

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

ПРИРУЧНИК ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

септембар 2026

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

Листа скраћеница	6
Како користити приручник	8
Предговор	9
1 Увод	11
1.1 Зашто спроводити анализу ефеката?	11
1.2 Када се спроводи анализа ефеката јавних политика?	12
1.3 Обавеза и изузеци од спровођења <i>ex-ante</i> анализе	13
1.4 Како одредити обим <i>ex-ante</i> анализе?	14
1.5 Планирање <i>ex-ante</i> анализе ефеката	16
1.6 Концептуални оквир: теорија промене и политике засноване на доказима	18
2 Ex-ante анализа ефеката	22
2.1 Кораци у спровођењу <i>ex-ante</i> анализе ефеката	22
2.2 Корак 1: Сагледавање постојећег стања	23
2.3 Корак 2: Утврђивање циљева	52
2.4 Корак 3: Идентификовање опција	61
2.5 Корак 4: Анализа ефеката	69
2.6 Корак 5: Поређење опција и избор најповољније опције	109
3 Праћење спровођења, извештавање и вредновање учинака јавних политика	115
3.1 Увод у праћење и вредновање	115
3.2 Праћење спровођења	117
3.3 Вредновање докумената јавних политика и извештавање о резултатима спровођења	123
A.1 Врсте и извори података	144
A.2 Дијагностички алати	157
A.3 Анализа циљних група и заинтересованих страна	167
A.4 Алати за процену економских ефеката	172
A.5 Алати за анализу управљачких ефеката	189
A.6 Алати за анализу ризика	195
A.7 Мултикритеријумска анализа	199
A.8 Методи за процену ефеката у вредновању	206
A.9 Преглед садржаја извештаја о спровођењу стратегије, односно програма	213
A.10 Усклађивање циљева ДЈП са Циљевима одрживог развоја (ЦОР)	227

Списак слика

1.1	Циклус јавних политика и анализа ефеката	13
1.2	Ланац резултата у логици интервенције	20
2.1	Основни кораци <i>ex-ante</i> анализе ефеката	22
2.2	Матрица интереса и утицаја	34
2.3	Инструменти анализе стања/проблема	38
2.4	Веза PESTLE анализе са спољним факторима у SWOT анализи	42
2.5	Од визије ка мерама: основна хијерархија у стратегији	52
2.6	Хијерархијско преузимање и конкретизација циљева	54
2.7	Трансформација проблема у циљеве	54
2.8	Повезивање циљева, мера и показатеља учинка	58
2.9	Економски ефекти – Подела трошкова мере јавне политике	77
3.1	Веза између праћења, извештавања, вредновања и новог циклуса планирања	116
A.8.1	Интуиција методе разлика у разликама	209

Списак табела

1.1	Шта анализа ефеката јавних политика јесте, а шта није	11
1.4	Елементи ланца резултата	20
2.17	Основна питања за анализу ефеката на друштво	80
2.25	Разграничење финансијских и сродних ефеката	92
2.28	Избор алата за анализу финансијских ефеката	98
3.1	Кључне разлике између праћења и вредновања	116
A.5.3	Поједностављена анализа недостајућих капацитета	192
A.6.1	Скале за оцену вероватноће и последица	196
A.6.3	Матрица вероватноће и последица	196

Листа скраћеница

Скраћеница	Значење
АЕЈП	Анализа ефеката јавних политика
АЕТ	Анализа ефективности трошкова
АП	Акциони план
АТК	Анализа трошкова и користи
БДП	Бруто домаћи производ
ДЈП	Документ јавне политике
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ЗПС	Закон о планском систему Републике Србије
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ Европске уније
ЈИС	Јединствени информациони систем за планирање и праћење спровођења јавних политика
ЈЛС	јединица локалне самоуправе
МКА	Мултикритеријумска анализа
МСП	Мала и средња предузећа (ММСП – микро, мала и средња предузећа)
МСТ	Модел стандардног трошка
НСВ	Нето садашња вредност
НСЗ	Национална служба за запошљавање
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој
ПФЕ	Процена финансијских ефеката (Образац ПФЕ)
РЗС	Републички завод за статистику
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
СПУ	Стратешка процена утицаја на животну средину
Уредба	Уредба о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, бр. 20/2025, 27/2026 и 30/2026)
ЦОР	Циљеви одрживог развоја
ЦРОСО	Централни регистар обавезног социјалног осигурања
СВА	Cost-benefit analysis – анализа трошкова и користи (АТК)
СЕА	Cost-effectiveness analysis – анализа ефективности трошкова (АЕТ)
NEET	Not in employment, education or training – млади који нису запослени нити су у образовању или обуци
PESTLE	Анализа политичких, економских, друштвених, технолошких, правних и еколошких фактора

Скраћеница	Значење
RACER	Relevant, acceptable, credible, easy, robust – критеријуми за показатеље
RACI	Responsible, accountable, consulted, informed – матрица одговорности
SMART	Specific, measurable, achievable, relevant, time-bound – критеријуми за циљеве
SWOT	Анализа снага, слабости, прилика и претњи (strengths, weaknesses, opportunities, threats)
TOWS	Матрица за повезивање налаза SWOT анализе са правцима деловања

Како користити приручник

Приручник користи издвојене оквири ради лакшег праћења текста и практичне примене методологије. Оквири означавају примере, савете, напомене, вежбе, напредне теме и додатне изворе.



