планских докумената прикупљају из различитих релевантних и поузданих извора, као и да су спроведене одговарајуће анализе очекиваних учинака спровођења планских докумената”.

Термин релевантност изведен је из латинске речи *relevans*, што значи значајно, важно или приоритетно.

Један од кључних предуслова да се јавном политиком постигне планирана промена јесте да она упућује на **кључне узроке** проблема који су утврђени – тј. да је релевантна. Корак у планирању јавних политика који ће значајно утицати на релевантност јавне политике јесте ситуациона анализа, тј. анализа постојећег стања током које се утврђују проблеми и јасно разграничавају узроци проблема од њихових последица. Постоји неколико техника које могу помоћи у тој анализи, а најчешће примењиван метод јесте „дрво проблема”. О тој техници и другим методима који се користе за ситуациону анализу можете прочитати више у [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

Један од највећих проблема с којима се данас сусрећу државни службеници у креирању јавних политика и прописа јесте недостатак поузданих извора података на основу којих треба да анализирају опције за решење уочених проблема.

Подаци о стању у некој области ретко систематски прикупљају, обрађују, анализирају и објављују органи државне управе.¹⁰⁴ Уколико се у припреми планског документа не располаже подацима на основу којих се може планирати, тешко се могу утврдити почетне вредности и касније, током спровођења планског документа, анализирати ефекти и резултати његовог спровођења.

Праћење спровођења и вредновање учинака и ефеката јавних политика и прописа мора бити методолошки уређено и уграђено у сама планска документа. Ти подаци морају бити сачувани и послужити као основа за нови циклус планирања.

Подаци којима је извор званична статистика задовољавају утврђене методолошке критеријуме везане за начин прикупљања и учесталост објављивања, расположивост дужих временских серија и усклађеност са Еуростатом или статистиком Уједињених нација и зато су поуздан извор података. Званична статистика је дужна да редовно проверава примереност статистичких података и да сама или на захтев корисника благовремено уведе нове врсте праћења и производње података. Поуздан извор значи и поуздан податак.

О поузданости података посебно треба водити рачуна **током процеса консултација** са заинтересованим странама и циљним групама. Аргументација коју те групе износе током консултација мора бити проверљива и заснована на методолошки прихватљивим анализама, поузданим изворима података или на проверљивим животним и пословним ситуацијама у којима се те групе налазе.

¹⁰⁴ Постоје области планирања у којима је систематско прикупљање, обрада и објављивање података законом уређено, а и постоје посебне институције задужене за то: здравство, животна средина, енергетика, запошљавање, социјална политика. Међутим, уређено прикупљање података не постоји у свим областима планирања, а и у онима у којима постоји подаци често нису поуздани или су методологије њиховог прикупљања и обраде нејасне. Постојање података је само први корак у анализи стања у некој од области планирања – податке је потребно повезивати и тумачити.

Када су у питању релевантне институције и појединци, они би се могли укључити у процес формулисања показатеља учинака и ефеката јавних политика кроз рад у радним групама за израду докумената јавних политика. Њихов рад и знање би били додатна вредност за коју се процењује да би могла допринети квалитету докумената јавних политика и прописа.

Кад бирате показатеље, питајте оне који раде у одређеној области какви су им подаци потребни.

Више о методима укључивања заинтересованих страна и циљних група можете наћи у посебном [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

10.3.5 Начело конзистентности и усклађености

Начело конзистентности и усклађености подразумева „међусобну усклађеност јавних политика, усклађеност планских докумената по форми, садржају и терминологији, усклађеност хијерархијски нижих планских докумената са хијерархијски вишим планским документима, усклађеност планских докумената са преузетим међународним обавезама, као и усклађеност прописа са усвојеним планским документима”.

Конзистентност је термин латинског порекла настао од латинске речи *consistens*, *consistere*, у преводу значи „густ” или „чврст”, а у фигуративном смислу значи „сталан, стабилан, одржив”.

Усклађеност је сходно ЗПС усредсређена на усклађеност планских докумената по форми, садржају и терминологији. Циљеви планских докумената усклађују се са утврђеним приоритетима и циљевима из хијерархијски виших докумената.

Ово начело подразумева да се документи јавних политика међусобно усклађују (хоризонтално) тако да приоритети и циљеви једног документа не смеју бити у супротности, или не смеју се преклапати са приоритетима и циљевима другог. Поред тога, документи јавних политика морају бити усклађени са Уставом Републике Србије, међународним уговорима или процесом европских интеграција, као и документима развојног планирања (вертикална усклађеност).

Циљ спровођења анализе ефеката јавних политика јесте, између осталог, да се обезбеди „боља међусобна усаглашеност докумената јавних политика и прописа кроз повезивање процеса планирања и спровођења јавних политика и прописа, односно унапређење координације активности везаних за управљање системом јавних политика и законодавних активности”.

За више види: <https://rsjp.gov.rs/cir/sema-jp-mapa/>. Хијерархијске везе између планских докумената успостављене су извођењем логичних закључака на основу упоређивања њихових садржаја.

Како избећи хоризонталну неусклађеност или дуплирање?

- Упознајте се са релевантним планским документима у области планирања којој припадате по надлежности, као и са хоризонталним, односно међусекторским планским документима;
- Пре него што приступите изради планских докумената и прописа, упознајте се са надлежностима институција (за то вам могу користити информатори о раду);
- Консултујте се са колегама из других институција које спроводе сличне или комплементарне јавне политике и о актуелном дешавањима и иницијативама;
- Осигурајте да ваше хоризонталне и вертикалне консултације укључе све релевантне саговорнике.

Европска унија углавном захтева да се утврде правци деловања и начини за постизање циљева у конкретном преговарачком поглављу, а не да се изради конкретна врста планског документа. Ако је и потребно израдити конкретну врсту планског документа у одређеној области, тада се та врста документа припрема у форми, са садржајем, по процедури и у роковима који су предвиђени методолошким препорукама Европске комисије. Тако преузете обавезе постају саставни део планског система Републике Србије и потребно их је ускладити, колико је могуће, са националним системом и хијерархијом планских докумената (члан 49 ЗПС).

Усклађивање планских докумената је утврђено у члану 23. ЗПС и члану 7. Уредбе о методологији израде докумената јавних политика. Када се израђује документ јавне политике, води се рачуна о његовој усклађености са Планом развоја (када буде донет), Просторним планом Републике Србије и Инвестиционим планом (када буде донет). Ако се један документ јавне политике доноси у поступку спровођења документа јавне политике вишег нивоа општости, онда се преузима релевантан циљ из тог вишег документа. На пример, ако се доноси програм којим се разрађује посебан циљ неке стратегије, онда се преузима релевантан посебни циљ стратегије и, по правилу, постаје општи циљ тог програма. Тамо где је то могуће преузимају се и рокови утврђени за постизање тих циљева.

Оно што је важно поменути јесте то да не треба да преузимате и мере и активности које су већ утврђене постојећим планским документом, већ да их даље разрађујете мерама које су нове – реформске – које ће довести до планиране промене, у синергији са мерама и активностима које су већ донете.

Поред обавезе да плански документи буду међусобно усклађени, уз нацрт закона и предлог уредбе или одлуке предлагач као прилоге доставља и изјаву о томе са којим је стратешким документом Владе (стратегија, акциони план и др.) усклађен акт који се предлаже¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Пословник Владе, члан 39а.

10.3.1 Начело континуитета планирања

Начело континуитета планирања подразумева „цикличност процеса планирања, праћења спровођења и вредновања учинака, као и заснованост новог планског документа на планским документима који су му претходили и налазима вредновања постигнутих учинака већ спроведених јавних политика”.

Нови плански документ мора за основу да има претходни плански документ и треба да полази од достигнућа претходне јавне политике. Пре него што се почне са припремом новог планског документа, неопходно је направити листу незавршених активности из претходног документа кроз процес извештавања, израде препорука и вредновања учинака и узети их у обзир када се израђује нови плански документ. Нови документ треба да јасно покаже везу са претходним, да узме у обзир нове околности и утврди нове приоритете и циљеве који би били логичан наставак претходних.

Начело континуитета планирања може подразумевати и повремено кориговање (ревизију) циљева у складу са променама услова у области у којој се јавне политике планирају и спроводе. Циљеви се могу кориговати на основу праћења (мониторинга) спровођења јавних политика, односно планских докумената којима је утврђена и раног упозорења на одступања од планираних учинака. Вредновање учинака већ спроведених јавних политика је у надлежности институције одговорне за спровођење јавне политике у одређеној области планирања и спровођења јавних политика.

Да би се лакше разумела континуираност процеса управљања системом јавних политика, корисно је имати у виду редослед корака које ЗПС наводи када је у питању поступак утврђивања, али и спровођења јавних политика, представљених на наредној слици.



Слика 64. Циклус припреме и спровођења јавне политике.

Када се сагледају горе илустровани кораци, тада је јасно да се процес управљања системом јавних политика никада не прекида. Јасна је потреба да се вреднују постигнути учинци и ефекти спроведених јавних политика, односно планских докумената којима је утврђена (ex-post анализа) јер су те оцене основне информације за утврђивање даљег правца деловања.

Након што се покушају добити одговори на питања која се тичу вредновања учинака спроведених планских докумената, потребно је анализирати постојеће стање и правилно утврдити промену која се предлаже.

Кључна питања на која треба одговорити да би се утврдио ефекат спровођења документа јавне политике и постојеће стање дата су у прилогу Уредбе о методологији израде докумената јавних политика, и то питања за анализу постојећег стања у Прилогу 2 и питања за вредновање учинака спровођења документа јавне политике у члану 34. Уредбе. За више о методама и техникама које можете користити у овим корацима управљања јавним политикама погледајте [Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

10.3.2 Начело пропорционалности

Начело пропорционалности подразумева „да су обухват и методи анализе ефеката јавних политика, како *ex-ante* тако и *ex-post*, сразмерни значају и обиму процењених ефеката”.

Принцип пропорционалности утврђује се и са правног аспекта. Наиме, „административне мере морају да буду пропорционалне циљевима који се планирају постићи применом одређеног правног акта, али на начин који не иде на штету грађана више него што то стриктно захтевају активности усмерене ка постизању наведених циљева” (*European Principles for Public Administration*, 1999, p. 10).

Примена принципа пропорционалности нарочито је **важна у ситуацијама у којима се експропријацијом власници онемогућавају да користе своја власничка права** у корист јавног интереса. Експропријацију треба спровести тако **да власничка права буду у најмањој могућој мери нарушена**, а да се у исто време може спровести мера јавне политике која се доноси (*European Principles for Public Administration*, 1999, p. 11).¹⁰⁶

Принцип пропорционалности у банкарству

Примена пропорционалности изван инстанци уграђених у оквир Базелских критеријума указује на то да се регулаторни захтеви могу значајно разликовати по банкама у истој јурисдикцији зависно од њихове величине или других карактеристика. Утицај тих разлика у конкурентној средини може делимично да објасни зашто се, када примењују Базелске критеријуме, бројне земље одлучују да примене стандарде на све банке у својим надлежностима, а мања одступања су изузетно ретка. Насупрот томе, неке земље су одлучиле да примене пуне Базелске критеријуме само на међународно активне банке, док су банкарске институције изван те категорије или изузете из одређених правила или су за њих поједноставиле услове. <https://www.bis.org/fsi/publ/insights1.pdf>

Пропорционалност у планирању финансијских инструмената у оквиру Европског структурног и инвестиционог фонда

Један од услова за одобравање коришћења финансијских инструмената у земљама чланицама ЕУ јесте да је предлог финансијских инструмената урађен на основу резултата *ex-ante* анализе њиховог потенцијалног утицаја на мала и средња предузећа. Различите студије¹⁰⁷ су показале да су време, финансијска средства и остали ресурси уложени у спровођење *ex-ante* анализе ефеката често непропорционални ефектима који се очекују од анализе и од процеса задовољења критеријума за одобравање коришћења финансијских инструмената. У том смислу је ЕУ приступила ревизији критеријума за спровођење анализе и утврдила критеријуме који смањују обавезу да се спроводе детаљне анализе. То је пример добре праксе који је примењен и у ЗПС, који утврђује критеријуме према којима се разликују обавезе да се спроведе детаљна, односно основна анализе ефеката,

Доносиоци одлука у великом броју случајева морају да балансирају између група којима ће доношење одабраних јавних политика ићи у корист и оних група које због тих истих јавних

¹⁰⁶ SIGMA (1999), *European Principles for Public Administration*: SIGMA Papers: NO. 27; <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf>

¹⁰⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/studies_integration/

политика „неће бити задовољне”. Принцип пропорционалности за креаторе јавних политика је „тест доброг управљања”.

Принцип пропорционалности подразумева да обим и методи анализе ефеката јавних политика, како *ex-ante* тако и *ex-post*, треба да буду пропорционалне значају и степену утицаја који се процењује; другим речима, што су документ јавне политике или пропис значајнији или што утичу на већи број грађана, то *ex-ante* и *ex-post* анализе морају бити детаљније.

Предлагач процењује да ли је потребно спроводити *ex-ante* анализу ефеката и да ли ће спроводити основну или детаљну *ex-ante* анализу ефеката.

Ако процени да ће мере предвиђене документом јавне политике, односно решења из прописа изазвати значајне ефекте на физичка лица (укључујући и осетљиве категорије становништва) или на правна лица или на буџет Републике Србије или на животну средину или на органе јавне власти, предлагач спроводи детаљну *ex-ante* анализу ефеката мера садржаних у документу јавне политике, односно у пропису.

. Методе и технике за утврђивање степена утицаја можете наћи у посебном [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

РСЈП, као орган државне управе надлежан за контролу квалитета спроведених анализа ефеката спровођења докумената јавних политика и прописа, заузима став у вези са проценом предлагача о томе да ли треба и на којем нивоу детаљности да спроведе анализу ефеката и свој став образлаже у мишљењу на достављени материјал, усмеравајући предлагача како и колико детаљно треба да спроведе *ex-ante* анализу ефеката.

Када предлагач процени да не треба спроводити анализу ефеката, мора да прибави претходно мишљење од РСЈП у смислу чл. 37. став 3. ЗПС.

Принцип пропорционалности користите и када се утврђује обим консултација које треба да спроведете. Више о методима консултација са заинтересованим странама и циљним групама, њиховом садржају и примерености појединих метода и корацима у управљању јавним политикама можете наћи у посебном [Приручнику за учешће јавности у планирању, изradi и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

10.3.3 Начело превенције и предострожности

Начело превенције и предострожности „подразумева да се јавне политике утврђују и спроведе тако да се спрече или сведу на најмању могућу меру потенцијални негативни ефекти”.

Пример имунизације, односно обавезне вакцинације представља једно од решења које узима у обзир начело превенције и предострожности. Наредни пример јавне политике указује на циљ који је тај да се „спрече, односно сведу на најмању могућу меру потенцијални негативни ефекти које на општу популацију може имати одбијање дела популације да се вакцинише”.

Пример имунизације, вакцинације

У члану 32. Закона о заштити становништва од заразних болести утврђена је имунизација, која се врши имунолошким лековима и не може да се одбије, сем ако постоји медицинска, привремена или трајна контраиндикација, коју утврђује стручни тим.¹⁰⁸ У том закону је прописано и да се прекршајно казни родитељ који одбије да вакцинише дете, а надлежни у дому здравља обавештење о томе шаљу санитарној инспекцији. Даље се предвиђа да санитарни инспектор подсети родитеља на обавезну вакцинацију детета и ако то не буде имало ефекта, да поднесе захтев прекршајном суду. Такође се тим законом предвиђа да је прва казна 30.000 динара и да родитељу који плати казну, а ипак не вакцинише дете, следи нови прекршајни поступак, за који може бити кажњен у износу од 150.000 динара, као и да

¹⁰⁸ Утврђивање изузетака из обавезне вакцинације је пример спречавања негативног ефекта мере јавне политике, односно нежељених последица на здравље дела популације код које је примање вакцине контраиндиковано.

родитељ који плати прекршајну казну није ослобођен обавезе да вакцинише дете, већ му следи нови прекршајни поступак.¹⁰⁹

Начело превенције се тиче избегавања или умањења негативних ефеката који могу да настану приликом утврђивања или спровођења мера јавних политика.

Негативни ефекти утврђују се на основу анализе ефеката. Негативни ефекти који се уоче, без обзира да ли су директни или индиректни, могу се током даљег планирања свести на најмању могућу меру.

Начело предострожности указује на то да обим анализе ефеката треба да одговара природи (значају) ефеката који се планирају. Потребно је спровести детаљну *ex-ante* анализу планских докумената и прописа којима се јавне политике спроводе, а тичу се осетљивих питања као што су животна средина, здравље грађана, тржиште, конкуренција, заштита потрошача и др.

Пример: Тржиште превоза робе железничким саобраћајем у Републици Србији¹¹⁰
– Извештај Светске банке, 10. јул 2020.

Да би се испитала ограниченост конкуренције у превозу робе железничким саобраћајем и спречили њени негативни ефекти на конкурентност привреде Републике Србије, Комисија за заштиту конкурентности у сарадњи са Светском банком припремила је горе наведени извештај. Циљ тог извештаја је да се укаже на могућности отварања тржишта и јачање конкуренције у железничком саобраћају путем отклањања ограничења за конкуренцију у кључним секторима привреде.¹¹¹ У кључним налазима се истиче да у сектору превоза робе железничким саобраћајем нису откривени значајни елементи који упућују на повреду конкуренције. Прописи немају елементе ограничења конкуренције, а Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Дирекција за железницу и Комисија за заштиту конкуренције делотворно решавају изазове либерализације овога тржишта. Као главни разлози недовољне развијености конкуренције у железничком саобраћају утврђени су:

- низак квалитет железничке инфраструктуре, застареле процедуре за доделу траса и одсуство интермодалних терминала – оцењени су као главне препреке за улазак на тржиште и развој пословања;

- недовољно отворено тржиште јер је још у раном стадијуму развоја;¹¹²

- регулација цена на домаћем тржишту: фиксне тарифе за унутрашњи превоз које наплаћује „Србија Карго“, а прописује Влада онемогућава ценовну конкуренцију.