Пример

Показује како се поједини кораци анализе могу применити у конкретној ситуацији.



Савет

Указује на практична правила, честе дилеме и начине да се избегну типичне грешке у анализи ефеката.



Напомена

Скреће пажњу на важна ограничења, правне везе, изузетке или питања која треба проверити пре доношења закључка.



Вежба

Служи за самосталну проверу разумевања и примену приказаних корака на примеру документа јавне политике.



Литература и додатни извори

Упућује на приручнике, смернице, методологије, студије и друге изворе који могу помоћи у дубљој анализи.



Напредна тема

Разрађује методолошка питања, као што су анализа трошкова и користи или цене у сенци, која нису неопходна за основну примену методологије, али су неопходна при анализи опција које захтевају сложеније методе.



EU Better Regulation Toolbox

Упућује на релевантне алате Европске комисије који могу бити корисни за поједине кораке анализе ефеката.

Предговор

Приручник је намењен службеницима у министарствима, другим органима државне управе, службама Владе, органима и службама аутономне покрајине и органима и службама јединица локалне самоуправе који учествују у изради **докумената јавних политика (ДЈП)**. Он пружа методолошку подршку за **анализу ефеката мера јавне политике**, у складу са Законом о планском систему Републике Србије (у даљем тексту: ЗПС)¹ и Уредбом о методологији израде докумената јавних политика (у даљем тексту: Уредба)².

Потреба за израдом новог Приручника проистекла је из доношења нове Уредбе 2025. године, којом су значајно измењене и унапређене поједине фазе планирања, спровођења, извештавања и вредновања јавних политика. Новом Уредбом раздвојене су **анализа ефеката докумената јавних политика** и **анализа ефеката прописа**, које су раније биле уређене истом уредбом. Анализа ефеката прописа уређује се посебном уредбом. За разлику од анализе ефеката прописа — која се бави конкретним нормативним решењем — анализа ефеката јавних политика обухвата шири аналитички процес: од дефинисања проблема и циљева, преко избора мера, од којих само неке могу бити регулаторне, до планирања спровођења и вредновања учинка. Када се у документу јавне политике као оптимална опција изабере регулаторна мера, њена детаљна разрада подлеже посебној анализи ефеката прописа, која је објашњена у *Приручнику за анализу ефеката прописа*.

Поред ЗПС-а и Уредбе, у изради ДЈП могу бити од значаја и други прописи — на пример, Закон о буџетском систему, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о државној управи, као и Пословник Владе. Веза са овим прописима разрађена је у одговарајућим деловима Приручника.

Структура Приручника прати цео процес: од сагледавања постојећег стања и формулисања циљева, преко идентификације и анализе опција, до избора мера, планирања спровођења, праћења и вредновања учинка. Тежиште је на аналитичкој димензији израде ДЈП — шта је предмет анализе, зашто се анализа спроводи и на који начин.

Пратећи поглавља и пролазећи кроз вежбе, корисник може самостално да спроведе *ex-ante* анализу ефеката за документ јавне политике за чију припрему је задужен. За технички захтевније методе, Приручник не даје детаљно упутство за самосталну примену, већ помаже кориснику да разуме чему метод служи, које податке захтева, како се тумаче резултати и када је оправдано ангажовати спољног експерта. Као методолошки оквир, Приручник користи **теорију промене**, која повезује проблем, циљну групу, изабране мере, очекиване непосредне резултате, исходе и

¹Закон о планском систему Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 30 од 20. априла 2018. Доступан на: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1>.

²Уредба о методологији израде докумената јавних политика, „Службени гласник РС”, бр. 20 од 7. марта 2025, 27 од 20. марта 2026, 30 од 27. марта 2026. Доступна на: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/5/reg>.

дугорочне ефекте, уз експлицитно навођење претпоставки и ризика који могу утицати на исходе. Тај приступ повезује све кораке анализе и омогућава да се касније праћење и вредновање ослоне на исту логику која је постављена у фази анализе.

Посебна пажња посвећена је практичној примени **начела пропорционалности** и начела предострожности. Од предлагача се не очекује да сваки документ јавне политике претвори у сложену економску студију, већ да анализу спроведе у обиму примереном значају мере и последицама одлуке коју треба донети. Квалитетна анализа није нужно обимна: она треба јасно да покаже шта је проблем, које су могуће опције и мере, зашто су оне оправдане и како ће се пратити да ли производе очекивану промену.



Овај приручник је део ширег **методолошког оквира** који је израдио Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП). Процедурална питања управљања јавним политикама — рокови, надлежности, токови усаглашавања, формат докумената — детаљно су обрађена у **Приручнику за управљање јавним политикама**. Поред Приручника за управљање јавним политикама, овај оквир обухвата још:

- **Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа**, који се бави методологијом обрачуна трошкова спровођења јавних политика, проценом финансијских ефеката на буџет и повезаношћу са средњорочним планирањем;
- **Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа**, који обрађује стандарде и кораке у процесу консултација са заинтересованим странама у свим фазама циклуса ДЈП: од планирања и израде до праћења и вредновања.

1 Увод

Анализа ефеката јавних политика је аналитички процес који омогућава да се, на основу релевантних чињеница, података и информација, сагледају могуће последице мера јавне политике пре њиховог усвајања (*ex-ante*), као и стварни учинци током и након њиховог спровођења (*ex-post*).¹

У пракси се анализа ефеката често погрешно схвата као процес који се спроводи искључиво из угла надлежног предлагача документа јавне политике. Њена сврха је, међутим, шира — да се последице јавне интервенције размотре из перспективе друштва у целини, укључујући грађане, привреду и друге заинтересоване стране. Другим речима, њоме се обезбеђује чињенична и аналитичка основа за доношење боље утемељених одлука.

Ове и друге заблуде о анализи ефеката приказане су у наредној табели.

Табела 1.1: Шта анализа ефеката јавних политика јесте, а шта није

Анализа ефеката НИЈЕ	Анализа ефеката ЈЕСТЕ
Накнадно оправдање политичких одлука	Процена ефеката планираних мера јавне политике
Само прилог уз документ јавне политике	Аналитички процес повезан са целим циклусом управљања јавним политикама
Начин да се заинтересоване стране само информишу о садржају ДЈП	Процес који користи консултације и информације заинтересованих страна као важан извор за анализу
Замена за доношење политичких одлука	Аналитичка основа за доношење боље утемељених одлука
Анализа ефеката искључиво са становишта предлагача	Анализа ефеката са становишта друштва у целини

1.1 Зашто спроводити анализу ефеката?

Анализа ефеката омогућава да се јавне политике не заснивају на општим оценама, интуицији или унапред изабраним решењима, већ на јасном разумевању проблема, могућих опција за његово решавање и очекиваних ефеката мера јавних политика. Њена сврха је да надлежном предлагачу омогући да пре усвајања документа јавне политике покаже да ли је, зашто и каква интервенција потребна, које су мере разматране и зашто је изабрано решење оправдано.

¹ Видети чл. 2. ст. 1. тачка 7. ЗПС.

Анализа ефеката докумената јавних политика спроводи се да би се:

- боље сагледали, разумели и проценили потенцијални **ефекти мера јавних политика** — трошкови, користи и расподела терета, укључујући благовремено откривање споредних ефеката и нежељених последица;
- **обезбедила усаглашеност** са другим важећим документима јавних политика и планским оквиром и координација активности;
- **правилно планирали ресурси** — финансијска средства, капацитети и институционални оквир потребни за спровођење мера, уз прецизно утврђивање извора финансирања и носилаца активности;
- **обезбедила транспарентност** поступка избора мера и израде ДЈП учешћем заинтересованих страна у процесу консултација и јавне расправе;
- **унапредио рад** органа јавне управе и повећала ефикасност и одговорност у управљању јавним политикама;
- мере јавних политика **обликовале у складу са потребама грађана и привреде** и у оквирима објективних материјалних, кадровских, финансијских и институционалних могућности.

1.2 Када се спроводи анализа ефеката јавних политика?

Процес спровођења *ex-ante* анализе ефеката истовремено је и процес израде стратегије, програма и концепта политике (чл. 5. ст. 2. Уредбе). То значи да анализа ефеката није прилог који се додаје готовом нацрту, нити документ који се пише накнадно ради образлагања изабраног решења. Анализа је начин на који се документ постепено обликује: од сагледавања постојећег стања, преко утврђивања циљева и идентификовања опција, до анализе ефеката, избора оптималне опције и планирања спровођења.

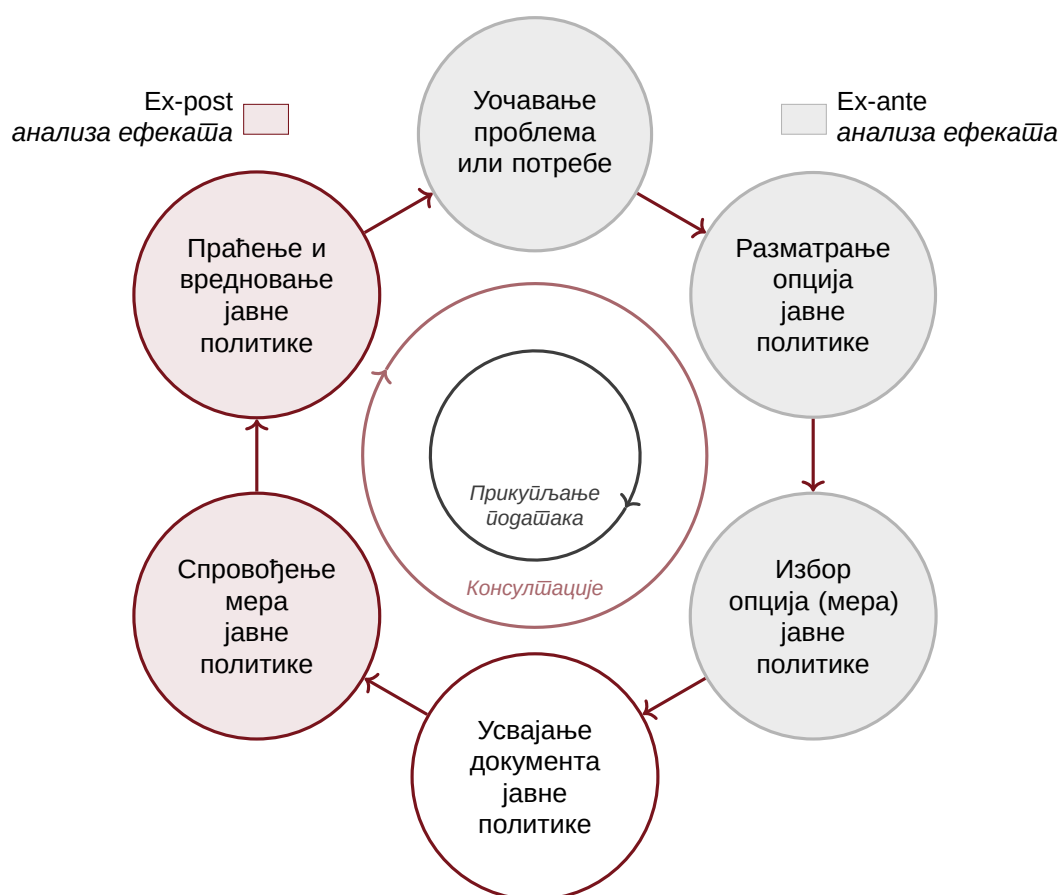
Иако се формално спроводи у поступку израде документа, **анализа ефеката суштински почиње и пре саме одлуке о његовој изради**. Разлог је једноставан: пре него што се започне израда новог документа, потребно је утврдити да ли за тим документом, односно државном интервенцијом, заиста постоји потреба. То подразумева да се сагледа постојеће стање, промене у окружењу, као и резултати мера претходног ДЈП, ако је такав документ постојао, и налази праћења и вредновања.