Овај извештај је урађен из предострожности – да се отклоне препреке и ојача конкуренција у железничком саобраћају, олакша положај корисника услуга у привуку нови, усмере активности Владе на кључне узроке тренутног стања – са законодавних активности усмеравање на инвестиције и промену начина утврђивања цена превоза робе железницом.

Принцип предострожности интегрисан је у Уговор о функционисању Европске уније [члан 191(2)], док класична дефиниција принципа предострожности потиче из Декларације из Рија о животној средини и развоју (1992):

„Тамо где постоји претња о озбиљној или непоправљивој штети, недостатак пуне научне извесности неће бити коришћен као разлог за одлагање трошковно-ефективних мера за спречавање деградације животне средине.“

Принцип предострожности је **повезан са степеном неизвесности** која се не односи само на недостатак података или неодговарајућег нивоа анализе ризика. Неизвесност може

¹⁰⁹ Влада Републике Србије (2016), Закон о заштити становништва од заразних болести (Службени гласник РС”, број 15/16).

¹¹⁰ <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2020/08/Tr%C5%BEi%C5%A1te-prevoza-robe-u-%C5%BEelezni%C4%8Dkom-saobra%C4%87aju-u-Republici-Srbiji.pdf>

¹¹¹ Извештај је инструмент превентивног деловања против ограничавања конкуренције у сектору који је тзв. вештачки монопол. Монополско понашање, поготову у области цена превоза угрожава конкурентност свих осталих привредних субјеката у земљи која нема излаз на море.

¹¹² Тржиште железничког саобраћаја отворено је 2016. године.

проићи из чињенице да није могуће утврдити узрочно-последичне везе између феномена који се посматрају и фактора који на њих утичу (дефинисање промене, њених елемената и њихових узрочно-последичних веза), затим из двосмислености (када постоје две контрадикторне вероватноће), као и из незнања (када не знамо шта све не знамо).

Према тумачењу Европске уније,¹¹³ на принцип предострожности се позивамо када феномен, производ или процес могу имати опасан (негативан) ефекат који је утврђен научним или објективном проценом ако та процена не дозвољава да се ризик идентификује са довољно извесности. На принцип предострожности се ослањамо када постоје три задовољена услова:

- ✓ идентификовани су потенцијални негативни ефекти;
- ✓ подаци научне или објективне процене су доступни;
- ✓ постоји одређени степен научне неизвесности.

Још један значајан извор тумачења принципа предострожности постоји у *Wingspread* изјави¹¹⁴ (1998): „Када активност узрокује опасност од штете по људско здравље или животну средину, треба предузети мере предострожности, чак и ако узрочно-последичне везе нису у потпуности научно установљене.”

Више о интерпретацији и примени принципа предострожности можете наћи на: https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary_principle_decision_making_under_uncertainty_FB18_en.pdf

Примена принципа предострожности је посебно значајна ако мере могу имати ефекте на животну средину или на здравље грађана. Некада такви ефекти нису експлицитни и, посебно када се ради о новим технологијама, могу бити непознаница. Стога, када се анализирају и процењују ефекти на животну средину и здравље људи, неопходно је поштовати принцип предострожности и детаљно анализирати и проценити ефекте. Опширне консултације са заинтересованим странама могу помоћи у идентификацији потенцијалних претњи и ризика и опција за њихово превазилажење.

Пример: Принцип предострожности у управљању биодиверзитетом у Шварцвалду¹¹⁵

Принцип предострожности се често користи при планирању ветро-паркова када постоје информације да би њихова изградња изазвала еколошку штету, било да се ради о сударима птица са елисама постројења, губитку или уситњавању величине станишта како за птице, тако и за осталу дивљач.

Немачки научници су предложили модел којим се забрањује да се граде ветро-паркови на еколошки значајним локацијама. Тај метод је примењен у Шварцвалду будући да је шума станиште значајно велике популације тетреба (*Tetrao urogallus*), врсте заштићене Директивом ЕУ о птицама. Иако још није у потпуности јасно како се турбине и њихов рад одражавају на ниски лет тетреба, научници претпостављају да је вероватноћа могућег утицаја велика. Стога су развили 4-ступену скалу која одређује специфичан значај станишта за популацију тетреба. У складу с тим методом, турбине не треба постављати у радијусу од километра у односу на најзначајније локације (категирија 1) пошто је вероватноћа негативног утицаја ту највећа. За локације за које се оцени да припадају категорији 2 и 3 и да турбине могу представљати ризик, треба спровести додатна специфична истраживања, док су локације у категорији 4 погодне за изградњу ветро-паркова.

Научници су констатовали да је принцип предострожности кључан за јавну политику у области биодиверзитета, али јавна прихватљивост тог и сличних метода зависи од расположивости података и доследности аргументације о вероватноћи претње и веродостојности предложених мера. На тај начин се смањује критика која није научно заснована и због које регулатива може бити или сувише или недовољно рестриктивна.

¹¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI32042>

¹¹⁴ <http://www.who.int/ifcs/documents/forums/forum5/wingspread.doc>

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary_principle_decision_making_under_uncertainty_FB18_en.pdf, стр. 19 (7.септембар 2020).

Пример предострожности у управљању индустријским процесним водама

Код изградње фабрика које процесне воде за хлађење постројења испуштају у реке или друге воде, у фази припреме пројекта и студије изводљивости изградње фабрике процењује се за колико степени се може подићи температура воде без последица за биљни и животињски свет у рекама. Ако се покаже да би директно испуштање расхладних вода у реку подигло ниво температуре на недозвољен ниво, предлаже се да се изграде расхладни базени за те воде и да се оне, након хлађења, постепено испуштају у реку.

10.3.4 Начело једнакости и недискриминације

Начело једнакости и недискриминације подразумева „да се приликом израде и спровођења планских докумената поштују људска и мањинска права и слободе гарантоване Уставом и законом”.

Свако има право да искаже своје мишљење у току тог процеса.

Одговором на кључна питања за **анализу ефеката на друштво** долази се до информација које су потребне да би се плански документи израдили и спроводили тако да се поштују људска и мањинска права, као и слободе гарантоване уставом и законом.

Поводом обраћања грађана и честих случајева недопустивог и увредљивог говора и стигматизације особа оболелих од ковида-19, као и особа које су у већем ризику од оболевања, попут старијих лица и држављана Републике Србије који се враћају из иностранства, повереник за заштиту равноправности Бранкица Јанковић најоштрије осуђује те дискриминаторне, дехуманизујуће и законом забрањене поруке које се шаљу, нарочито преко друштвених мрежа.
<http://ravnopravnost.gov.rs/upozorenje-covid-19-cir/>

Пред Уставним судом је 2015. године покренут поступак за оцену уставности члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

Уставни суд је оценио да је са становишта уставом гарантоване забране дискриминације по основу пола спорно прописивање законског основа за престанак радног односа због навршења одређеног броја година живота, који се односи само на жене и којим се законско право на старосну пензију под повољним условима у погледу навршених година живота индиректно претвара у основ за престанак радног односа. Спорно је са становишта уставом зајемчене доступности свих радних места свима под једнаким условима, навео је Уставни суд. Интегрални текст Одлуке Уставног суда са образложењем може се наћи на:
<https://www.penzin.rs/resenje-ustavnog-suda-srbije-kojim-se-suspenduje-odredba-o-prinudnoj-penziji-za-zene/>

Када се припрема плански документ, односно мере и активности за његово спровођење, треба проценити **утицај на родну равноправност**. Родно одговорно буџетирање (РОБ) уведено је Законом о буџетском систему Републике Србије и даје увид у родну расподелу буџета и износ буџетских средстава намењених спровођењу одређене јавне политике која је усмерена на жене или мушкарци. Пре приступања РОБ-у потребно је спровести родну анализу уколико не постоје подаци у ресору који буџетски корисник покрива.

Ово начело треба имати у виду када се **утврђују заинтересоване стране и циљне групе, што је један од првих корака у анализи ефеката јавних политика**, као и када се организују консултације с њима. Више о примени овог принципа у поменутим корацима управљања процесом јавних политика можете наћи у посебном [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#) и [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

10.3.5 Начело координације и сарадње

Начело координације и сарадње подразумева „да се планирање врши уз уважавање интереса осталих учесника у планском систему, нарочито уз уважавање приоритетних циљева Владе, као и иницијатива, потреба и приоритетних циљева локалне власти”.

Начело координације подразумева да се велики број планских докумената израђује и спроводи у сарадњи више институција и да је добра комуникација међу њима предуслов успеха и прихватања будућих праваца деловања, што утиче на успех у остваривању циљева, као и на могућности побољшања стања у одређеним областима.

Усвајање приоритетних циљева Владе постоји на примеру Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019–2023. године. Тај документ је донет у складу са приоритетним циљем 1.1 АПСРВ, који се односи на достизање спремности Републике Србије за чланство у Европској унији.

Поред тога што треба уважавати приоритетне циљеве Владе, што је основни градивни елемент принципа координације, у управљању системом јавних политика такође је важно координирати активности учесника у планском систему који доприносе остваривању циљева. Један од примера успешне координације јесте и рад инспекцијских служби које су у надлежности различитих органа државне управе.

Координација инспекцијских послова

Сарадња између различитих државних органа и организација заснива се на Закону о државној управи. Међутим, сарадња и координација активности више институција може се уредити и посебним законом. Тако Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон, 95/18.) у члану 12. прописује координацију инспекцијског надзора коју обезбеђује Координациона комисија, коју образује Влада као координационо тело према закону којим се уређује државна управа.

Послови Координационе комисије су:

„1) да прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора и прати њихову реализацију, а нарочито: (1) за усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција, (2) за размену информација у вршењу инспекцијског надзора, (3) за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција, (4) за развој јединственог функционалног софтверског решења е-Инспектор;

2) да разматра и даје мишљење на нацрте закона и предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора;

3) да разматра мишљења, директиве, методолошке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу инспекцијског надзора и заузима ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, и објављује те ставове;

4) да учествује у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу инспектора и подноси иницијативе надлежним органима;

5) да даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна;

6) да објављује на својој интернет страници прописе, акте и документе који се односе на инспекцијски надзор;

7) да, на упит заинтересованих лица, пружа обавештења која се односе на надлежности инспекција, најкасније у року од седам дана;

8) да, у складу са потребом, подноси извештаје Влади и даје предлоге за предузимање мера из њене надлежности;

9) да обавља друге послове утврђене овим законом и задатке утврђене одлуком о оснивању.”

Стручне и административно-техничке послове за Координациону комисију обавља министарство надлежно за послове државне управе, у оквиру кога се образује унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији. У оквиру Координационе комисије образују се радне групе за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. Радном групом руководи члан Координационе комисије, а у раду радних група могу учествовати представници инспекција које немају чланове у саставу Координационе комисије, представници ималаца јавних овлашћења, удружења, комора и других асоцијација, научних и образовних установа, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора. Координациона комисија је овлашћена да податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака захтева од надлежних државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и других ималаца јавних овлашћења, који су дужни да јој их благовремено доставе. Координациона комисија доноси свој пословник.

Према Пословнику Координационе комисије, она подноси Влади извештај о раду.

<https://inspektor.gov.rs/>

За више детаља о координацији погледајте: [Координација у планском систему](#), а више о сарадњи са заинтересованим странама и циљним групама можете наћи у посебном [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#)

10.3.6 Начело јавности и партнерства

Начело јавности и партнерства „подразумева да се јавне политике утврђују у оквиру транспарентног и консултативног процеса, односно да се током планирања, израде и спровођења планских докумената, укључујући и анализу ефеката и вредновања учинака јавних политика, спроводи транспарентан процес консултација са свим заинтересованим странама и циљним групама, као и удружењима и другим организацијама цивилног друштва, научноистраживачким и другим организацијама, водећи рачуна да се омогући остваривање појединачних правних и других интереса свих заинтересованих страна и циљних група, уз истовремену заштиту јавног интереса”.

Консултације се спровode током планирања јавне политике и израде предлога, односно нацрта планског документа или прописа, као и током њиховог спровођења и вредновања њихових ефеката. Сврха консултација јесте да се од заинтересованих и циљних група прикупе подаци неопходни за спровођење анализе ефеката да би се утврдиле оптималне мере јавне политике и ефекти који су остварени њиховом применом.

Предлагачи планског документа и прописа дужни су да током израде тих аката спровode консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама на које ће утицати или које имају интерес у вези са мерама конкретне јавне политике, односно решењима у пропису. За више види: [Консултације јавности у процесу управљања јавним политикама](#) у овом приручнику као и [Приручник о учешћу јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

Сваки документ јавне политике мора да прати информација о спроведеним консултацијама, чак и када анализа ефеката није обавезна, као и извештај о спроведеној јавној расправи (у форми прилога уз документ јавне политике) или образложење зашто оне нису одржане. Сваки циклус учешћа јавности мора да буде документован и обухваћен информацијама о спроведеним консултацијама које се објављују. РСЈП, по потреби, може предложити предлагачу да примени одређени метод консултација а за подршку у идентификацији представника циљних група и других заинтересованих страна из редова цивилног друштва можете се обратити и Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог.

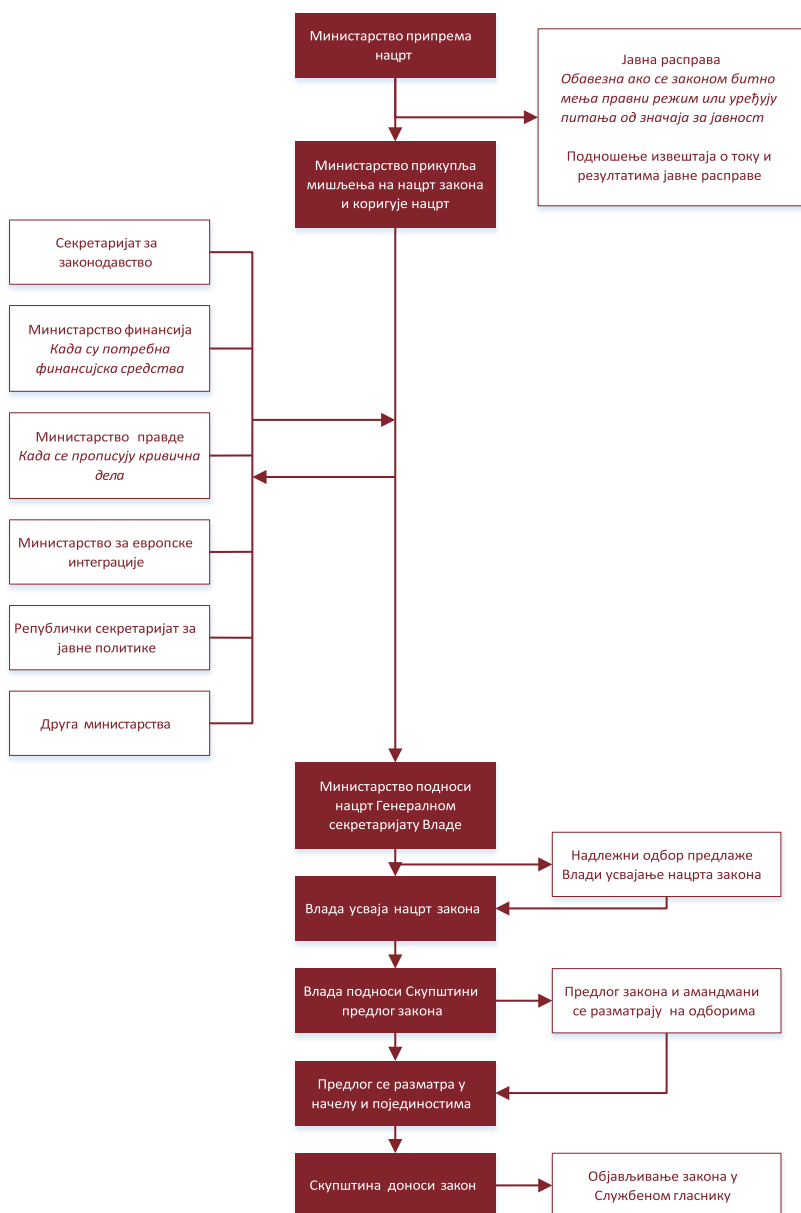
10.3.7 Начело одговорности

Начело одговорности „подразумева јасно одређивање одговорних институција за спровођење мера и активности јавне политике”.

Начело одговорности подразумева и **одговорност за обезбеђивање одговарајућих услова, средстава и подршке** како би се остварили планирани резултати мера.

На примеру шеме процедуре доношења докумената у Влади представљене на слици десно може се уочити примена начела одговорности, односно јасног одређивања одговорних институција за спровођење мера и активности јавне политике. У овом случају реч је о мери јавне политике која је регулаторне природе.

Одговорност за спровођење мера и активности јавних политика није нова категорија у систему јавне управе. ЗПС олакшава примену принципа одговорности тако што предвиђа примену методологије која омогућава да се оцени реалистичност и потреба да се спроведе активност, као и **да ли се може преузети одговорност за њено спровођење**. Ово је посебно важно када ваша институција треба да преузме одговорност за спровођење мера или активности које су комплементарне циљевима јавне политике другог предлагача, а које претходно нису биле разматране у вашој институцији.



10.3.8 Начело временске одређености

Начело временске одређености „подразумева временски ограничен период примене документа јавне политике и јасно одређене рокове за извршење мера и активности предвиђених документом јавне политике”. У примени тог начела треба имати у виду различите временске периоде за који се планска документа доносе, а који су утврђени у ЗПС.

Морају се утврдити рокови у којима се циљеви јавне политике планирају, односно могу остварити. Такође, показатељи учинка садржаће рокове у виду циљаних вредности за период спровођења планског документа. Иако је рок примене документа јавне политике утврђен у ЗПС, рок за остварење циљева јавне политике, односно промене која се јавном политиком планира постићи биће условљен са неколико фактора – пре свега расположивим ресурсима и степеном приоритета реформе која се спроводи. Наиме, што је реформа приоритетнија, вероватније је да ће се за њено спровођење обезбедити извори финансирања, што омогућава амбициозније планирање и краће рокове за спровођење.