Та повезаност претходног и новог циклуса посебно је важна када се приближава истек важења постојеће стратегије или програма. Тада не треба аутоматски приступати изради новог документа, већ најпре размотрити шта је спровођењем претходног документа јавне политике постигнуто, који циљеви нису остварени, да ли су проблеми и даље исти и да ли је потребно наставити примену истих мера, изменити приступ или донети нови документ јавне политике.

Након усвајања документа јавне политике, анализа ефеката се наставља праћењем спровођења, извештавањем и вредновањем. Праћење обезбеђује податке о томе да ли се активности и мере спроводе, да ли се вредности показатеља крећу у планираном правцу и да ли се јављају ризици. Вредновање, с друге стране, процењује да ли је јавна политика произвела очекиване резултате, исходе и ефекте, и даје основу за њено преиспитивање и унапређење.²

Однос *ex-ante* и *ex-post* фазе најлакше је сагледати кроз сам **циклус јавних политика**, приказан на Слици 1.1. *Ex-ante* анализа обухвата фазе до усвајања документа — од уочавања проблема, преко утврђивања циљева и опција, до избора оптималне опције и формалног усвајања. *Ex-post* анализа се одвија током и након спровођења, кроз праћење, извештавање и вредновање.

²ЗПС ту фазу назива *ex-post* анализом ефеката, чија је сврха вредновање учинака, преиспитивање и унапређење јавне политике (чл. 2. ст. 1. тач. 7. и 9). Уредба за то уводи јединствен израз — вредновање (чл. 6. ст. 1. тач. 1) — и њега доследно користи у чл. 32–35.



Слика 1.1: Циклус јавних политика и анализа ефеката

У унутрашњем делу дијаграма приказане су **консултације и прикупљање података**. Оне нису засебна фаза циклуса, него прате сваки његов корак — од сагледавања стања, преко избора опција, до праћења спровођења. Налази из вредновања једног документа тако постају основа за наредни.

1.3 Обавеза и изузеци од спровођења *ex-ante* анализе

Према Уредби, *ex-ante* анализа ефеката је саставни део израде сваке стратегије, програма и концепта политике који припрема надлежни предлагач, а усваја Влада, скупштина јединице локалне самоуправе или надлежни орган аутономне покрајине.

Ex-ante анализа ефеката не спроводи се за:

- **акционе планове** — за акционе планове који се доносе за разраду стратегија и програма *ex-ante* анализа ефеката се не спроводи (чл. 5. ст. 4. Уредбе). Акциони план разрађује спровођење већ усвојене стратегије или програма и ослања се на анализу спроведену за матични документ;
- **документе јавних политика који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији**, као и документе који се доносе ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији — за ове документе *ex-ante*

анализа ефеката се не спроводи (чл. 5. ст. 5. Уредбе). За такве документе не спроводи се ни поступак консултација уређен прописима о планском систему, државној управи и организацији и начину рада Владе (чл. 30а ст. 1. Уредбе), нити се прибавља мишљење РСЈП-а (чл. 24. ст. 7. Уредбе). Уместо тога, примењују се правила о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу.

Поред тога, предлагач **није обавезан да разматра више опција** када се, на основу препорука спроведеног вредновања (чл. 35. ст. 3. тач. 3), наставља спровођење мера које су биле утврђене претходним документом јавне политике (чл. 9. ст. 3). У том случају не разматрају се алтернативне опције, али се спроводе остали релевантни кораци анализе.

1.4 Како одредити обим *ex-ante* анализе?

Обим *ex-ante* анализе утврђен је чланом 4. Уредбе, који упућује на два начела:

- **начело пропорционалности** — обим анализе ефеката зависи од значаја и величине потенцијалних ефеката мера јавних политика;³
- **начело предострожности** — обим анализе зависи и од потребе да се потенцијални негативни ефекти спрече или сведу на најмању могућу меру.

То значи да се обим анализе не одређује према врсти документа, већ према томе колико је детаљна анализа потребна да би се донела утемељена и образложена одлука. Исти приступ примењује и Европска комисија.



Better Regulation Toolbox: Tool #12 (How to apply proportionality to impact assessments)

Примена ових начела значи да предлагач треба да одлучи:

- која се питања могу обрадити сажето, јер су ефекти мали, јасни или добро познати;
- која питања треба продубити, јер су ефекти значајни, неизвесни, неједнако распоређени или тешко отклоњиви;
- где су потребни додатни подаци, консултације, упоредна пракса или стручна анализа;
- које детаље треба оставити за касније кораке анализе, када буду јасније формулисане опције и мере.

Добра анализа ефеката није она која сва питања обрађује једнако детаљно, већ она која највише пажње посвећује питањима која су најважнија за избор мера и разумевање њихових очекиваних последица.

Обим се прецизира током анализе. Обим *ex-ante* анализе не одређује се применом једног теста на самом почетку. На почетку рада на документу јавне политике могућа је само **оквирна**

³Претходна Уредба (8/19) захтевала је тест степена утицаја и приоритета (чл. 7), на основу кога је предлагач пре почетка израде одлучивао да ли се *ex-ante* анализа уопште спроводи. Нова Уредба не садржи нумеричке прагове нити унапред разврстава документе према обиму анализе. Уместо тога, предлагач треба да, у складу са начелом пропорционалности и предострожности, сам одмери потребу за темељном анализом за конкретан документ јавне политике.

процена — груби увид у то где ће вероватно бити тежиште анализе, на основу садржаја планираних мера, расположивих података и општих увида о области. Та процена служи првенствено за **планирање ресурса и времена**: да ли су потребни нови подаци, да ли је потребно додатно истраживање, колико је широк круг заинтересованих страна и да ли је потребна спољна стручна подршка.

Шта је заиста значајно постаје јасније тек током самог процеса — приликом сагледавања постојећег стања, разраде логике интервенције, идентификације опција и процене њихових ефеката. У тим корацима може се испоставити да ефекти на које се у почетку није обраћала посебна пажња захтевају темељније разматрање. Могуће је и супротно: да се покаже да аспекти који су у почетку деловали важни нису пресудни за одлуку, па их је довољно обрадити сажетије.

Конкретне одлуке о томе у којим димензијама анализу треба продубити, у којим је треба сажети и на који начин то урадити, доноси се у оквиру појединачних корака анализе. У овом приручнику, за сваки корак — од анализе постојећег стања до анализе ефеката опција — разрађено је како се примењује начело пропорционалности, који су извори података и када је оправдано продубити или сажети анализу.

Пропорционалност треба разумети као **начело које се примењује током целог процеса анализе**, а не као једнократну одлуку на самом почетку.

1.4.1 Питања која усмеравају процену значаја ефеката

Без обзира на то у којој се фази анализе питање поставља, иста група питања помаже да се ефекат сагледа са свих релевантних страна. То нису питања на која се одговара једном, већ **оквир за расуђивање** који се користи у свим корацима *ex-ante* анализе.

- **Која врста ефекта се очекује?** Да ли мера утиче на трошкове и користи за привредне субјекте, буџетске расходе или приходе, доступност и квалитет јавних услуга, положај циљних група, рад институција, животну средину или неку другу област?
- **На кога се ефекат односи?** Да ли су погођени грађани, привредни субјекти, мала и средња предузећа, органи државне управе, јединице локалне самоуправе, поједине територије или осетљиве групе?
- **Колико је ефекат значајан за оне на које се односи?** Ефекат може бити значајан и када не погађа велики број лица, ако битно мења њихове трошкове, права, обавезе, приступ услугама, услове пословања или изложеност ризику.
- **Да ли је ефекат неједнако распоређен?** Потребно је проверити да ли мера различито утиче на поједине групе становништва, регионе и територије, секторе и категорије привредних субјеката.
- **Колико је ефекат неизвестан?** Ако није јасно како ће циљне групе реаговати, да ли постоје капацитети за спровођење, колики ће бити трошкови или да ли може доћи до нежељених ефеката, анализу треба продубити.
- **Да ли су последице тешко отклоњиве?** Темелјнија анализа је потребна када погрешна процена може произвести дугорочне последице, нарочито у областима животне средине, здравља, права осетљивих група, или у случају великих јавних инвестиција.

Одговори на ова питања не морају одмах бити потпуни. У почетној фази довољно је да помогну предлагачу да препозна где ће вероватно бити потребни додатни подаци, детаљнија анализа или шире консултације. Како анализа напредује, одговори се допуњују и прецизирају.

Следећи пример показује како се начело пропорционалности примењује на почетку рада на документу јавне политике. У овој фази се не спроводи пуна анализа ефеката, већ се оквирно одређује где ће у наредним корацима бити потребно више пажње, података и консултација.



Пример: Почетна процена обима анализе у стратегији за развој МСПП

Замислите да се припрема стратегија за развој малих и средњих предузећа и предузетништва (МСПП). Већ на почетку је јасно да је област значајна: обухвата велики број привредних субјеката, запослених и предузетника, а мере могу имати ефекте на пословно окружење, буџет, тржиште рада, регионални развој и рад институција. То, међутим, не значи да сва питања треба анализирати подједнако детаљно.