У периоду спровођења планских докумената потребно је оцењивати напредак у његовом спровођењу и оценити да ли су потребне допуне и корекције јавне политике или треба одустати од њеног даљег спровођења и проценити шта даље чинити ако су одступања од циљаних вредности показатеља учинака велика.

Уколико приликом израде планских докумената не поштујете начело временске одређености, можете очекивати да вам на тај недостатак РСПЈ скрене пажњу у неком од мишљења које ће дати на нацрт, односно предлог документа који сте припремали.

Пример сугестије за утврђивање рока у оквиру кога се утврђени циљеви морају испунити може се видети у Мишљењу на текст и Анализу ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом ([Мишљење на текст и Анализу ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом](#)).

10.3.9 Начело интегралности и одрживог раста и развоја

Начело интегралности и одрживог раста и развоја „подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената узимају у обзир захтеви заштите животне средине, борбе против климатских промена, ублажавања ефеката климатских промена и прилагођавања климатским променама, спречавања прекомерног коришћења природних ресурса, повећања енергетске ефикасности и искоришћавања обновљивих извора енергије и смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште”. Потребно је водити рачуна о ефектима ових појава на друштво, посебно на развој и посебности локалне заједнице, осетљиве категорије становништва, родну равноправност, као и на борбу против сиромаштва.

Анализом ефеката опција јавне политике на друштво сагледавају се значајни позитивни и негативни директни и индиректни ефекти на различите категорије становништва, а нарочито на осетљиве категорије појединаца или група појединаца чија се ситуација може погоршати услед спровођења мера јавне политике, као и на остваривање принципа родне равноправности.

Анализа ефеката на животну средину и друштво нарочито је значајна ако се разматрају опције мера за обезбеђење заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме докумената јавних политика која обухватају наведена питања у областима као што су конкурентност, пољопривреда, минералне сировине и рударство и енергетика и саобраћај.

Кључна питања за сагледавање ефеката који се морају уважити приликом израде и спровођења планских докумената садржана су у Прилогу 7 Уредбе о методологији израде докумената јавних политика, а више о методама и техникама које можете користити при њиховом утврђивању погледајте у посебном [Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

10.4 Анекс 4 – Врсте координације

Сврха координације јавних политика јесте да унапреди одржив и уравнотежен развој државе кроз примену начела свеобухватности, кохерентности и пропорционалности у креирању и спровођењу јавних политика. Из тих разлога координација доприноси расту ефективности и ефикасности мера и бољем извршењу буџета.



Слика 65. Врсте координације.

10.4.1 Административна и стратешка координација

Координација јавних политика обухвата како административну (функционалну), тако и стратешку (политичку) координацију. **Административна координација** треба да обезбеди несметану сарадњу између различитих државних органа, док се **стратешка координација** односи на обезбеђивање конзистентности јавних политика, утврђивање приоритета и мера за њихово спровођење. Административна координација је кључни предуслов за стратешку координацију и квалитетно доношење одлука на том нивоу.

Стратешка координација обухвата вертикалну и хоризонталну координацију.

Вертикална координација или **координација више нивоа** усмерена је на односе између различитих нивоа власти – од креирања до спровођења јавних политика, односно планских докумената којима је утврђена. Вертикална координација је централизована и хијерархијска. Она обезбеђује да се надлежне институције на различитим нивоима власти, као и унутар једне институције (тзв. каскадирање стратегије од руководиоца до извршилаца) повежу ради ефикаснијег и ефективнијег планирања и спровођења јавне политике, укључујући и обезбеђивање и извршење буџета за њихово спровођење.

Хоризонтална координација уобичајено подразумева координацију унутар Владе, односно између органа државне управе који у хијерархији имају исти ниво, рецимо између министарстава или владиних тела. Пошто су данас јавне политике углавном интерресорне, та врста координације подразумева координацију између различитих организационих јединица у једној институцији, унутар сектора или ресора и између њих. Хоризонтална координација јавних политика значи да се тежи међусобном усклађивању више јавних политика и омогућава стварање мрежа и сарадње институција истога хијерархијског ранга.

Табела 35. Карактеристике вертикалне и хоризонталне координације као организационе форме.

Карактеристике	Вертикална координација	Хоризонтална координација
Организациони облик	Хијерархија	Мрежа
Однос између институција	Надређени–подређени	Однос једнаких
Начин одлучивања	Централизован	Децентрализован
Контролни механизам	Праћење на више нивоа	Одговорност групе
Преовлађујуће вредности	Заједнички циљеви владе	Секторски циљеви

Извор: A. Vitola An_Evaluation_of_the_Cross-Sectoral_Poli.pdf.

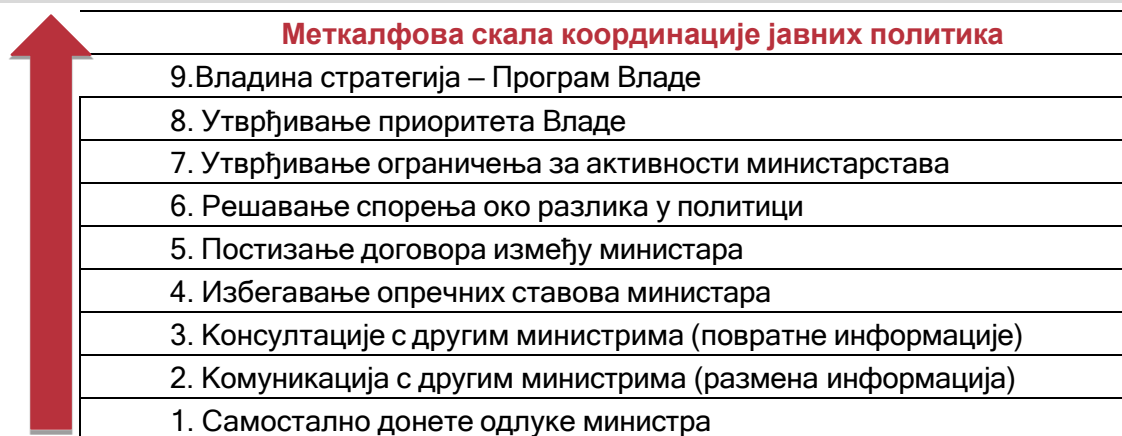
10.4.2 Нивои координације

Координација јавних политика је процес који се одвија на више нивоа и кроз више организационих облика, који обухвата више институција у зависности од предмета координације. Координација, је кључно „везивно ткиво“ у циклусу управљања јавним политикама и најсложеније за спровођење. Она укључује Кабинет председника Владе, који се брине за остварење приоритетних циљева Владе, РСЈП који пружа техничку подршку у спровођењу АПСРВ, Генерални Секретаријат Владе, затим Министарство финансија и друга ресорна министарства која предлажу документе јавних политика и мере и активности за њихово спровођење, као и друге организације које спроводе документе јавних политика.

Координација јавних политика је процес који се одвија на више нивоа и кроз више организационих облика, који обухвата више институција у зависности од предмета координације. Координација, односно усклађивање планских докумената је једна од најсложенијих. Она укључује Кабинет председника Владе, који се брине за остварење приоритетних циљева Владе, РСЈП који пружа техничку подршку у спровођењу АПСРВ, затим Министарство финансија и друга ресорна министарства која предлажу документе јавних политика и мере и активности за њихово спровођење, као и друге организације које спроводе документе јавних политика.

Ко су најважнији учесници у процесу координације јавних политика?

Поредећи праксу различитих земаља јасно се кристалише средишна улога Кабинета председника Владе јер његов експозе представља Програм Владе или служи као основа за развој Програма Владе. У спровођењу Програма Владе функцију централне јединице за координацију јавних политика у Републици Србији врши РСЈП, који је према члану 21. ЗПС задужен да изда упутства за припрему, структуру и садржај АПСРВ; као и да у складу са чланом 44. ЗПС припреми годишњи извештај о резултатима спровођења АПСРВ на основу извештаја органа државне управе о спровођењу АПСРВ, извештаја о спровођењу докумената јавне политике из члана 43. ЗПС, извештаја о спровођењу средњорочних планова из члана 42. ЗПС, као и на основу података прикупљених из других релевантних извора.



Слика 66. Нивои координације међу државним органима и другим институцијама.

Извор: B. Gay Peterson: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946>.

Приказана табела, изнад, показује колико се различитих видова активности може сматрати координацијом и како вам размена информација и повратне информације могу олакшати посао, као и како да размотрите различите ставове, а да не дође до спорења око различитих погледа на јавне политике, било у фази њихове припреме, било у фази њиховог спровођења.

Видови комуникације и координације између министарства и других државних органа могу имати различите облике и зависе од питања које је предмет координације. Рецимо за усаглашавање мишљења довољан вам је **радни састанак**, а можда и само **телефонски позив** да бисте усагласили ставове. За питања у вези с припремом документа јавне политике

потребна вам је специјализована **радна група** коју може образовати Влада, а чији посао се завршава када се донесе документ јавне политике. Међутим, за спровођење документа јавне политике који траје од пет до седам година требало би да се **образују посебна тела или управљачке структуре са више радних и управљачких група/савета**, чије активности трају током целог периода његовог спровођења. Закон о државној управи вам то омогућава.

Образовањем управљачких тела за спровођење јавне политике концентришу се државни службеници на радном нивоу – технички експерти у датој области, који се свакодневно баве разним активностима у вези са спровођењем мера јавне политике (из наше напред дате шеме то је ниво административне и хоризонталне координације). Затим следи потребан ниво политичке координације руководилаца из министарстава која учествују у тим процесима. Наиме, постоје питања која државни службеници могу веома добро објаснити и предложити решења, али они не могу донети одлуку јер је то ствар политике Владе и превазилази њихова овлашћења. У таквим случајевима политичке координације и договори олакшавају и убрзавају доношење одлука. Такође, успостављање управљачких структура у спровођењу јавне политике решава питање одговорности. Формирањем таквог тела „деле” се и одговорности и обезбеђује редовност периодичног извештавања о свим активностима.

Влада је образовала Координационо тело за општине Прешево, Бујановац, и Медвеђа (које постоји више од 15 година), Координационо тело за родну равноправност, Координационо тело за борбу против сиве економије, Координационо тело за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији, Координационо тело за процес приступања Републике Србије Европској унији, Координационо тело за борбу против прања новца и финансирање тероризма и др. Координациона тела се образују одлуком Владе.

Сва координациона тела образује Влада на предлог надлежног државног органа. Нека координациона тела се образују *ad hoc*, док образовање других координационих тела прописује закон, као што је Координациона комисија за инспекцијски надзор,¹¹⁶ или се њихово образовање заснива на потреби да се спроведе национална стратегија, као што је образовано Координационо тело за борбу против прања новца и финансирања тероризма¹¹⁷ или Национално координационо тело за спречавање и борбу против тероризма.

Како се координира у Аустралији?

У упутству како припремати документ јавне политике директно је наведено: „Доносиоци јавних политика морају се међусобно консултовати (координирати) како би избегли стварање кумулативних прописа или њихово дуплирање. Процес координације усмерен је на суштинска питања и требало би да потврди да су проблеми из стварног живота утицали на избор опција ваше јавне политике. Ово би требало да води ка бољим резултатима и лакшем прихватању промена у заједници, посебно међу оним заинтересованим странама на које ваше решење може негативно утицати.”

Извор: The Australian Government Guide to Regulation.

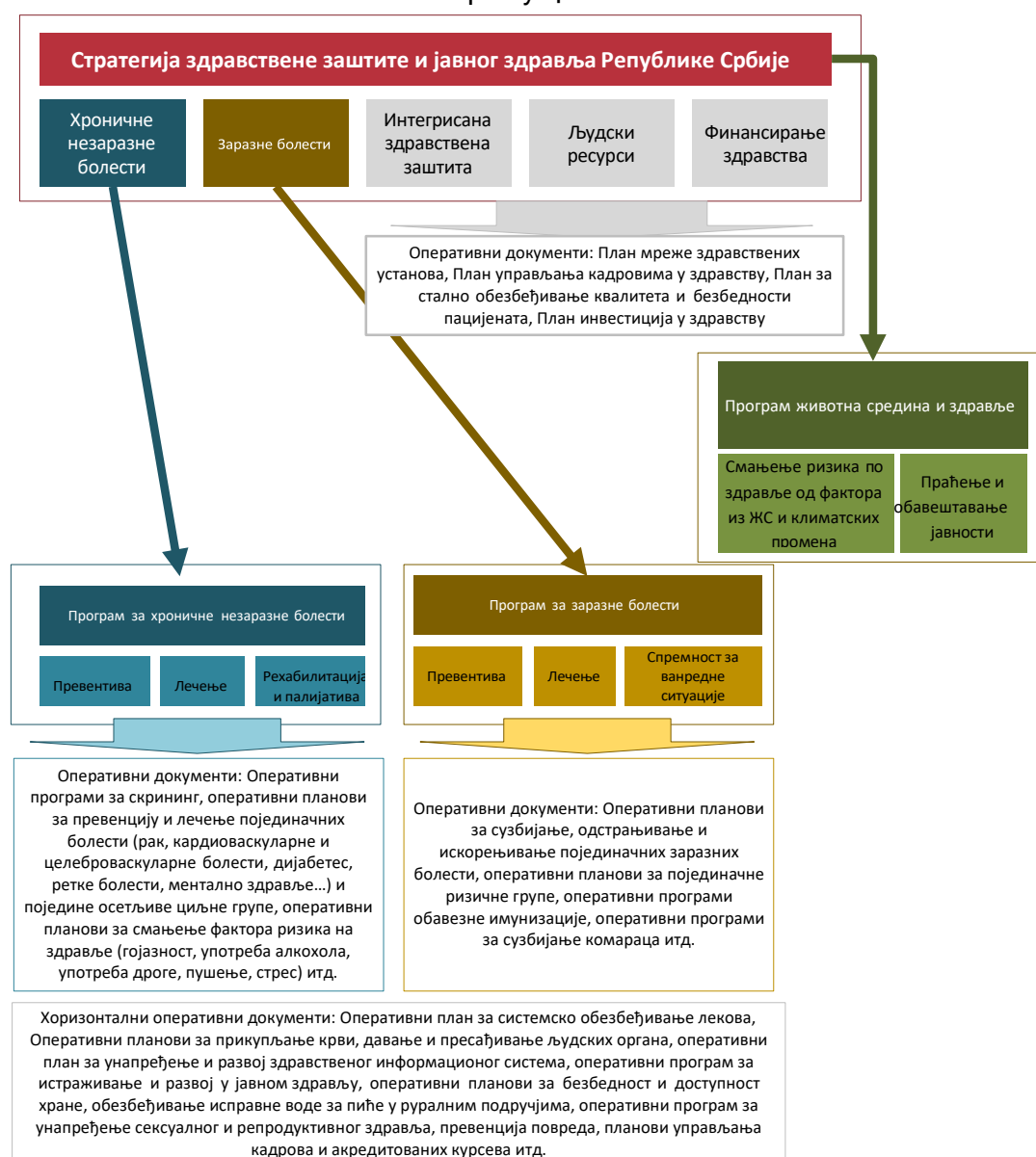
¹¹⁶ Закон о инспекцијском надзору <https://inspektor.gov.rs>

¹¹⁷ Одлука о образовању Националног координационог тела за спречавање и борбу против тероризма и одређивању и именовању националног координатора за спречавање и борбу против тероризма („Службени гласник РС”, бр. 29/19, 38/19, 41/19, 81/19).

10.5 Анекс 5 – Примери повезивања планских докумената

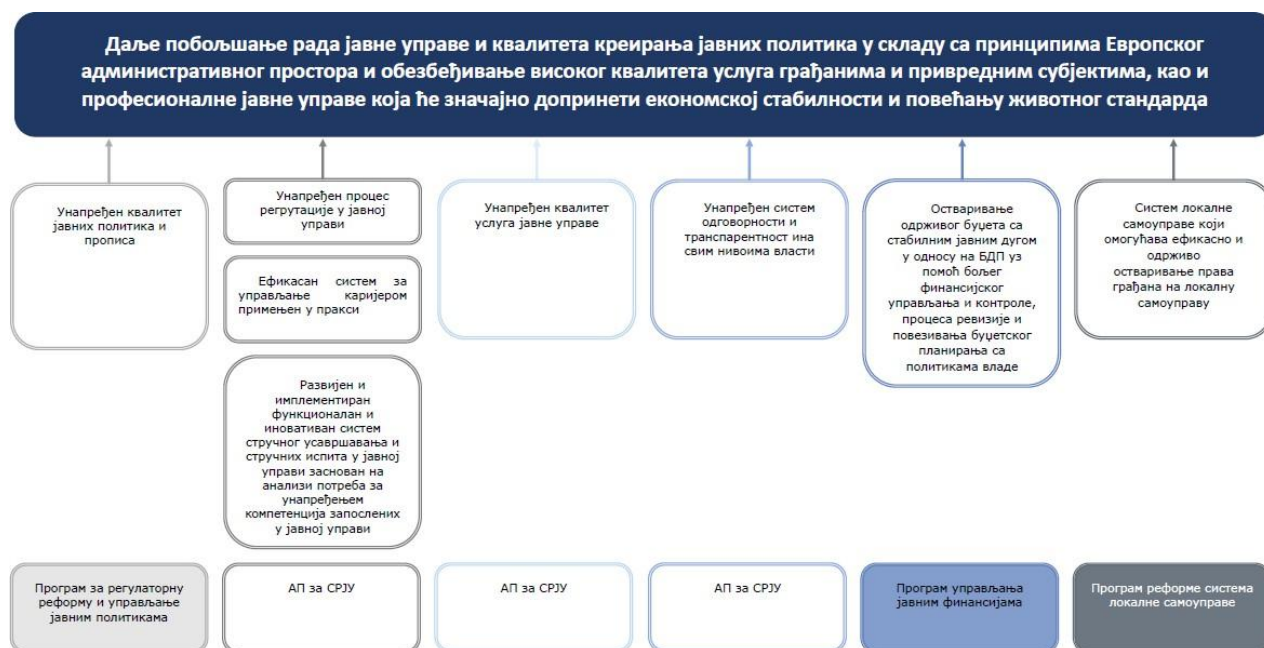
У овом анексу дат је пример повезаности докумената јавне политике у области здравства у Републици Србији.

Због великог броја докумената јавне политике (десет 2019. године) и значајних преклапања било је тешко установити хијерархијску структуру и логику и узајамну повезаност тих докумената, као и сагледати планиране ресурсе за њихово спровођење. Министарство здравља је у сарадњи са РСЈП поставило оквир за нову, оптимизовану структуру (приказано на слици која следи) и јасну логику односа докумената јавне политике у области здравства, која треба да омогући да се на одговарајући начин обухвате све теме, лакше координира спровођење свих планираних мера, једноставније и ефикасније прати њихово спровођење, а самим тим и извештавање о остварењу циљева.



Слика 67. Оптимизована структура докумената јавне политике у области здравства у Републици Србији.

Илустрацију повезаности циљева и докумената јавних политика можете наћи и у Стратегији реформа јавне управе у Републици Србији за период 2021-2030. године:



Такође, дат је и пример Летоније и новог, модернијег начина припреме планских докумената. Навођењем кључних прописа, развојних докумената и других планских докумената врло ефикасно се могу утврдити повезане области у којима ће се осетити ефекти спровођења планских докумената.

Погледајте шта се све мора навести у планском документу који се односи на област културе (The Cultural Policy Guidelines 2014–2020 Creative Latvia) у једној малој чланици ЕУ:

Везе са другим планским документима:

- Стратегија одрживог развоја Летоније до 2030. године;
- Национални план развоја за период 2014–2020. године.

Документи јавних политика с којима треба успоставити синергију у смерницама за јавну политику у области културе „Креативна Летонија“:

„Смернице за национални идентитет, цивилно друштво и политику интеграције 2012–2018. – Језик и културни простор” садрже задатак „Јачање културног простора Летоније као кохезивног оквира друштва и промовисање припадности културном простору на локалном, националном и европском нивоу”;

- Смернице за регионалну политику за период 2013–2019. године;
- Националне смернице индустријске политике за период 2014–2020. (одобрене Наредбом Кабинета бр. 282 од 28. јуна 2013. године);
- Смернице за науку, развој технологије и иновације за период 2014–2020. године (одобрене Наредбом Кабинета бр. 685 од 28. децембра 2013. године);
- Смернице за развој информационог друштва за период 2014–2020. године;
- Смернице за развој образовања за период 2014–2020. године;
- Смернице за развој туризма Летоније за период 2014–2020. године;
- „О изради стратегије паметне специјализације”;
- Смернице за развој обалног простора за период 2011–2017. године;
- Смернице политике животне средине за период 2014–2020. године;

- Смернице за спровођење Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом за период 2014–2020. године (одобрене Наредбом Кабинета бр. 564 од 22. новембра 2013);
- Смернице за политику државе о породици за период 2011–2017. године;
- Концепт за спровођење родне равноправности;
- Стратегија Европске уније „Европа 2020: Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста”;
- Летонски национални програм реформи за спровођење стратегије „ЕУ 2020”;
- 15 стратегија сектора културе за период од 2014. до 2020. године.

Израђене су стратегије рада за следеће секторе и међусекторе: музеји; библиотеке; архиве; споменици културе; нематеријална културна баштина; дигитална културна баштина; културно образовање; студије литературе и књиге; музика; позориште; плес; визуелне уметности; филмови; архитектура; дизајн:

https://www.km.gov.lv/uploads/ckeditor/files/KM_dokumenti/CULTURAL_POLICY_GUIDELINES_2014-2020_CREATIVE_LATVIA.pdf

Добро обрађене везе с другим планским документима има и Медијска стратегија Летоније: https://www.km.gov.lv/uploads/ckeditor/files/EN/media_policy/Mass%20Media%20Policy%20Guidelines%20of%20Latvia%202016-2020.pdf

- Смернице за медијску политику за период 2016–2020. године – Летонија – Повезивање смерница с правним актима Летоније:
- Закон о штампи и другим масовним медијима;
- Закон о електронским масовним медијима;
- Закон о порезу на додату вредност;
- Закон о пошти;
- Закон о електронским комуникацијама.

Овај документ има веома добро образложене везе с главним стратешким документима, као и документима ЕУ и УН.

10.6 Анекс 6 - Преглед елемената акционог плана са примерима

Слично као и са примерима елемената садржаја програма, односно стратегије у претходном Анексу, овде вам приказујемо примере елемената Акционог плана. Примери су узети из важећих докумената јавних политика.

Табела 40. Елементи акционог плана, садржина (Уредба о методологији израде докумената јавних политика, члан 22).

Елементи акционог плана	Пример из Акционог плана за спровођење Програма развоја електронске управе за период 2020–2022. („Службени гласник РС”, бр. 85 од 16/20). ¹¹⁸
Информација о документу јавне политике у складу са којим се доноси, односно чије је део (стратегија или програм)	Документ јавне политике: Програм развоја електронске управе за период од 2020. до 2022. године Акциони план: Акциони план за спровођење Програма развоја електронске управе за период 2020–2022. Координација и извештавање: Министарство за државну управу и локалну самоуправу Кровни документ јавне политике: Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији
Општи циљ преузет из стратегије, програма и показатељи ефеката на нивоу општег циља, уз навођење почетне и циљане вредности	Општи циљ 1: Развој ефикасне и кориснички оријентисане управе у дигиталном окружењу Показатељи: <i>EU benchmark</i> електронске управе (ниво утицаја) ПВ (2019): 37% ЦВ (2022): 61,75%
Посебни циљеви преузети из стратегије, односно програма и показатељи крајњег исхода уз навођење почетних вредности, циљаних вредности и извора верификације	Посебан циљ 1: Развој инфраструктуре у електронској управи и обезбеђивање интероперабилности Институција одговорна за праћење и контролу реализације: Канцеларија за информационе технологије и електронску управу Показатељ (ниво резултата – исхода): Број државних органа који користе центре за управљање и чување података који су у продукцији, односно у оперативној употреби ПВ (2019): 37 ЦВ (2022): 150 Број ЈЛС које користе центре за управљање и чување података који су у продукцији, односно у оперативној употреби ПВ (2019): 0 ЦВ (2022): 45

¹¹⁸ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/85/1/reg>

Број сервиса који преузимају податке из Централног регистра становништва

ПВ (2019): 0

ЦВ (2022): 10

Посебан циљ 2: ...

Посебан циљ 3: ...

Посебан циљ 4: ...

...

Мере јавне политике преузете из стратегије или програма реферисане на посебан циљ чијем остварењу доприносе

Посебан циљ 1:

Мера 1.1: Успостављање Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу – Дата центар Крагујевац и унапређење Државног центра за управљање и чување података у Београду – Дата центар Београд

Институција одговорна за праћење и контролу реализације: ИТЕ

Период спровођења: 2020–2022.

Тип мере: Обезбеђење добара и пружање услуга (инфраструктурни пројекат)

Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата):

Број регистара мигрираних у дата центре

ПВ (2019): 20

ПЦ (2022): 50

Број софтверских решења мигрираних у дата центре

ПВ (2019): 15

ПЦ (2022): 40

Извор финансирања мере ¹¹⁹	Веза са програмским буџетом ¹²⁰	Укупна процењена финансијска средства у 000 дин. ¹²¹		
		У години 2020.	У години 2021.	У години 2022.
Приходи из буџета	0614/5006	2.400.000	1.000.000	1.000.000
Пројекат <i>EDGE</i>	0614/5007			

¹¹⁹ Навести један од извора финансирања: буџетска средства, из кредита, донаторска средства, *IPA* итд. У случају донаторских средстава, обавезно је навести конкретног донатора.

¹²⁰ Шифра програма и програмске активности или пројекта у оквиру ког се обезбеђују средства.

¹²¹ Са звездицом су означена средства која нису у потпуности обезбеђена.

Средства нису обезбеђена (планирано обезбеђење средстава из донација)		30.000	20.000	20.000
---	--	--------	--------	--------

Све мере се разрађују на горе приказан начин.

Списак активности у односу на сваку меру

Мера 1.1.

Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи партнери у спровођењу активности	Рок ¹²² за завршетак активности	Извор финансирања ¹²³	Веза са програмским буџетом ¹²⁴	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин. ¹²⁵		
						2020.	2021.	2022.
1.1.1: Усвајање подзаконских аката за регулисање инфраструктуре за управљање и чување података;	МДУЛС	ИТЕ	3. квартал 2020.	Буџет РС	0613 - 0005	0	0	0
1.1.2 Израда Анализе опција за оперативно управљање Дата центром Крагујевац и усвајање најбоље опције;	ИТЕ		1. квартал 20 20.	Буџет РС	0613 - 0005	0	0	0

¹²² У пракси се показало да је означавање рока за почетак и завршетак активности знатно информативније за праћење и извештавање, па се препоручује такав начин приказивања.

¹²³ Навести један од извора финансирања: буџетска средства, из кредита, донаторска средства, IPA итд. У случају донаторских средстава, обавезно је навести конкретног донатора.

¹²⁴ Шифра програма и програмске активности или пројекта у оквиру ког се обезбеђују средства.

¹²⁵ Звездицом су означена средства која нису у потпуности обезбеђена.

1.1.3: Израда иницијалног плана миграције и процене спремности миграције апликација у клауд;	ИТЕ		4. квартал 2020.	Буџет РС	0613 - 0005	0	0	0
1.1.4: Изградња објекта 1 и 2 Дата центар Крагујевац и опремање до нивоа рек ормана;	ИТЕ	МДУЛС	2. квартал 2020.			2.400.000	1.000.000	1.000.000
1.1.5...	...	...	...					

Информације о прописима које би требало донети, односно изменити како би се реализовале мере јавне политике

(овај преглед прописа није саставни део акционог плана већ се може израдити као посебан прилог уз документ јавне политике)

У оквиру утврђених мера за развој е-Управе предвиђена је измена прописа који су значајни за е-Управу, а преглед тих прописа и образложење измена је дат у табели која следи.

Табела 41. Пример из Програма развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. – Информације о прописима које треба донети, односно изменити у складу са програмом

Прописи чија се измена предлаже ради ефикасног поступања е-Управе			
Бр .	Пропис	Надлежно мин.	Рок
1.	Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе	МДУЛС	3. кв. 2020.
	Модернизовати прописе о канцеларијском пословању, а пре свега Уредбу, тако да се омогући ефикасно електронско канцеларијско пословање и да се оно наметне као правило у раду јавне управе.		
	Уредити коришћење квалификованог електронског печата од стране државних органа и др. ималаца јавних овлашћења (потребно уредити специфичности коришћења квалификованог електронског печата у вршењу јавних овлашћења.		
	Парафирање заменити потврђивањима у оквиру информационог система.		

2.	Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе	МДУЛС	3. кв. 2020.
	Интегрисати је у Уредбу о канцеларијском пословању органа државне управе.		
3.	Уредба о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања	МДУЛС	3. кв. 2020.
	Интегрисати је у Уредбу о канцеларијском пословању органа државне управе или је ускладити са том измењеном уредбом.		
4.	Донети подзаконске акте у складу са Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању	МТТТ	3. кв. 2020.
	Донети подзаконска акта која уређују квалификовану електронску доставу и успоставити Централни систем за размену порука квалификоване електронске доставе из члана 56. ЗЕП, којим се обезбеђује интероперабилност различитих пружалаца услуге квалификоване електронске доставе.		
5.	Закон о републичким административним таксама	МФ	-
	Изменама Закона прописати: • могућност да се плаћа такса у одређеном року након подношења захтева; • прилагање доказа о уплаћеној такси третирати као изузетак или га потпуно искључити у неком року; • умањење таксе за услугу пружену у оквиру е-Управе (електронско подношење захтева), у циљу промоције е-Управе и наплате правичне накнаде за поједностављену услугу.		
6.	Закон о буџетском систему	МФ	-
	Изменама Закона прописати: • ниже стимулативне таксе за услуге е-Управе, у односу на таксе за аналогно поступање; • омогућити инстант трансфере из ОИТ при уплати такса и других јавних прихода, укључујући случај употребе платног инструмента на месту плаћања (QR кодови). Уколико се покаже да неке одредбе ОИТ не могу адекватно да се примене на случај уплате јавних прихода, извршити и одговарајуће измене или допуне Одлуке о општим правилима за извршавање инстант трансфера одобрења – НБС		

7.	Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна		-
	– За спровођење активности обједињеног плаћања накнада уз плаћање једног трошка трансакције је неопходно допунити Правилник ради увођења нових рачуна за обједињену наплату, по пружаоцу услуга, а преко којих би се уз плаћање само једне платне трансакције омогућило спровођење наплате више такса и накнада за које су прописани посебни рачуни за уплату јавних прихода. – Изменити одељак 5 Правилника, који носи назив „Структура позива на број одобрења рачуна за уплату прихода” на начин да се омогући идентификација уплатиоца и идентификација предмета, односно захтева за који се плаћа на начин да орган који спроводи поступак може да утврди да ли је извршена уплата без потребе да захтева достављање доказа о извршеној уплати од странке.		
8.	Јавнобележнички пословник	ЈБК	-
	Изменити ЈБП тако да се омогући:		
	• овера електронских копија исправе сачињених у папирном облику и уреди форма и садржај јавнобележничке клаузуле за ту сврху; • овера електронских изјава и других докумената у складу са међународним стандардима.		
	Изменити Закон тако да се трајни ЈМБГ додељује и странцима, без додатних услова, осим оних који су потребни да се утврди идентитет.		
9.	Закон о државном премеру и катастру	МГСИ	-
	У оквиру уређења адресног регистра, а хармонизовано са уређењем поштанског саобраћаја, уредити адресни код који не зависи од промена назива улица и укључити га у регистре правних и физичких лица као део података о адресама		

10.7 Анекс 7 – Алат за утврђивање приоритетних циљева

Један од алата за утврђивање приоритета представља и **упитник о самопроцени**, као део процеса сагледавања постојећег стања и учинака. Упитник за потребе самопроцене се може преузети са: <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-Annex-1-Prioritisation.docx>. Наведени алат се у постављању приоритета користи опционо. Треба имати у виду да се постојећи формулар може прилагодити специфичностима одређене јавне политике, што вам знатно олакшава писање документа јер имате логички структурирана питања на која треба да одговорите.

Упитник који је саставни део алата за утврђивање приоритета направљен је тако да дозвољава широком кругу заинтересованих страна да изрази своје мишљење. Од заинтересованих страна се очекује да изразе степен свог слагања са ставовима који су наведени у упитнику у распону који одређује петостепена Ликертова скала.¹²⁶

Веома је важно да испитаници, односно представници заинтересованих страна разумеју сврху и значај упитника и да у попуњавању упитника учествују и доносиоци одлука у институцијама.

Током рада на документу јавне политике уз алате *SIGMA* за утврђивање приоритета (*SIGMA Prioritisation Tool*) могу се заједно с другим анализама (као што су извештаји *SIGMA*) користити и подаци прикупљени и у другим анализама које су се бавиле проблемима у датој области или сектору да би се олакшала дискусија и доношење закључака о природи проблема и начину њиховог решавања. Кључ за успех таквих дискусија је отвореност у разговорима заинтересованих страна, прихватање дијалога о изазовима различитих опција, поготову између различитих државних институција.



Слика 68. Кључни кораци у процесу примене алата *SIGMA* за утврђивање приоритета.

¹²⁶ Ликертова скала се често користи у анкетама када се мери како се људи осећају поводом неке појаве. Ликертова скала даје обично 5–7 гадираних одговора које испитаник може изабрати. Одговори могу бити у распону од врло задовољни до врло незадовољни, а скала може имати и такозвани неутрални одговор.

10.7.1 Утврђивање приоритета – кораци

У наставку дајемо табелу која ће вас водити корак по корак у утврђивању приоритета. Табела има две колоне: у првој је назив, а у другој су описи корака и радње које треба извршити.

Табела 37 Кораци у утврђивању приоритета.

Кораци утврђивању приоритета	у	Опис корака
Сачинити листу заинтересованих страна		Заинтересоване стране треба да имају своје представнике у тиму који пише документ јавне политике (нпр. стратегију) – представници привреде, цивилног сектора, представници истраживачких институција и институција које ће спроводити активности.
Укључити доносиоце одлука		Обавестити доносиоце одлука о резултатима анализе проблема кратком информацијом (сажет материјал). Иако се не ради о планском документу у смислу ЗПС, добар пример „дрвета проблема” можете наћи и у документу Дрво проблема у Стратегији производње воћа и поврћа – брифинг. ¹²⁷
Добро припремити материјал дискусију	за	Припремити главне налазе анализе проблема, почетне сугестије око могућих стратегија TOWS матрица Анализа стратегија за позициониране у ланцима вредности произвођача органске производње у Србији . Припремити се за модерирање дискусије, позвати и представнике релевантних државних институција, али и институција ЕУ и других релевантних међународних организација чије искуство се процени корисним.
Од доносилаца одлука затражити формалну одлуку одржавању радионице утврђивање приоритета	и о за	Иако се приоритети могу утврђивати у самој институцији која предлаже стратегију, добро је да се укључе сви напред наведени актери и добро је да им позив за учешће упуту доносилац одлука. Ако је потребно, том приликом се заинтересовани који се позивају могу обавестити о томе ко су чланови „водеће групе” или „тела за утврђивање приоритета”. Потребно им је послати и главне налазе анализе проблема.
Припремити упитник прилагодити ситуацији	и га	Упитник који се препоручује је стандаризовани упитник који је припремила SIGMA не само за реформу државне управе већ и за друге секторске стратегије (Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies , стр. 32 и посебан анекс о утврђивању приоритета: http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-Annex-1-Prioritisation.docx). Упитник треба прилагодити конкретним потребама и израдити на српском језику, а уколико је потребно, и на језику националних мањина.
Потребно представити упитник испитаницима	је	Потребно је да представник сваке институције која ће бити укључена у процес разуме сврху упитника, као и његов значај. Пожељно је да се упитник проследи доносиоцима одлука и да се обезбеди да сваки део упитника буде разумљив.