Основни опис сектора може се дати сажето, на основу постојећих статистичких и административних података: броја привредних субјеката, запослености, секторске структуре, регионалне расподеле, стопе преживљавања новооснованих предузећа и основних података о приступу финансирању. Није потребно за сваки део стратегије спроводити ново истраживање ако су подаци већ доступни и довољни за разумевање постојећег стања.

С друге стране, поједина питања већ у почетној фази указују да ће вероватно захтевати продубљену анализу:

- ако се планирају субвенције, кредити, гаранције или други облици финансијске подршке, потребно је проценити фискалне трошкове, очекивани обухват корисника, услове доделе и могуће ефекте на инвестиције, ликвидност и запошљавање;
- ако су мере усмерене на микро и мала предузећа, предузетнике, жене предузетнице, младе или привредне субјекте у мање развијеним подручјима, потребно је проверити да ли постојеће мере заиста допиру до тих група или их због услова конкурса, информисаности или административних захтева користи ужи круг корисника;
- ако се предвиђа подршка дигитализацији, извозу или иновацијама, потребно је проверити да ли су предложени инструменти довољни да произведу очекивану промену, или су главне препреке другде: недостатак знања, недостатак тражње, ограничен приступ финансирању, регулаторне препреке или слаба повезаност са већим системима;
- ако успех мера зависи од каматних стопа, инфлације, тражње, ликвидности привреде или расположивости буџетских средстава, потребно је посебно размотрити ризике и неизвесности.

Почетна процена обима анализе зато не представља саму анализу ефеката. Она помаже предлагачу да одреди где је довољно сажето образложење, где су потребни додатни подаци и консултације, а где ће у каснијим корацима бити потребна детаљнија економска, финансијска, друштвена или управљачка анализа.

Овакав почетни увид помаже да се анализа боље испланира. Он не замењује касније кораке анализе, већ их усмерава: показује где треба обезбедити додатне податке, кога треба консултовати и за која питања је можда потребна примена посебних метода и стручна подршка.

1.5 Планирање *ex-ante* анализе ефеката

За спровођење *ex-ante* анализе ефеката потребни су време и јасна организација рада. Зато је треба планирати већ у раној фази израде документа јавне политике.

Планирање се надовезује на почетну процену обима анализе. Када предлагач оквирно утврди која питања могу бити обрађена сажето, а где ће бити потребна дубља анализа, ту процену треба претворити у план рада: који подаци су потребни, ко их прикупља, кога треба консултовати, које институције треба укључити и да ли је потребна спољна стручна подршка.

Најпогоднији тренутак за планирање *ex-ante* анализе јесте припрема годишњег програма рада органа државне управе, односно планирање активности за наредну годину. У тој фази могу се

благовремено проценити потребни подаци, рокови, учесници у процесу и евентуална потреба за додатним истраживањима, експертном подршком и финансијским средствима.



Уредба прописује и неколико рокова које предлагач мора да има у виду. Обавештење о почетку рада на документу објављује се у року од седам радних дана од почетка израде, а уз њега и прелиминарни резултати спровођења претходног документа, ако је претходни документ постојао (чл. 26. ст. 1. и 3). Ако се нови документ припрема због истека претходног, треба имати у виду и обавезу да се најкасније годину дана пре истека примене претходног документа започне израда финалног извештаја о том циклусу (чл. 35. ст. 2). Зато ова два посла треба временски ускладити и планирати заједно.

Планирање је посебно важно у случају сложених стратегија и програма. Недостатак података, неусклађени рокови или касно укључивање заинтересованих страна касније се тешко надокнађују. Ако се на почетку не утврди ко прикупља податке, када се спроводе консултације и који су налази потребни за избор опција, анализа се лако своди на накнадно образлагање већ изабраног решења.

Посебну пажњу треба посветити повезаним документима. Када се посебни циљеви стратегије разрађују програмима, или када се програм доноси у оквиру постојеће стратегије, рад на тим документима треба синхронизовати, да се исте анализе не понављају и да се избегну накнадне измене и допуне. На то обавезује и Уредба: након усвајања секторске стратегије, сви постојећи програми из исте области прилагођавају се у року од дванаест месеци (чл. 43. ст. 1).

У пракси није увек могуће унапред планирати све кораке. Потреба за израдом документа јавне политике може настати и на основу иницијативе трећих лица, нових околности или хитних приоритета. Хитност, међутим, не мења обим анализе: он и даље зависи од значаја ефеката, а не од расположивог времена. Оно што се мења јесу методе: предлагач се више ослања на постојеће податке и раније анализе, консултације су краће и усмереније, а спољна подршка се тражи само за питања која се без ње не могу решити. Ниједно кључно питање не сме да изостане: шта је проблем или потреба за променом, које су могуће опције, ко је погођен, који су трошкови и ризици и како ће се пратити резултати.

На почетку рада корисно је припремити кратак интерни план *ex-ante* анализе. План не мора бити посебан формални документ, али треба да утврди редослед активности, потребне податке, одговорности, рокове и ресурсе. Како анализа напредује, план се може допуњавати ако се појаве нови подаци, потреба за додатним консултацијама или потреба да се поједина питања продубе.

Шта треба планирати на почетку

На почетку рада на *ex-ante* анализи потребно је утврдити:

- који подаци су потребни за анализу постојећег стања, циљева, опција, ефеката и ризика;
- који извори података су већ доступни, а шта недостаје;
- да ли су потребна додатна истраживања, анализе или спољна стручна подршка;
- када и како ће се спровести консултације са заинтересованим странама и циљним групама;
- који органи, организације и стручњаци треба да буду укључени;
- који су главни ризици за благовремено и квалитетно спровођење анализе.

Рокови за *ex-ante* анализу најчешће се продужавају због недоступности података, потребе за додатним истраживањима, великог броја заинтересованих страна, политички осетљивих питања, зависности од спољних студија и накнадног враћања на раније кораке анализе.

Планирање треба да буде сразмерно значају документа. За документе са ограниченим ефектима довољан је једноставан план рада, са основним роковима, подацима и одговорностима. За

стратегије и програме са значајним финансијским, економским, друштвеним или управљачким ефектима потребно је детаљније планирати податке, консултације, аналитичке методе, рокове и стручну подршку.

Савет

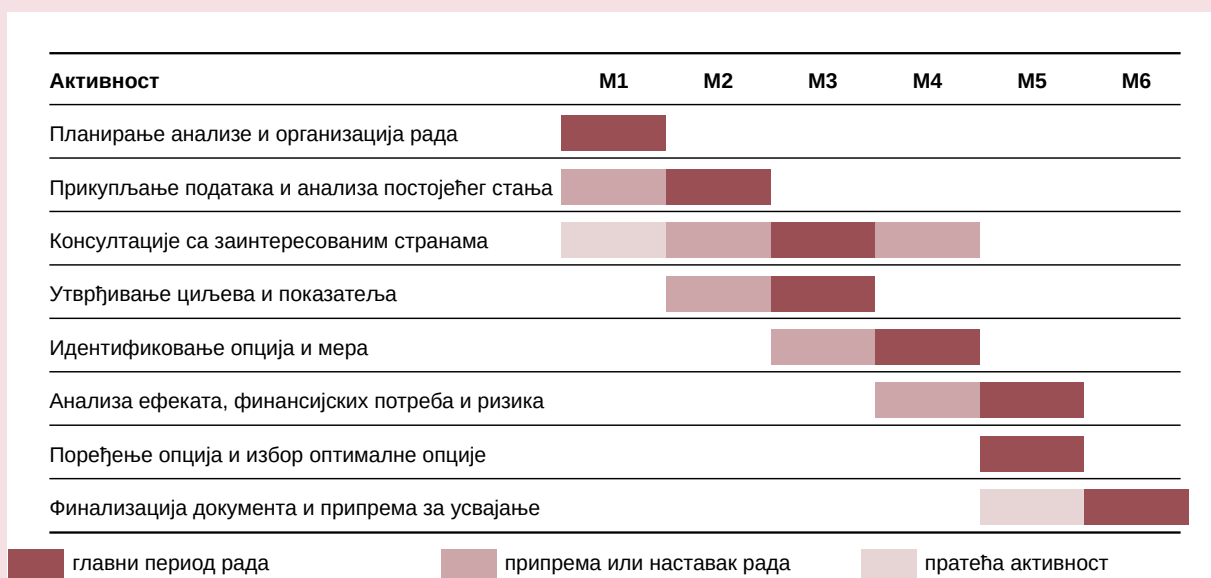
Што су очекивани ефекти већи, тема осетљивија и подаци слабији, то планирање *ex-ante* анализе треба да буде детаљније.

Практична вештања организације рада на изради докумената јавне политике, укључујући формирање радних група, рокове и управљање процесом, дејалније су обрађена у [Приручнику за управљање јавним политикама](#).

Ако је корисно да се већ на почетку прикаже редослед рада, у документу се може дати једноставан илустративни гантограм *ex-ante* анализе.

Пример: Илустративни гантограм *ex-ante* анализе

Следећи гантограм приказује могући распоред главних активности током израде *ex-ante* анализе. Он није обавезан роковник, већ помоћ за планирање редоследа рада, преклапања активности и потребних ресурса.



Напомена. Гантограм је илустративан. Стварни распоред зависи од врсте документа, сложености области, доступности података, обима консултација и потребе за додатним анализама. Код сложених стратегија поједине активности могу трајати дуже и више се преклапати, док се код програма ограниченог обухвата распоред може значајно скратити.

1.6 Концептуални оквир: теорија промене и политике засноване на доказима

Овај приручник полази од два повезана приступа у савременом креирању јавних политика: **теорије промене** (енг. *theory of change*) и **политика заснованих на доказима** (енг. *evidence-based policy*).

Теорија промене помаже да се јасно формулише како и зашто се очекује да одређена интервенција доведе до жељене промене. Другим речима, она одговара на питање да ли предложене мере имају унутрашњу логичку повезаност и да ли постоји уверљиво објашњење механизма њиховог деловања. Теорија промене проверава три везе: да ли активности воде очекиваним резултатима мере, да ли мере воде посебним циљевима и општем циљу, и да ли изабрани показатељ заиста мери промену коју желимо да постигнемо. Успостављање „ако–онда” везе најједноставније одсликава суштину теорије промене.

Теорија промене даје анализи **логичку основу**: она објашњава како и зашто се очекује да јавна политика доведе до жељене промене.

Политике засноване на доказима дају анализи **чињеничну основу**: оне захтевају да се закључци не заснивају само на претпоставкама или интуицији, већ на подацима, резултатима претходних интервенција, релевантним истраживањима и консултацијама.