¹²⁷ <http://preradivacivocaipovrca.com/sites/default/files/Strategija%20razvoja.PDF>

	Потребно је пробно попунити упитник како би се могло проценити време које је потребно за његово попуњавање и проверила његова разумљивост. Будући да доносиоци одлука немају много времена, потребно им је оквирно назначити колико времена је потребно за попуњавање упитника. Зарад лакше обраде, а уколико за то постоје могућности, добро би било уредити да се упитник попуњава онлајн у <i>Excel</i>-овим табелама.
Главни циљ организовања радионице за утврђивање приоритета	<i>Дискусија</i> 1) Уподобити анализу проблема – тако што ће се објаснити сви они закључци који су двосмислени, а који су базирани на резултатима добијеним из попуњених упитника. 2) Договорити се око одабира кључних и ургентних тема или изазова, оценити њихов значај и сложеност, као и назначити ресурсе који су потребни да би се они решили. 3) Успоставити групу индикативних циљева и шири план активности. 4) <i>Закључци</i> 5) Усклађени закључци базирани на анализи проблема. 6) Утврђена листа индикативних циљева и шири план активности.
Шта даље?	Резултати утврђивања приоритета ће бити искоришћени како би се утврдили циљеви, а потом мере и активности.

10.8 Анекс 8 – Показатељи учинка – „Пасош показатеља учинка” и примери

У овом анексу се објашњава који подаци дефинишу основу из које се креира показатељ учинка, с којим циљем и мерама планског документа се повезује и др. Укратко, то су основни подаци о показатељу учинка које је потребно чувати да би било јасно чему је показатељ служио, као и да би се касније могли упоредити различити показатељи учинака. Дати су и конкретни примери различитих показатеља учинка који су коришћени у важећим документима јавних политика и показују везу између циљева различитог нивоа и одговарајућих показатеља.

Некада се уместо назива „пасош показатеља учинка” користе називи као што су „пасош индикатора”, „техничка упутства”, „профил индикатора” или „методолошка упутства”.

„Пасош показатеља учинка” треба да обезбеди свим учесницима у процесу креирања и управљања јавним политикама увид у податке, начин њиховог прикупљања и обраде и увид у њихове изворе, као и везу показатеља учинка са циљевима и мерама на које се односе и податке за контакт са лицима која су одговорна за прикупљање података. „Пасоши показатеља учинака” треба да су доступни и широј јавности.

„Пасоши показатеља” треба да буду повезани са циљевима, како општим, тако и посебним, као и са мерама. Показатељи за ниво активности не морају се утврдити – али могу.

Пример обрасца за „пасош показатеља учинка” може се наћи у Збирци алата за припрему, спровођење, праћење, извештавање и вредновање учинака реформи јавне управе, али и секторских стратегија SIGMA (*Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies*).

Подобласт ЗАРАДЕ И ПЕНЗИЈЕ

Индикатор 89	Просечне зараде без пореза и доприноса, по запосленом
Област 03	Привреда
Подобласт	Зараде и пензије
Опис индикатора	Зараде без пореза и доприноса (нето) су зараде без припадајућих пореза и доприноса. Просечне зараде се добију дељењем укупне масе обрачунатих зарада са укупним бројем запослених, исказаних еквивалентом пуног радног времена. (РЗС, 2019)
Јединица мере	Број
Извор података	РЗС
Временска динамика	Годишње

Извор: Аналитички сервис – методолошке напомене: <https://jls1.rsjp.gov.rs/vox/Napomene>.

„Пасош показатеља учинка” је део документације о изради показатеља учинака, која представља „институционалну меморију” организације која води процес израде докумената јавних политика и омогућава трајно чување прикупљених података.

„Пасош показатеља учинка” треба да обухвати следеће тзв. метаподатке¹²⁸ о показатељима¹²⁹:

- Назив показатеља учинка;
- Одговарајући општи, посебни циљ или мера;
- Тип и ниво показатеља;
- Јединица мере и њена природа;
- Извор података за праћење показатеља учинка;
- Назив носиоца прикупљања података;
- Учесталост прикупљања података;
- Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине);
- Подаци о полазној вредности и години када је измерена, као и ранијем тренду;
- Подаци о циљаним вредностима;
- Процена успешности.

Табела 38. Пример показатеља учинака који су везани за Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 20230. године

Тип циља и опис	Показатељи учинка
Општи циљ (еви) Општи циљ 1: Даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.	Показатељи ефеката Делотворност власти (Светска банка) Почетна вредност (2019): 53.37 Циљана вредност (2020): 53–56 Циљана вредност (2025): 60–63 Циљана вредност (2030): 60–63
Општи циљ 2: Степен задовољства грађана и привреде пруженим услугама јавне управе (синтезни показатељ на основу одабраних података Балкан Барометар)	Почетна вредност (2020): 4 Циљана вредност (2025): 6.5 Циљана вредност (2030): 9
Посебан циљ Посебан циљ 5: Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство	Показатељи исхода Просечна оцена СИГМА евалуације у области пружања услуга за сва четири стуба мерења Почетна вредност (2019): 3 Циљана вредност (2021): 4 Циљана вредност (2025): 5 Циљана вредност (2030): 5
Мера 5.2. Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима	Показатељи резултата Проценат службеника државне управе и локалне самоуправе запослених на пословима пружања услуга који су успешно окончали обуку у области унапређења квалитета пружања услуга Почетна вредност (2020): биће накнадно утврђено Циљана вредност: (2021): 10% Циљана вредност (2025): 70%

¹²⁸ Метаподаци о показатељима учинака су „подаци о подацима”. Метаподаци обезбеђују додатне информације о подацима – како су прикупљени, ко их је и где и када прикупио, како су обрађени, којим методом су израчунате вредности, где се подаци чувају, периоди прикупљања и датуми публиковања и сл.

¹²⁹ Извор: адаптирано према *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies*, 2018, стр. 60.

Активност

4. Спровођење анализе расположивости и структуре људских капацитета у оквиру државне управе и локалне самоуправе за пружање јавних услуга

Период спровођења: 1. квартал 2024. - 4. квартал 2024.

Орган који спроводи активност: Служба за управљање кадровима

Органи партнери у спровођењу активности: Национална академија за јавну управу, РСЈП, Министарство државне управе и локалне самоуправе

Извор финансирања: Буџет РС

Веза са програмским буџетом (ПР-ПА/ПЈ): 0606/0002

Укупна процењена финансијска средства у 000 дин.: 1,350.00 (2024. године)

Параметри за утврђивање показатеља учинака дати су у матрицама које садржи ЈИС, како је приказано на следећој илустрацији:

IBM Planning Analytics with Watson™

Action_plan

Остварене вредности показатеља

Реализација активности

Утрошена финансијска средства

DynamicIndicators

OstvareneVP

Target selecting

DelegatedInsti...

Година ПВ

ПВ

ЦВ

Остварено

Статус

Образложење одступања од циљане вредности

1. Делотворност власти (перц. ранг (од 0 до 100)) (61280)

МДУЛС

2019

53,37

60,00

51,89

Вредност је измерена у 2024. години, а односи се на 2023. годину по методологији Светске банке
<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators/Series/GE.EST>

1. Степен задовољства грађана и привреде пруженим услугама јавне управе (Број) (64816)

МДУЛС

2020

4,00

6,50

Балкан барометар не мери у 2024. години 4 од пет показатеља који чине овај композитни показатељ, тако да није могуће мерити вредност за 2024. годину

1. 1. Индикатор квалитета прописа (Regulatory quality) – ранг Светске банке (Број) (64817)

РСЈП

2019

60,10

64,00

56,60

Вредност индикатора је за 2023. годину. Још увек нема вредности за 2024. годину.

1. 1. Индикатор усклађености и квалитета планирања политика (Скала (1-5)) (74531)

РСЈП

2021

0,00

4,00

4,00

/

1. 1. 1. Удео усвојених закона који садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју усвојених закона за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године (%) (74535)

РСЈП

2020

30,40

50,00

31,10

У 2024. години Народна скупштина није доносила законе прва два квартала те су закони припремани и доношени у кратком року што је утицало на вредност показатеља учинка.

1. 1. 1. Удео донетих уредби које садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју донетих уредби за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године (%) (74536)

РСЈП

2020

58,30

62,00

77,60

1. 1. 2. Удео усвојених ДЈП у току једне календарске године који садрже потпуну анализу ефеката у односу на укупан број усвојених ДЈП за које је потребно израдити анализу ефеката (%) (74546)

РСЈП

2020

50,00

90,00

50,00

Од укупно 14 усвојених ДЈП на Влади у 2024. години, за 6 ДЈП је била обавезна анализа ефеката. Од укупно ових 6 ДЈП, 3 ДЈП је имало потпуно анализу ефеката (50 %), док је 3 ДЈП имало делимичну анализу ефеката (50 %).

1. 1. 3. Укупан број планских области са ревидираним и оптимизованим планским оквиром (успостављена јасна хијерархијска структура ДПЈ унутар планских области) (Број) (74547)

РСЈП

2020

1,00

12,00

4,00

Оптимизоване су следеће области: јавна управа, образовање, јавно информисање и омладина.

1. 1. 4. Удео усвојених ДЈП током чије припреме је спроведен консултативни процес у складу са ЗПС у укупном броју усвојених ДЈП у календарској години (%) (74548)

РСЈП

2020

100,00

100,00

100,00

Од укупно 14 усвојених ДЈП на Влади за које је било потребно спровести консултације, за свих 14 ДЈП спроведене су консултације, у 2024. години.

Назив	Делотворност власти		
Шифра	ПОК 1002		
Извор провере	1. Извештај надлежног органа	Светска банка	
Шифра у АП	С - 86 - 1 - АП - 2 - ОЦ 1 - ПОК 1002	Измени показатељ	
Јединица мере	перц. ранг (од 0 до 100)		
Природа	Већа вредност је боља		
Кратак опис методологије	Подаци ће бити прикупљени на међународном нивоу Светска банка, http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators Индикатори за јавну управу и управљање www.govindicators.org ;		
Веба ка наведеној методологији	www.govindicators.org ; http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home		
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, до краја септембра. Подаци се обја		
Сматра се оствареним ако одступа до (%)	2	Сматра се неоствареним ако одступа више од (%)	2
Базна година	2019	Полазна вредност	53,37

Унос планираних вредности показатеља	
2021:	54
2021:	55
2022:	55
2022:	57
2023:	58
2023:	59
2024:	59
2024:	60
2025:	60

Слика 69. Примери уноса показатеља учинка у ЈИС.

10.8.1 Примери различитих врста показатеља учинка

У наставку дајемо неколико примера показатеља учинка на различитим нивоима „ланца резултата“:

Табела 39. Типови показатеља учинка.

Тип показатеља учинка	Примери
Ресурси потребни за постизање резултата ¹³⁰ 1) Укључују финансијске, људске ресурсе, опрему и технологију, као и инфраструктуру у смислу простора (зграде и слично) 2) У ресурсе се убраја и тзв. политичка опредељеност за постизање одређене врсте циљева 3) Вредност ових ресурса обично није изражена у тексту докумената јавних политика, али се налази у буџетским документима, као и документима који се тичу средњорочног планирања	1) Број људи који је потребан за писање закона или стратегије 2) Износ средстава који је потребан за дигитализацију јавних услуга 3) Број радних дана који је потребан да би се развио програм нове обуке
Показатељи резултата (output) Производи или услуге који су створени током спровођења мера и активности 1) Шта је то што треба да произведемо, односно коју врсту услуге треба да испоручимо? 2) Мерљиви су 3) Одговарамо за њихову испоруку током спровођења пројекта 4) Можемо контролисати динамику, квалитет те врсте испоруке	1) Број људи који су успешно завршили обуку 2) Број консултација које су одржане 3) Број административних поступака који су оптимизовани
Показатељи исхода (outcome) 1) Остварени планирани краткорочни и средњорочни ефекти 2) Промене перформанси институција, као и промене понашања појединаца или група као исходи 3) Исходи нису у потпуности под контролом онога ко управља пројектом будући да спољни утицаји могу да ограниче ту врсту контроле	1) Проценат закона, као и подзаконских аката чијем доношењу је претходила дискусија утемељена на чињеницама 2) Удео институција које су испуниле минимум захтева када су у питању компетенције запослених у интерној ревизорској јединици (Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020)

¹³⁰ Иако показатељи потребних ресурса нису утврђени у ЗПС, они су веома корисни, пре свих, они који се односе на финансијске ресурсе. Ти показатељи настају при утврђивању трошкова јавних политика (види посебан приручник о томе), као и при процени људских ресурса (административних капацитета) институције да спроведе активност која се планира. Праћење тих показатеља учинка ће вам омогућити да процените динамику трошења ресурса у односу на степен у ком је спроведена активност и да предузмете правовремене корективне акција уколико је потребно како би се са расположивим ресурсима завршили сви планирани послови или како би се на време обезбедили додатни ресурси, где за то постоји могућност.

Показатељи ефеката (*impact*)

- 1) Свеобухватни и дугорочни утицаји који настају као последица остваривања исхода
- 2) Изражавају се кроз промене у квалитету живота људи
- 3) Могу се изразити и коришћењем међународно упоредивих, композитних индекса, као што су Индекси Светске банке и Глобални извештај о конкурентности¹³¹

- 1) Проценат људи, односно корисника који су задовољни квалитетом јавних услуга
- 2) Проценат људи који верују државним институцијама
- 3) Укупна потрошња примарне енергије (ПЕ) по становнику¹³²

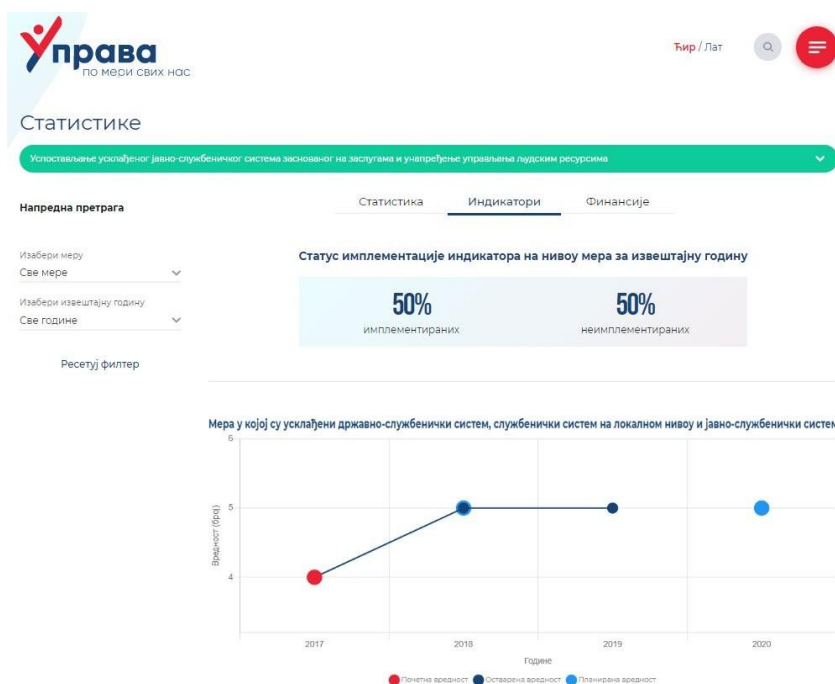
Извор: адаптирано према (Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, 2018, сmp. 49).

Такође, зависно од јавне политике, могу се утврдити и показатељи учинка на нивоу активности. Препоручује се да се ти показатељи утврде само за кључне активности (оне од којих зависи остваривање целе мере и исхода јавне политике) како би се растеретио процес извештавања и усредосредио на суштину промене која се планира постићи.

10.8.2 Графички приказ – визуализација показатеља учинака

Показатељи учинка могу се приказати на различите начине, а ако имају добар графички приказ шаљу врло упечатљиве поруке које се лако памте. У овом анексу смо изабрали неколико начина приказивања показатеља учинака. Различити документи и извештаји биће обogaћени добро изабраним приказима показатеља. Погледајте годишњи извештај о спровођењу Стратегије реформе јавне управе као добар пример.

Показатеље је могуће визуелно приказати на различите начине. Погледајте неке од примера:



Слика 70. Визуализација кретања показатеља на онлајн алату за праћење спровођења Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији.

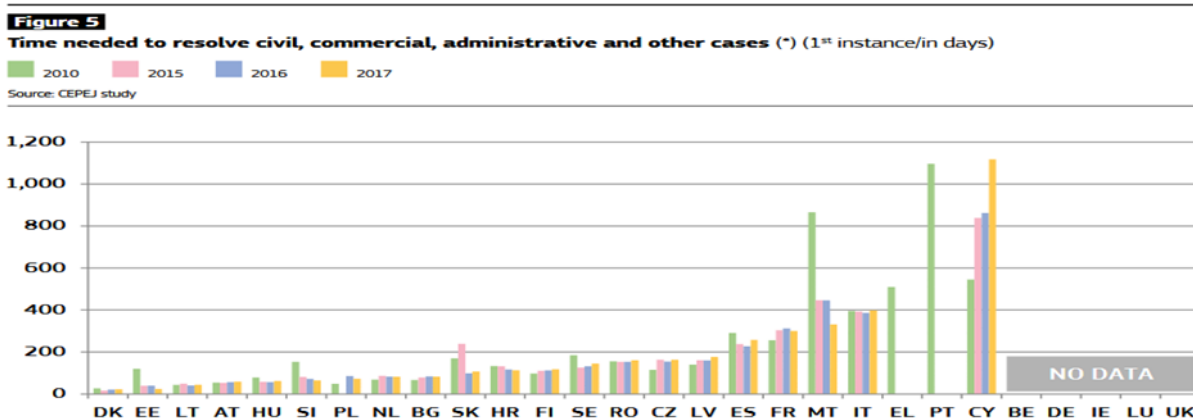
¹³¹ Употребу показатеља који је конструисала нека међународна институција, као што је Светска банка или Светски економски форум, треба узимати пре као изузетак него као правило, пре свега зато што их је тешко реконструисати. Показатељи учинка треба да су увек директно везани за циљеве реформи које се спроводе.

¹³² TPES – Total primary energy supply per capita

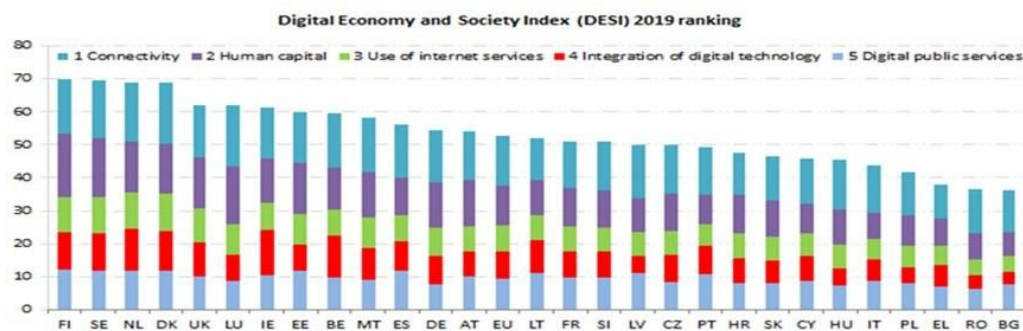
КЉУЧНИ РЕЗУЛТАТИ У 2019.



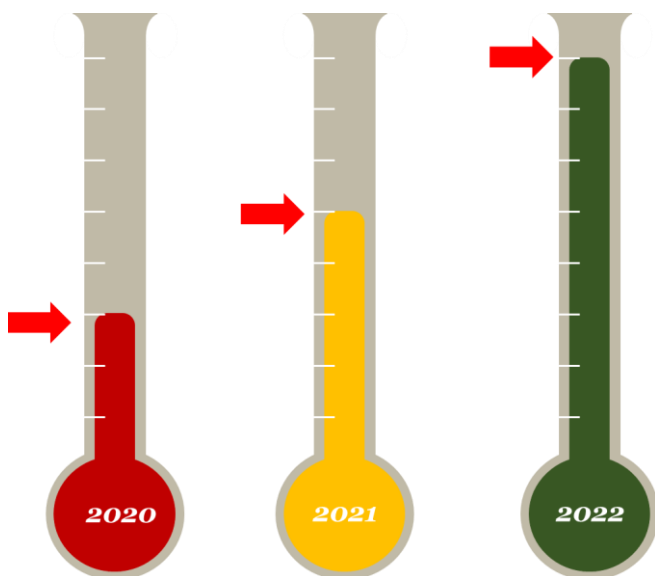
Слика 71. Приказ кључних резултата у спровођењу Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за 2019. годину.



Слика 72. Пример квантитативног показатеља.



Слика 73. Пример квалитативног показатеља (рангирање појава), Извор: Еуростат¹³³.



Слика 74. Показатеље учинка као термометар.

¹³³ <https://ec.europa.eu/growth/sites/growth/files/infographic-innovation-scoreboard-2019-map-full-size.jpg>

САЖЕТАК

Реформа је тамо где грађани живе



Слика 75. Пример показатеља исказаних на мапи.

10.9 Анекс 9 – Примери различитих врста мера

У овом анексу дајемо различите врсте мера јавних политика повезаних са примерима докумената јавне политике у којима су утврђене, што вам може помоћи у раду на вашим документима. Овај анекс омогућава да лако препознате врсту мере и њену конкретизацију у документу јавне политике.

Табела 40. Примери мера јавних политика

Мере јавних политика	Пример
Регулаторне Успостављају се стандарди и правила којима се уређују односи у друштву (ЗПС, члан 24)	Спровођење Поглавља II Директиве ЕУ о индустријским емисијама за велика постројења за сагоревање, узимајући у обзир средње вредности и горњих и доњих BAT AELs Спровођење Директиве ЕУ 2015/2193 о ограничењу емисија одређених загађујућих материја у ваздух из средњих постројења за сагоревање (Програм заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030. године) Успостављање колективних оператера за посебне токове отпада (отпад од електричне и електронске опреме, истрошене батерије и акумулаторе и отпадна возила и др.) по принципу продужене одговорности произвођача на целокупан животно циклус производа (Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031. године)
Обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему, укључујући јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестициони и др.)	Консолидација развоја широкопојасне инфраструктуре Стратегија развоја широкопојасне инфраструктуре у Републици Србији до 2027. године Успостављање нових регионалних центара са санитарним депонијама, Унапређење система за одвојено сакупљање и рециклажу комуналног отпада, Успостављање нових регионалних центара са санитарним депонијама (Програм управљања отпадом у Републици Србији за период од 2022-2031. године)
Информативно-едукативне Укључују кампање ширења информација, публикације и развој нових интернет страница за информације, образовне кампање и друго	Спровођење информативне кампање о систему управљања комуналним отпадом намењене грађанима (Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031. године). Програми омладинског рада спроводе се континуирано у сарадњи са локалним партнерима, Омладински рад је препознат у систему формалног и неформалног образовања и међу младима и Континуирано се спроводе истраживања и управља знањем у области омладинског рада и неформалног образовања младих (Стратегије за младе у Републици Србији за период од 2023. до 2030. године)
Институционално-управљачко-организационе мере (формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и др.)	Развој окружења за ефикасног, иновативног и мотивисаног државног службеника (Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021–2030. године) Јачање административних и институционалних капацитета за управљање отпадом и Унапређење праћења и извештавања у области управљања отпадом и даљи развој информационог система (Програм управљања отпадом у Републици Србији за период од 2022-2031. године).

Подстицајне мере

Мере у које спадају фискалне мере (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере (ЗПС, члан 24)

Подршка предузетништву/ социјалном предузетништву и запошљивости младих Стратегије за младе у Републици Србији за период од 2023. до 2030. године).
Додатна обнова возног парка од финансијских подстицаја за deregистрацију/опремање најстаријих Euroo 1, 2 и 3 дизел путничких возила и теретних возила (изузев N3) и EURO I, II и III аутобусе у рециклажне центре (Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031. године).

Табела 41. Пример регулаторне мере у Акционом плану 2021-2026. за спровођење Стратегије заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030.

Мера 1.2: Спровођење Директиве ЕУ 2015/2193 о ограничењу емисија одређених загађујућих материја у ваздух из средњих постројења за сагоревање							
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: Министарство заштите животне средине							
Тип мере: регулаторна							
Период спровођења: 2022-2026.							
Показатељ(и) резултата на нивоу мере	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у 2024. години	Циљана вредност у 2025. години	Циљана вредност у 2026. години
Удео средњих постројења за сагоревање усклађених Директивом ЕУ 2015/2193 о ограничењу одређених загађујућих материја у ваздух из средњих постројења за сагоревање	%	АЗЖС Регистар средњих постројења за сагоревање	0	2015	3	60	70

Табела. 42. Пример институционално-управљачко-организационе мере из Акционог плана за период 2025-2026. године за спровођење стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2022-2030. године

Мера 2.4: Унапређење сарадње ОЦД са органима јавне власти у областима од значаја за европске интеграције, кроз редовно разматрање предлога ОЦД у циљу коришћења експертизе и остваривања стварног дијалога са ОЦД						
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: Министарство за европске интеграције						
Тип мере: институционално-управљачко-организациона						
Показатељ(и) резултата на нивоу мере	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у 2025.	Циљана вредност у 2026.
Број организованих јавних расправа/консултације о законима у областима од значаја за европске интеграције у којима су учествовале ОЦД на годишњем нивоу	Број	Извештаји органа јавне власти о спроведеним консултацијама Независни извештаји домаћих и међународних ОЦД	4	2023	4	4
Број одржаних дијалога са ОЦД у областима од значаја за европске интеграције а нарочито владавине права, заштите основних права, борбе против корупције и организованог криминала на годишњем нивоу	Број	Извештаји органа јавне власти о спроведеним консултацијама Независни извештаји домаћих и међународних ОЦД	10	2023	11	12

Табела 43. Пример информативно едукативне мере из Акционог плана за период од 2024. до 2025. године за спровођење Програма за реформу система локалне самоуправе за период од 2021. до 2025. године

Мера 1.5: Даљи развој капацитета локалне самоуправе за примену принципа доброг управљања						
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: Министарство државне управе и локалне самоуправе						
Тип мере: информативно едукативна						
Показатељ(и) резултата на нивоу мере	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у 2025.	Циљана вредност у 2026.
Број локалних службеника обучених за примену принципа доброг управљања (кумулативно)	Број	Извештај НАЈУ о спроведеном процесу обука	831	2020	2200	2600
Проценат од укупног броја градова, општина и градских општина које су усвојиле нови Етички кодекс	%	Извештај СКГО	7	2020	50	60
Број градова, општина и градских општина које су добиле награду за примену принципа добре управе (кумулативно)	Број	Извештај МДУЛС о спроведеном националном конкурс	8	2020	24	28

Табела 44. Пример подстицајне мере из Акционог плана за период од 2024. до 2026. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године

Мера 1.4: Интегрисање корисника услуга социјалне заштите на тржиште рада							
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања							
Тип мере: подстицајна							
Период спровођења: 2024–2026. године							
Показатељ(и) резултата на нивоу мере	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у 2024.	Циљана вредност у 2025.	Циљана вредност у 2026.
Учешће корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите укључених у финансијске мере АПЗ у укупном броју ових корисника на евиденцији незапослених НСЗ	Проценат (%)j	Извештај НСЗ	2,7	2022.	2,7	2,8	2,9
Удео корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите запослених са евиденције НСЗ у укупном броју ових корисника на евиденцији незапослених НСЗ	Проценат (%)j	Извештај НСЗ	24,8	2021.	30	30	30
Ефекат финансијских мера на запошљавање корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите	Проценат (%)j	Извештај НСЗ	28,3	2020	30	32	35
Корисници НСП и други корисници услуга социјалне заштите обухваћени интегрисаном услугом	Број годишње	Извештај МРЗБСП Извештај НСЗ Извештај донатора	756	2019.	500	600	700

Табела 45. Пример мере обезбеђење добара и пружање услуга из Акционоог плана за период 2024-2027. за спровођење Стратегије развоја система електронских комуникација у Републици Србији до 2027. године

Мера 1.3: Унапређење електронске комуникационе мреже и побољшана гигабатска повезаност								
Институција одговорна за праћење и контролу реализације: РАТЕЛ								
Тип мере: обезбеђење добара и пружање услуга								
Период спровођења: 2024–2027. године								
Показатељ(и) резултата на нивоу мере	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у 2024.	Циљана вредност у 2025.	Циљана вредност у 2026.	Циљана вредност у 2027.
Претплатници са брзином најмање 100Mb/s	% домаћинстава	Годишњи извештаји РАТЕЛ-а	2022	47	50	53	56	60
Насеља у којима преко 40% домаћинстава има могућност широкопојасног приступа на брзинама најмање 100Mb/s	% насеља	Доступност фиксног широкопојасног приступа МИТ-а, анализа на 2 године	2023	76,9	79	84	87	90
Покривеност FTP мрежама (Fiber to the Premises)	% домаћинстава	Годишњи извештаји РАТЕЛ-а	2023	61	62	64	67	70
Претплатници на бакарној мрежи за приступ	Број	РАТЕЛ, оператори	2023	1.100.000			1.012.000	931.040

10.10 Анекс 10 – Пример праћења спровођења коришћењем елемената акционог плана

Овај анекс показује како се елементи акционог плана и праћења његовог спровођења могу користити за извештавање о спровођењу документа јавне политике. Прва табела у овом анексу приказује како се елементи акционог плана могу конвертовати у образац за извештавање који је компатибилан са ЈИС.

Друга табела разрађује активности на елементе (кораци које је потребно извршити) и даје значење услова који се морају испунити да би се активност сматрала спроведеном. У овом случају ради се о условима за спровођење активности израде и објаве буџета у контексту транспарентности и праћења његовог извршења. При утврђивању активности и корака за њено спровођење утврђују се и предуслови који се морају испунити да би се активност могла сматрати извршеном у потпуности.

Табела 46. Пример: део Извештаја о спровођењу Акционог плана реформе јавне управе.

Мера: 1. 3: Унапређење система управљања јавним политикама Владе успостављањем до краја 2020. правног и институционалног оквира за интегрисано стратешко управљање и доношење средњорочних планова рада органа државне управе усклађених са стратешким приоритетима Владе и програмским буџетом						
Назив показатеља		Почетна вредност и година		Циљана вредност у 2018.	Остварена вредност у 2018.	Образложење одступања од циљне вредности показатеља
Учешће броја предлога стратегија и акционих планова усаглашених са методологијом за управљање јавним политикама у укупном броју стратегија и акционих планова усвојених на Влади током једне календарске године		0% (2017)		55%	50%	ПВ (2017): 67,9 % (по прелиминарним критеријумима) ЦВ (2018): 55% (по унапређеним критеријумима усклађеним са Законом о планском систему Републике Србије) ЦВ (2019): 65% ЦВ (2020): 90%
Активности за реализацију мере: 2018	Институција одговорна за реализацију	Рок за реализацију у 2018	Статус активности	Нови рок за реализацију	Проценат реализације средстава у години: 2018.	Опис (Образложење одступања + Остварени напредак + будући кораци)

1.3.1: Утврђивање методолошког оквира за управљање јавним политикама и њихово повезивање са изградом и извршењем програмског буџета кроз доношење подзаконских аката (Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредбе о методологији за израду средњорочних планова) и два приручника за наведене области	РСЈП	2. квартал	у току	1. квартал 2019. године	0 %	Припремљени су предлози Уредбе о методологији управљања јавних политика, анализи ефеката и садржају докумената јавних политика и Уредбе о методологији за израду средњорочних планова. Прикупљена су мишљења већине органа државне управе. Кашњење због сложеног процеса прикупљања мишљења и усаглашавања са органима државне управе. У току су интензивне консултације ради превазилажења неусаглашености са мишљењима органа државне управе и усаглашавање текста предлога уредаба са њиховим коментарима и сугестијама. Финализација предлога Уредби и њихово достављање Влади ради разматрања и усвајања, као и ефикасна примена.
--	------	------------	--------	-------------------------	-----	--

За више погледајте на: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/> – извештаји о спровођењу реформе јавне управе.

Табела 47. Део матрице показатеља у Секторском реформском уговору за област реформе јавне управе – Транспарентност буџета и праћење извршења.

Кључни докумен т о буџету	Опис	Сачињен (да/не)	Објављен (да/не)	Правовременост објављивања (да/не)	Свеобухватност и квалитет (опис кључних питања)	Посебне слабости Почетно стање	Краткорочни и средњорочни циљеви / очекивања од реформи
Предлог буџета извршне власти	Нацрт закона о буџету Републике Србије: буџет Владе који треба доставити законодавном телу Објавити референтне вредности: 15. октобра министар финансија мора да достави Влади предлог буџета извршне власти / Нацрт закона о буџету Републике Србије на усвајање. До 1. новембра Влада Републике Србије треба да усвоји Нацрт закона о буџету и достави га Народној скупштини. Кад се достави Народној скупштини, Нацрт закона о буџету мора се објавити на веб- сајту Народне		Да	Да	- Закон о буџетском систему (ЗБС) описује природу и садржај главних кључних докумената о буџету. - Фискална стратегија даје информације о: макроекономским претпоставкама, фискалном дефициту, финансирању дефицита, стању дуга итд.* и мора се поткрепити мишљењима Фискалног савета и Народне банке Србије и извештајем о напретку у спровођењу фискалне политике у претходној фискалној години.* - Резултат <i>OBI</i> (индекс отворености буџета)¹³⁴ за предлог буџета извршне власти: 59/ограничено, али само 1 поен од „суштинско”.	- Кашњење израде Нацрта буџета: одређен је календар за буџет у Закону о буџетском систему, али се не поштује у пракси * - Недовољно времена за Скупштину да изврши контролу и за широко учешће јавности / консултације*	- Поштовати календар за буџет - Влада Србије припрема предлог годишњег буџета и средњорочни план буџета и даје обимне информације о макрофискалном оквиру, Владиным општим политикама, секторским политикама, приоритетима и описима потрошње, будућим циљевима Владиных програма - Влада Србије обавља консултације са цивилним друштвом, организацијама за стратешко промишљање (<i>think tanks</i>) и јавношћу о Нацрту предлога

¹³⁴Резултат се односио на то колико су свеобухватне и корисне информације дате у кључним документима о буџету које Република Србија објављује – [OBI survey 2017](#).

	скупштине који је намењен за законе у припреми.				- Предлог буџета извршне власти (Нацрт закона о буџету) је више информативан ¹³⁵ .		годишњег буџета и средњорочном буџетском плану - Побољшати информативни садржај и квалитет докумената о буџету (годишњи буџет и средњорочни буџети) који се предају Скупштини, обухватити све документе који се наводе у ЗБС - Информације о буџету садрже образложење промена, утицаја промена и дају везу са одређивањем приоритета политика - Средњорочна перспектива (приходи и расходи) по економској и функционалној класификацији - Образложење свих битних одступања у претходној фискалној прогнози. - Објављују се годишњи и средњорочни буџети извршне власти
Усвојен буџет	Буџет који је донело законодавно тело Објавити референтне вредности:	Да	Да	Да	- Даје довољно података јавности и пословној заједници - Резултат <i>OBI</i> за усвојени буџет: 89/опсежан.	- Правовремено, обимно и доступно финансијско	- Објавити усвојени буџет и пилот-средњорочни буџетски план чим буџет

¹³⁵ Извор: [EC Progress report](#) – страна 10.

	Годишњи буџет мора се усвојити 15. децембра. На дан после усвајања, Закон о годишњем буџету објављује се: - у „Службеном гласнику” - на веб-сајту Министарства финансија - на веб-сајту Народне скупштине Може се објавити и на другим одговарајућим приватним или државним сајтовима.				- Закон о годишњем буџету поткрепљује се образложењима сврхе потрошње и/или општих макроекономских кретања у земљи и шире у свету.	суштинско извештавање о усвојеном буџету	одобри законодавно тело. - Објавити Водич за грађане кроз буџет и ажурирати га када дође до промена
Извештај у току године	Извештаји у току године (или извештаји о праћењу) омогућавају увид у напредак у спровођењу државног буџета. Обухватају ажурирање спровођења буџета. Месечни билтен о јавним финансијама објављује Министарство финансија на свом веб-сајту. .		Да	Да	- Резултат <i>OBI</i> за извештаје у току године: 67/суштински - Месечни билтен јавних финансија даје информације о: ▪ макроекономским и фискалним кретањима; ▪ главним елементима извршења буџета (тј. јавни приходи и расходи, консолидовани биланс и токови финансирања) на збирном нивоу; ▪ јавном дугу То је опсежан документ који даје корисне податке за краткорочне интервенције и корекције економске политике. Извештај <i>SIGMA</i> мониторинга за 2017. годину наглашава да месечни билтен:	- Правовременост - Свеобухватност информација - Квалитет и обједињеност информација о буџету	- Побољшан садржај и правовременост извештаја у току године који се објављују по завршетку месеца

					- даје консолидоване податке за општу државу, рашчлањене по нивоима власти, социјално осигурање и друге ванбуџетске фондове прикупљене према државној финансијској статистици из 2001. године - не рашчлањује бројеве о расходима за појединачне буџетске организације и ти подаци се нигде не објављују. - не образлаже одступања од профила, односно не укључује будуће обавезе у вези са потрошњом.		
--	--	--	--	--	--	--	--

10. 11 Анекс 11 - Модел годишњег извештаја о спровођењу акционог плана који генерише Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање

У овом анексу представљен је модел извештаја. Уносом тражених података у ЈИС, табела се генерише аутоматски и може се преузети из система. Треба имати на уму да ћете уз ову табелу имати потребу и да напишете наратив извештаја. Неколико примера добре праксе израде наративних извештаја дато је у претходном тексту.

Табела 48. Модел извештаја који генерише ЈИС.

Годишњи извештај о спровођењу акционог плана за 2024. годину за:	Акциони план за спровођење Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за 2025. годину, са прегледом раније спроведених активности			
Институција надлежна за координацију и извештавање:	РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ			
Документ јавне политике за који је акциони план утврђен:	Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са Акционим планом за период од 2021. до 2025. године			
Општи циљ 1: Унапређен квалитет докумената јавних политика и прописа				
Предлагач документа: РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ				
Назив показатеља	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2024.	Остварена вредност у 2024.	Напомена
Индикатор квалитета прописа (Regulatory quality) – ранг Светске банке (перц. ранг (од 0 до 100))	60,1 (2019)	64	56,6	Вредност индикатора је за 2023. годину. Још увек нема вредности за 2024. годину.
Индикатор усклађености и квалитета планирања политика (Скала (1-5))	0 (2021)	4	4	Остварену вредност показатеља није било могуће израчунати у потпуности, с обзиром да у тренутку пресека извештаја није био усвојен ГПРВ за 2024. годину.
Посебан циљ 1.1: Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане и привреду				
Носилац: РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ				
Назив показатеља	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2024.	Остварена вредност у 2024.	Напомена
Удео усвојених закона који садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју усвојених закона за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године (%)	30,4 (2020)	50	31,1	У 2024. години Народна скупштина није доносила законе прва два квартала те су закони припремани и доношени у кратком року што је утицало на вредност показатеља учинка.
Удео донетих уредби које садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју донетих уредби за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године (%)	58,3 (2020)	62	77,6	

Мера 1.1.1: Успостављање система за праћење промене броја важећих прописа на годишњем нивоу по областима и праћење доношења подзаконских аката у складу са прописаним роковима за њихово доношење

Носилац: ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ ВЛАДЕ

Назив показатеља	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2024.	Остварена вредност у 2024.	Напомена
Удео подзаконских аката који су донети у роковима предвиђеним новим усвојеним законима у току календарске године у укупном броју подзаконских аката који би требало да буду донети у току те календарске године у складу са Годишњим планом рада Владе (%)	56 (2023)	56	-	Активностима је померен рок за 4. квартал 2025.
Успостављен механизам за редовно годишње извештавање о доношењу подзаконских аката у прописаним роковима кроз ПИРВ/Извештај о раду Владе (0 - не, 1- да)	0 (2020)	1	-	Активностима је померен рок за 4. квартал 2025.

Активност	Рок -> Нови рок	Носилац	Статус	Реализација средстава (%)	Образложење напретка	Разлози за одступање и предузете мере	Будући кораци за реализацију
1.1.1.1: Израда трогодишњег извештаја о променама у регулаторном оквиру по областима и врстама прописа	2. квартал 2025.	РСЈП	у току	-	Током периода 2022-2024 су припремљени материјали за израду извештаја. .	/	Током фебруара 2025. године ће се приступити изради извештаја.
1.1.1.2: Успостављање механизма за редовно годишње утврђивање броја и извештавање о подзаконским актима који нису донети у предвиђеним роковима кроз ПИРВ/Извештај о раду Владе	4. квартал 2025.	ГЕНСЕК		-	.		
1.1.1.3: Анализа промена у регулаторном оквиру и израда препорука у циљу постизања веће предвидљивости окружења за пословање привредних субјеката и живот грађана	3. квартал 2025.	РСЈП	у току	-	Током периода 2022-2024 припремљени су материјали за спровођење анализе и у току су преговори са донатором око ангажовања експерта. .		Након одабира експерта очекује се израда анализе.
1.1.1.4: Јачање капацитета ГенСек Владе за успостављање механизма за редовно годишње утврђивање броја и извештавање о подзаконским актима који нису донети у предвиђеним роковима кроз ПИРВ/Извештај о раду Владе	4. квартал 2025.	ГЕНСЕК		-	.		

10.12 Анекс 12 – Пример регистра и праћења ризика

У сваком планском документу идентификују се одређени ризици. Иако ЗПС и Уредба о методологији израде докумената јавних политика прописују анализу ризика током анализе ефеката, предлагачима је остављено да успоставе образац за њихово праћење сходно својим потребама и специфичностима ситуације. У овом анексу дат је формат регистра ризика који се користи и за праћење ризика које је израдио Министарство привреде и који може да вам послужи као модел за сопствени регистар.

Табела 49. Предлог структуре полазног извештаја о праћењу

Регистар ризика Назив организационе јединице: _____ Датум ажурирања: _____									
Образац бр. 2									
Табела 56. Регистар ризика Министарства привреде.									
Циљ пословног процеса	Опис ризика	Утицај	Вероватноћа	Рангирање	Потребне радње (одговор на ризик)	Одговорно лице	Рок за извршење	Датум контроле извршења (праћења)	Статус извршења мере
Припремио: Координатор за ризике организационе јединице Руководилац организационе јединице: Сагласан:									

У прву колону се, сходно потребама, уноси циљ, мера или активност из планског документа за коју се ризик везује. У другој колони се описује идентификовани ризик онако како је представљен у планском документу. У колону у којој се наводи утицај уносе се информације о негативним последицама наступања ризичног догађаја на остварење циља из прве колоне и повезаних циљева, мера или активности. Вероватноћа наступања ризика се преузима из анализе ризика која је процењена током анализе ефеката. Ризик се рангира према његовом утицају (препоручљиво је да се ова колона попуњава након што су утврђени сви ризици и када је могуће проценити њихов релативни утицај у односу на друге ризике). У колони са рангирањем посебно се води рачуна о ризицима који имају јачи финансијски утицај. У колони са одговорима на ризик уносе се информације о конкретним мерама за превазилажење или ублажавање ризика које се планирају и у следећој колони се уносе имена једног или више лица која су одговорна за предузимање и/или праћење предузимања ових мера. Рок за извршење може бити једнократан ако се процењује ризик чије наступање се очекује само једном или периоди у којима се мора континуирано пратити могућност наступања ризичног догађаја. Датум контроле се односи на конкретан датум у којем је мера за праћење и санацију ризика предузета, а у последњу колону се уноси кратко објашњење стања и вероватноће наступања ризика након извршене контролне и корективне мере.

Препоручује се да се након сваке извршене етапе праћења и контроле наступања ризичног догађаја преиспита матрица и утврди да ли су неки ризици трајно уклоњени и да ли су се појавили нови ризици као последица измењених околности.

Такође може се у последњој колони додати „семафор” који упадљивије означава степен утицаја и вероватноћу наступања ризичног догађаја као додатни алат у праћењу високоризичних околности.

Утврђивање ризика помоћу претпоставки

Један од начина да се утврде ризици јесте да се преиспитају претпоставке, односно предуслови за остварење промене која се планира постићи. За сваку претпоставку одређује се вероватноћа наступања. Уколико се процени да је вероватноћа мала да ће се претпоставка остварити, она постаје ризик. На пример, уколико процењујете да су вам за спровођење одређене активности потребна додатна финансијска средства која нису правовремено обезбеђена средњорочним оквиром расхода, мала је вероватноћа да ћете та средства имати на располагању у време када су вам потребна (осим ако се смање расположива средства на другим активностима, у складу са ограничењима прерасподеле средстава по буџетским апропријацијама). Та претпоставка постаје ризик и процењује се утицај наступања ризичног догађаја по спровођење активности и последично по спровођење мере којој та активност припада и остваривања циља због којег се спроводи. Слични случајеви се дешавају и када се процењују административни и управљачки капацитети (за чије проширење постоје ограничења) или када је спровођење активности или мере условљено политичким приоритетима и сличним факторима.

10.13 Анекс 13 – Елементи извештаја

10.13.1 Извештавање о резултатима спровођења документа јавних политика

Члановима 33. и 35. Уредбе о методологији израде докумената јавних политика утврђена је садржина извештаја о резултатима спровођења докумената јавних политика.

Извештај о резултатима спровођења стратегије, односно програма (трогодишњи и финални) садржи:

- 1) уводни сажетак са освртом на достигнућа и изазове током периода извештавања;
- 2) налазе вредновања, и то:
 - преглед планираних и утрошених финансијских средства за период извештавања,
 - оцену о остварењу општег и посебних циљева, као и мера у односу на показатеље учинка (резултата исхода и ефеката) 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.

Учинак у спровођењу јавне политике, односно стварно постигнути учинци мере се степеном њиховог остварења у односу на **показатеље учинка** који су утврђени документом јавне политике, по могућности процентуално одређено, и то у односу на: показатеље ефеката на нивоу општег циља; показатеље исхода на нивоу посебних циљева; показатеље резултата на нивоу појединачних мера јавних политика; показатеље учинка на нивоу активности, ако је спровођење те активности критично за спровођење конкретне мере.

Ако су показатељи учинка погрешно утврђени документом јавне политике, због чега су изостали очекивани резултати, уноси се информација о томе.

Поред трогодишњих и финалних извештаја, могу се припремати и други извештаји који се подносе током спровођења докумената јавне политике, а нису обавезни у складу са ЗПС. Учесталост подношења извештаја зависи од потреба онога ко спроводи јавну политику. Извештаји могу бити о праћењу и прикупљању релевантних података, као и о утврђеним пропустима у спровођењу јавних политика и начину на који ће бити исправљени, као и да ли ће бити предложена измена документа јавне политике из тих разлога.

Тиме је јасно наглашена потреба да се редовно прати и извештава о спровођењу докумената јавне политике и одступањима од параметара утврђених акционим планом. У наставку вам дајемо савет како да управљате процесом извештавања на основу праксе у Европској Комисији. Полази се од почетног стања кад је донет документ јавне политике и на самом почетку његовог спровођења. Тада се утврђује полазно стање јер између припреме и доношења документа јавне политике може да протекне дуже време и стање може бити промењено јер су се одвијали различити процеси. Стога се препоручује припрема почетног извештаја.

У наставку је дат табеларни преглед полазног извештаја о праћењу (*base line*) у којем се утврђује полазно стање.

Табела 50. Предлог структуре полазног извештаја о праћењу (енгл. Inception report)

Садржај информације којим се утврђује полазно стање		Садржај извештаја, односно информације о резултатима спровођења(учинцима)	Пожељан број страна (без прилога)
1.	Сажетак	Сажетак	1
2.	Преглед основних елемената јавне политике (где се спроводи – област планирања јавне политике и територијални обухват планског документа, циљеви, активности, корисници итд.)	Преглед основних елемената јавне политике (где се спроводи – област планирања и територијални обухват планског документа, циљеви, активности, корисници итд.)	1
3.	Сврха полазног извештаја (<i>base line</i>) и методологија (утврђени приоритети и циљне вредности)	Сврха извештаја о спровођењу и методологија (оцена напретка у односу на циљне вредности)	1
4.	Кључни налази: приоритети по областима/активностима и за јавну политику у целини	Кључни налази: достигнућа, приоритети по областима/активностима које се прате и за јавну политику у целини	5
5.	Акциони планови и циљеви, односно циљне вредности и кључни показатељи	Акциони планови и циљеви, односно остварени резултати (ревидиране циљне вредности) за кључне показатеље	2
6.	Закључак и наредни кораци	Закључак и препоруке	2

Извештаји о напретку су веома важни јер они идентификују битне догађаје у спровођењу јавне политике – позитивне или негативне, узроке тих појава и реакције одговорних лица или управних тела.

Погледајте нека од упутстава:

У наставку су линкови који воде до *SIGMA* алата за структурирање и контролу квалитета извештаја:

<http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-Annex-6-Part-II-Annotated-structure-for-monitoring-reports.docx>

<http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-Annex-6-Part-I-Checklist-for-evaluating-monitoring-reports.docx>

Могу вам бити корисни и документи Светске банке:
<https://openknowledge.worldbank.org/discover?query=Monitoring%20and%20Evaluation%20Reports>

10.13.2 Структура годишњег извештаја о резултатима спровођења акционог плана

У овом анексу су дати савети и предлози како да структурирате годишњи извештај. Годишњи извештај се генерише преузимањем релевантних података из ЈИС. Поред података које предвиђа ЈИС, ваш извештај треба да има и наративни део.

Извештај о спровођењу акционог плана садржи:

- 1) **табеларни приказ** који се преузима из ЈИС и садржи податке:
 - о оствареним годишњим вредностима показатеља учинка на нивоу циљева и мера, уз образложење одступања између циљаних и остварених вредности показатеља учинка,
 - о статусу спровођења активности, као и одступања од планираних рокова за спровођење активности и
 - о обезбеђеним и утрошеним финансијским средствима,
- 2) **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.

Напредак у остваривању општег циља документа јавне политике

У овом делу описује се напредак у остварењу општег циља документа јавне политике. Пре него што се пређе на информисање како је и у којој је мери циљ остварен у односу на показатељ ефекта, овде се могу навести опште оцене напретка у спровођењу јавне политике. Овде се могу дати информације о:

- начину спровођења докумената јавне политике током претходне године;
- деловима или областима јавне политике које је потребно побољшати или убрзати њихово спровођење мера;
- општем нивоу искоришћености буџетских средстава (колико је планирано и колико потрошено до тренутка извештавања).

Напредак у остваривању посебних циљева документа јавне политике

Даје се оцена напретка у остварењу сваког посебног циља. Напредак се утврђује у односу на показатеље исхода и ниво спроведених мера утврђених у документу јавне политике. Овде треба дати информације да ли су достигнути планирани нивои у односу на показатеље исхода и пожељно је приказати их у виду табеле, дијаграма или графикана. Приказује се проценат остварених мера по циљевима у односу на планирани број мера и пожељно их је приказати у виду табеле, графикана или дијаграма.

Напредак у остваривању мера документа јавне политике

Даје се оцена напретка у остварењу сваке мере. Напредак се утврђује у односу на показатеље резултата и ниво спроведених активности, у акционом плану. Овде треба дати информације да ли су достигнути планирани нивои у односу на показатеље резултата и пожељно је приказати их у виду табеле, дијаграма или графикана. Приказује се проценат остварених активности по мерама у односу на планирани број активности и пожељно их је приказати у виду табеле, графикана или дијаграма.

Основна функција наративног дела годишњег извештаја јесте да се у најкраћим цртама представи потпуна, слика и увид у процес спровођења документа јавне политике током године. У овом делу дају се кратке информације засноване на показатељима и процесима спровођења, прикупљеним из информација о праћењу спровођења у току године. Графичка обрада текста, јасни и прегледни графикони и илустрације треба да се користе да би се упечатљиво приказала достигнућа.

10.13.3 Контролна листа за проверу квалитета извештаја

У овом анексу понуђена је контролна листа коју можете користити за контролу квалитета извештаја који израђујете. Контролна листа се може применити независно од тога који извештај припремате: извештај о праћењу, извештај о анализи и сл.

Да ли извештај садржи све елементе прописане чланом 33. и 35. Уредбе?	
Да ли је извештај одговорио дефинисаној сврси (најчешће датој у уводу)?	
Да ли извештај одговара потребама оних којима је намењен?	
Да ли је садржај извештаја адекватно повезан са поднасловима?	
Да ли су коришћени материјали проверени са становишта тачности?	Може се десити да старији документи имају процењене податке, а каснији потврђене податке који могу да се разликују и доводе у забуну читаоце
Да ли све табеле и графикони имају одговарајући наслов и/или бројчану ознаку?	
Да ли су подаци из табела и графикана објашњени у тексту и на одговарајући начин анализирани?	
Да ли образложења/закључци дати у тексту показују како су резултати повезани са сврхом и циљевима извештаја који су дати у уводу?	То показује конзистентност документа. Ово је важно ако више људи пише поједине делове извештаја.
Да ли су сви мање важни делови уклоњени из текста извештаја?	
Да ли је извештај написан у одговарајућем стилу (без колоквијалних израза, скраћеница, објективно, прецизно и јасно/недвосмислено)?	
Да ли је свако позивање на неки други документ назначено у складу са стандардима?	
Да ли је за све илустрације и податке који су узети из других извештаја и студија наведен извор?	
Да ли је текст лекторисан и коригован?	Ово је веома важно јер се извештаји публикују на сајтовима и представљају званични документ Владе.

10.13.4 Примери кратких информација

У наставку су приказана два примера кратких информација које можете користити као пример како можете саставити концизан и прегледан извештај за доносиоце одлука.

Пример 1: Кратка информација за министра о проблемима са проценом одрживости школа и процедуре за затварање школа

Тип информације : Кратка информација

Статус: хитно – потребно предузети акцију

Обрадио шеф Кабинета министра образовања, обуке и запошљавања

Предмет: превазилажење проблема недостатка правног оквира за оцену одрживости школа и основе за затварање школа

Сажетак

- Не постоје важеће процедуре за оцену одрживости школа и за затварање школа, као ни за израду препорука за министра у вези са најављеним затварањем школа
 - Сектор за инфраструктурне пројекте је предложио за министра три опције за разматрање како би се реаговало и отклонили застоји у вези са затварањем школа:
 - Враћање на снагу претходне процедуре за процену одрживости и затварање државних школа која омогућава да процес консултација и транзиције траје две године:
 - Усвојити нацрт нове процедуре који предвиђа до три године за консултације пре него што се донесе одлука о затварању школе;
 - Израдити нову процедуру за затварање школа која би омогућила консултације и затварање школе у току једне школске године.
- Затварање школа је врло осетљива тема и успостављање нових процедура би изазвало значајну медијску пажњу, као и пажњу заинтересованих страна у области образовања.

Кључни проблеми

1. Претходно важећа процедура за процену одрживости и затварање државних школа је суспендована 2018. године на захтев тадашњег министра образовања након великог броја негативних реакција заинтересованих страна у области образовања.

2. Формирана је Радна група, у коју су укључени представници надлежних државних органа, репрезентативних савета родитеља и старатеља и других заинтересованих страна из области образовања и локалних самоуправа.

3. Током 2019. године Радна група је сачинила нацрт нове процедуре за процену одрживости школа и процедуре за затварање школа.

4. Нацрт процедуре предвиђао је процену одрживости школа која омогућава две године за консултације са свим заинтересованим странама и транзициони период од додатних годину дана.

5. Нацрт процедуре није одобрио претходни министар због тога што је Сектор за инфраструктуру изразио сумњу у вези с временом које је потребно за консултативни процес, процес процена одрживости школа и само затварање школа. Процедура која је захтевала дванаестомесечни транзициони период је такође била проблематична јер би школе могле бити предмет вандализма и уједно је неоправдано подржавала период у којем би школе биле стављене на располагање Дирекцији за имовину ради отуђења.

6. Због тога што није постојала процедура, током 2018. и 2019. године нису вршење процене одрживости школа, што узрокује додатне трошкове у буџету за текуће одржавање тих школа.

7. Министарство има потребу за новом процедуром како би министру дало препоруке у вези са најављеним затварањем неколико школа

8. У складу са Законом о образовању, министар је дужан:

- да најави затварање школе у „Службеном гласнику” најмање шест месеци пре затварања школе;
- да одржи адекватне консултације са представницима школа, наставника, родитеља и старатеља, локалних самоуправа и других заинтересованих страна.

9. Према претходној процедури, у „Службеном гласнику” се објављивало затварање школе након што ученици више нису похађали школу, уз транзициони период од 12 месеци. Међутим, по препоруци Републичког секретаријата за законодавство, затварање школе треба објавити у „Службеном

гласнику” **пре** консултација са заинтересованим странама како би процес био у складу са сада важећим законима.

10. Ово практично значи да би се процес процене одрживости школа и затварање школа могао спровести у току једне школске године, без потребе за транзиционим периодом и додатним периодом за консултације.

11. Тренутно се спроводи годишња анализа одрживости школа, и идентификовано је 55 школа које би могле бити затворене у народној години.

12. Нису спроведене анализе могућности за продају непокретности. У наредном трогодишњем периоду могле би се остварити уштеда од 13 милиона уколико би се школе затвориле, као и једнократна уштеда од 2,8 милиона за трошкове одржавања.

Последице

- Оцена одрживости школа и предложено затварање школа су теме које привлаче значајну медијску пажњу и пажњу јавности.
- Након што министар предложи најбољу опцију, Сектор за инфраструктуру овог министарства мора спровести консултације о процедури са локалним агенцијама за образовање, директорима школа, Републичким секретаријатом за законодавство, представницима локалне заједнице, саветима родитеља и старатеља. Уколико би се процедура за затварање школа окончала до краја текуће године, потребна су додатна буџетска средства за подршку локалним агенцијама за образовање које спроводе процедуру.

Јавност информација

Кабинет је мишљења да садржај прилога уз ову кратку информацију није погодан за објављивање јер се односи на још увек неодобрену политику Министарства.

Препорука – Размотрити чињенице:

- Министарство нема процедуру за процену одрживости школа како би министру обезбедило препоруке у вези са најављеним затварањем школа.
- Сектор за инфраструктуру предложио је три опције за разматрање министру како би се превазишао проблем непостојања важеће процедуре за затварање школа.

Обрадио: шеф Кабинета министра

Копије доставити: помоћнику министра за образовање, помоћнику министра за инфраструктуру

Пример 2: Кратка информација о активностима предузетим за побољшање квалитета кратких информација

Кратка информација за Кабинет министра о опцијама за побољшање квалитета докумената које израђују државни службеници за потребе министра

Сврха

Сврха ове кратке информације јесте да прикаже опције и препоруке за побољшање квалитета докумената које израђују службеници Министарства.

Постојеће стање

Шеф Кабинета новог министра је изразио незадовољство квалитетом докумената које министру подносе сектори у Министарству и затражио је да се предузму кораци како би се побољшали документи који се достављају министру. Иако неки сектори достављају боље документе од других, министар је забринут због свеукупног квалитета кратких информација и документације која се користи за његову кореспонденцију. Међу документима који су достављени секретару Министарства има оних који су незадовољавајућег квалитета услед следећег:

- Кратке информације за министра су предуге, нису усредсређене на кључна питања, обично су компилација прилога више сектора или органа у саставу, без приоритизације и кључне поруке за министра.
- Материјал за „Отворена врата” и слушања у Парламенту је предуг, касно се шаље, обично садржи мноштво информација неvezаних за тему о којој се говори и не садржи назнаке о посебно осетљивим темама па запослени у Кабинету министра морају у последњем тренутку да мењају прилоге сектора о којима не морају нужно да знају сваки детаљ.
- Материјал који се користи за кореспонденцију министра се доставља прекасно, писан је бирократизованим језиком и често је нејасан. До сада је најмање 75% материјала који је достављен министру враћен секторима на ревизију и измене.

Побољшање квалитета докумената

Опција 1: Упутити руководиоце у секторима да директно уклањају проблеме.

- Предност ове опције је у томе што је у складу са одговорностима руководиоца за садржај и контролу квалитета свих докумената који се производе у секторима. Ово је уједно и најјефтинија опција.
- Недостатак ове опције је у томе што се практично одржава постојеће стање, које не задовољава захтеве министра, као и то што су руководиоци оптерећени мноштвом пројеката и активности, у чему лежи и један део овог проблема.

Опција 2: Формирати централизовану јединицу – професионалну службу за израду кратких информација и материјала за кореспонденцију министра.

- Предност ове опције је професионализација службе израде докумената који се производе у министарству. Материјал за министра који би се на овај начин производио би био конзистентан и била би осигурана контрола квалитета. Пракса је показала да се на овај начин најчешће у кратком року постиже знатно бољи квалитет докумената.
- Недостатак ове опције је што умањује одговорност руководиоца у секторима за садржај и охрабрује службенике да производе недовољно квалитетне документе. Уз то, ова опција је најскупља.

Опција 3: Организација свеобухватних обука за службенике у свим секторима о вештинама писања кратких информација и материјала за потребе министра.

- Предност ове опције је што би омогућила јачање капацитета и одговорности службеника у секторима, као и додатну подршку јединицама које имају највише проблема. Водећу улогу би преузели руководиоци, што би их додатно оснажило да преузму одговорност за учинке у сектору који воде. Материјали за обуку, укључујући и видео-записе са обуке били би стављени на располагање свим запосленима у Министарству. Консултанци који спроводе обуке могли би уједно и да ревидирају приручнике, обрасце и упутства и у договору са министром израде нове са детаљнијим упутствима. Ова опција је јефтинија од увођења централизоване, професионалне службе.
- Недостатак ове опције огледа се у потреби да обуку прође велики број државних службеника који израђују прилоге за материјале за министра, што може изазвати потребу да због редовног посла буде уведено и додатно време потребно за похађање обука. Службеници могу изазвати отпор оваквом прековременом ангажовању, што ствара додатни притисак на руководиоце сектора да их мотивишу.

Препорука

Препоручује се опција 3.

Обрадио: секретар Министарства.

10.14 Анекс 14 – Алати за визуализацију података – кратак преглед

Ма колико документи били дуги или детаљни, сви они чине део писане комуникације и представљају старији начин комуникације. Модерни доносиоци одлука све мање и мање се ослањају на овакву врсту директне текстуалне комуникације, а све више и више на визуализоване информације и податке. Већина комуникација о јавним политикама је у некој врсти презентације, најчешће је то PowerPoint.

Ваши уобичајени послови постају видљиви јавности, а да своје резултате најбоље представите јавности, помоћи ће вам комуникацијска стратегија.

У последњим месецима, у Републици Србији видљиви су напори ЕУ да на опипљив начин прикаже пројекте који су допринели побољшању живота грађана Републике Србије а финансирани су из средстава ЕУ. Зато је припремљена медијска кампања „ЕУ за тебе”. Припремљене су упечатљиве слике објеката уз коментар од једне реченице. Зашто је ово било потребно? Испитивања грађана о томе ко им највише помаже показала су да су ЕУ и њени пројекти најмање видљиви иако је ЕУ највећи појединачни донатор у Републици Србији, а помоћ константна. Зато је осмишљена ова кампања.

http://europa.rs/images/publikacije/godine_obnove-2017-en.pdf

Такође, често се чује и реч **видљивост**, а то значи да грађани треба да виде колико је напора уложено и средстава потрошено да би се постигли неки циљеви и испунила њихова очекивања.

Зато имајте у виду да се грађанима морају дати једноставни и разумљиви подаци и информације, који су лако доступни и који се лако могу користити.

Како се гради комуникација с јавношћу?

Грађански буџет – кратко објашњење на шта се троши новац пореских обвезника које се објављује одмах по усвајању годишњег буџета у Народној Скупштини добар је пример: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/09/Vodic-kroz-gradjanski-budzet.pdf>

Погледајте

како

https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/MAPPING_GUIDE_EXTERNAL.pdf

представља мапе као инструмент комуникације и како свака мапа на којој се налазе подаци мора да садржи јасну поруку. Овај ESPON¹³⁶ документ даје практичне савете како се прикупљени подаци, а посебно показатељи, могу лако визуално представити јавности.

Како ми то радимо? – пример добре праксе

Републички завод за статистику после реализације пројекта „Јачање статистичког система Србије побољшањем методологија и стандарда кроз примену добре праксе (IPA 2012) развио је низ алата за визуализацију података. Као прво, постоји посебан део веб-странице <http://www.stat.gov.rs/vizuelizacija/>, који вам омогућава да креирате интерактивне графиконе из отворене базе података за потребе ваше јавне политике уколико користите показатеље које прикупља РЗС. Затим, постоје алати за инфографику – визуализација података кроз слике, дијаграме и сл. Погледајте само једну слику из збирке инфографике о националном порталу за праћење показатеља, а за преглед целог документа пратите дату интернет адресу

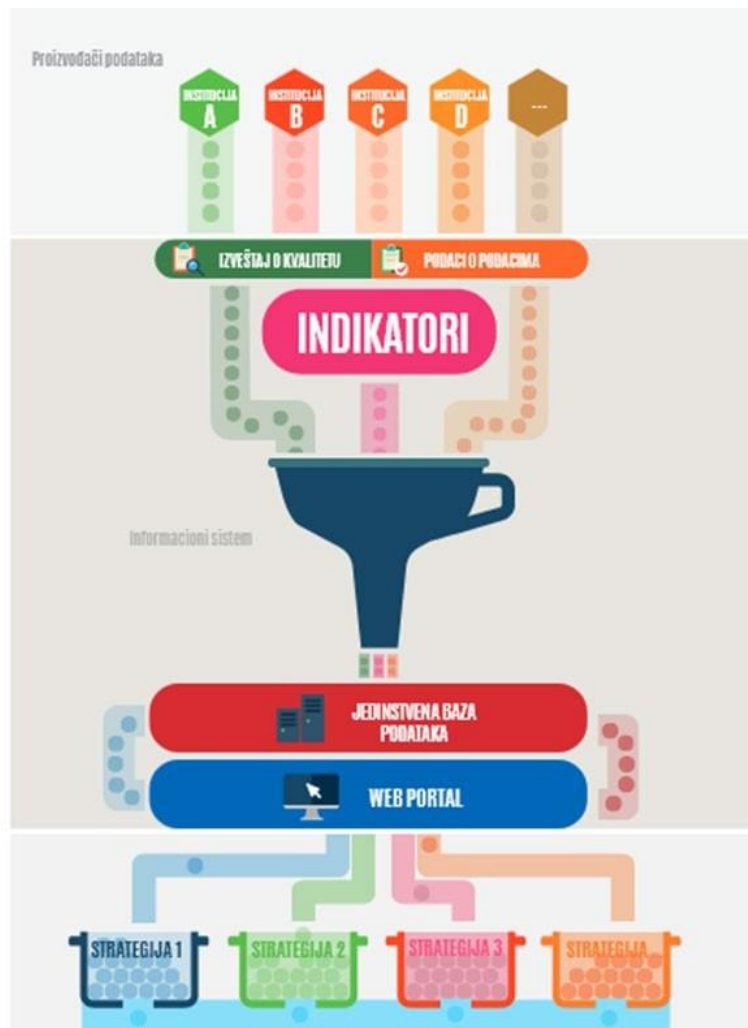
http://webrzs.stat.gov.rs/ipa2012n_rzs/Docs/Nacionalni%20portal%20za%20pracenje%20indikatora.pdf или www.indikatori.rs

¹³⁶ ESPON је пројекат ЕУ који подржава употребу података у просторном планирању.

... GDE MOŽEMO
DA BUDEMO >>>



- + Prikupljanje podataka – sistem „levka“
- + Jedinstven način pripreme metapodataka i izveštaja o kvalitetu
- + Jednostavno postavljanje podataka od strane proizvođača podataka
- + Jedinstvena baza podataka



A kako rađe drugi? Kako kreirati svoju infografiku pogledajte:

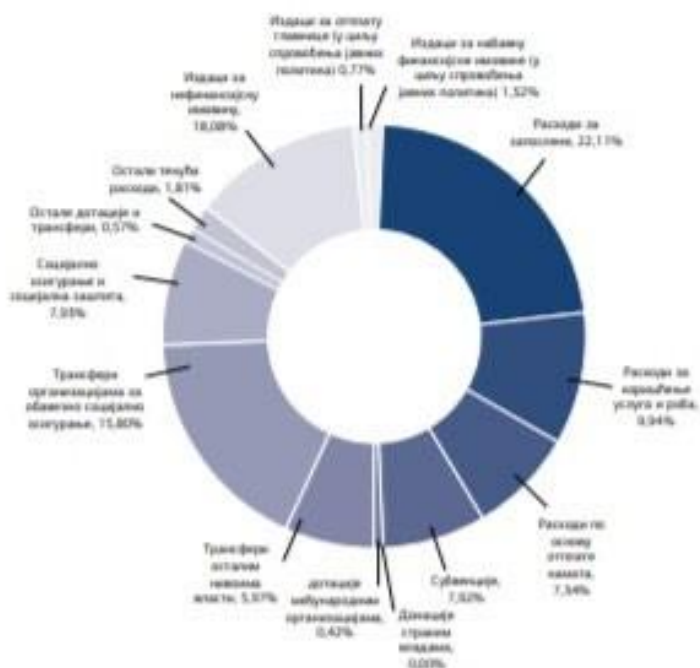
<https://venngage.com/blog/what-is-an-infographic/>

<http://youpresent.co.uk/tag/infographic/>

<https://www.slideocean.com/downloads/arrow-process-ppt-infographic/>

<https://www.lucidpress.com/pages/examples/infographic-maker>

Графикон 6. Структура расхода по економској класификацији (%)

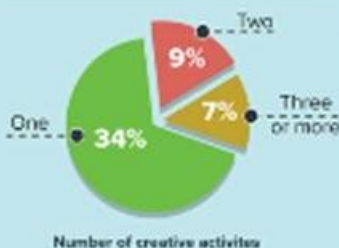


137 https://www.mfin.gov.rs//upload/media/sua5lg_603dfe4bda1ea.pdf

MAKING TIME FOR

creative activities

Overall, half of Canadians participated in creative activities



More than half of women pursue creative activities



Nearly half of paid employees participated in creative activities



CREATIVE ACTIVITIES CANADIANS ENJOY



*Includes individuals aged 15 and over who participated in creative activities.
Source: General Social Survey (Canadians at Work and Home), 2016



Statistics Canada
Statistique Canada

www.statcan.gc.ca

Canada

Вести о различитим активностима су такође визуално много привлачније.

Ово су само кратки савети о томе како да побољшате представљање својих података на веб-страници, у публикацијама и извештајима, а тиме и комуникацију са грађанима.

Такође, дизајн сајта је врло квалитетан па размислите о могућим побољшањима сопственог сајта, поготову да побољшате прегледност, уведете лакшу, логичку претрагу података и сл. Врло прегледан је и сајт Управе за јавне набавке Министарства за државну управу и локалну самоуправу – <http://www.ujn.gov.rs/>, www.mduls.gov.rs



Пример визуализације података можете наћи на интернет страници посвећеној праћењу напретка у спровођењу Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији на: <https://monitoring.mduls.gov.rs/> као и пример одлично урађеног извештаја: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Godisnji-izvestaj-za-2019.-godinu-o-implementaciji-AP-RJU-2018-2020.-final.pdf>