Ова два приступа се допуњују. Теорија промене помаже да анализа буде логички кохерентна и усмерена на узрочно-последичне везе, а докази помажу да та анализа буде заснована на проверљивим информацијама.

1.6.1 Теорија промене, логика интервенције и ланац резултата

⁴У овом приручнику користе се три повезана појма: **теорија промене**, **логика интервенције** и **ланац резултата**. Они не означавају три одвојена поступка, већ различите начине да се прикаже и провери иста основна логика јавне политике.

Теорија промене и логика интервенције у великој мери се преклапају: обе служе да покажу како јавна политика треба да доведе до очекиване промене. Разлика је пре свега у нагласку. **Теорија промене** више истиче објашњење, претпоставке, ризике и доказе на којима се заснива очекивана промена. **Логика интервенције** више истиче практичан приказ везе између проблема, циљева, мера, ресурса, активности, резултата, исхода и ефеката. **Ланац резултата** је ужи приказ те логике, који помаже да се разликују улагања, активности, непосредни резултати, исходи и дугорочни ефекти.

Теорија промене полази од проблема и његових узрока, а затим повезује циљне групе, изабране мере, очекиване непосредне резултате, исходе и дугорочне ефекте. Она не показује само шта ће се радити, већ и зашто се очекује да ће те активности довести до промене.

Теорија промене помаже предлагачу да пре избора мере одговори на пет кључних питања:

1. **Шта** је проблем и зашто постоји?
2. **Ко** је погођен и на који начин?
3. **Каква** се промена жели постићи?
4. **Зашто** се очекује да ће предложена политика довести до те промене?
5. **Шта** може спречити остваривање промене?

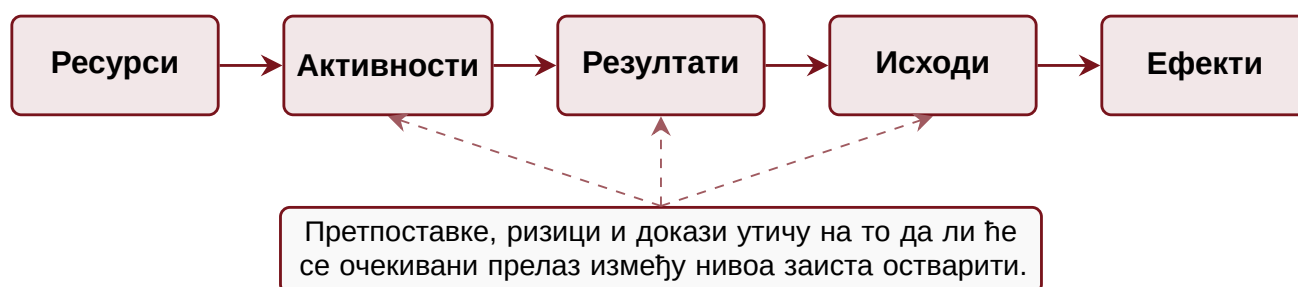
Теорија промене није засебан корак, већ **аналитички оквир који повезује цео процес израде документа јавне политике** — од дефинисања проблема до вредновања резултата.

⁴William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, 6. изд., Routledge, 2018, стр. 76: „solving the wrong problem precisely”

Логика интервенције и ланац резултата. У документу јавне политике ова логика се најчешће приказује као **логика интервенције**: веза између проблема, циљева, мера, ресурса, активности, резултата, исхода и ефекта. Њен основни технички приказ је **ланац резултата**.

Ланац резултата помаже да се разликују улагања, активности, непосредни производи мере, промене код циљних група и шири ефекти. На пример, број одржаних обука је резултат, док је повећање запошљивости полазника исход.

Ланац резултата показује како се од улагања ресурса долази до резултата, исхода и ефекта, али сам по себи не објашњава зашто ће тај процес функционисати. Зато га треба читати заједно са теоријом промене, односно са претпоставкама, ризицима и доказима на којима се очекивана промена заснива.



Слика 1.2: Ланац резултата у логици интервенције

Табела 1.4: Елементи ланца резултата

Ниво	Опис	Шта обухвата
Ресурси	Улагања неопходна за спровођење активности и мера	Материјални, људски и финансијски ресурси
Активности	Радње и процеси који се спроводе коришћењем расположивих ресурса	Спровођење обука, кампања, израда прописа, инспекцијски надзор, пружање услуга, додела подршке и друге активности
Резултати	Непосредни производи спроведених активности	Услуге, добра, акти, број обучених лица, издати сертификати, решени поступци или други непосредни производи мере
Исходи	Промене у понашању циљних група или у функционисању система	Промене које настају као последица коришћења резултата мере
Ефекти	Шире и дугорочне промене у друштву у односу на постављене циљеве	Утицај на друштво, привреду, животну средину, рад органа јавне управе или други релевантан систем



Илустративни пример: Прекид у ланцу резултата

Претпоставимо да је током неколико узастопних година програм субвенционисане обуке незапослених обезбеђивао средства за стручно оспособљавање великог броја корисника. Посматрано само кроз непосредне резултате, програм може изгледати успешно: средства су утрошена, обуке су спроведене, полазници су завршили програм и сертификати су издати.

Ланац резултата би, међутим, морао да покаже више од тога: средства за обуке → спроведене обуке → обучена лица и издати сертификати → запошљавање у занимању за које су лица обучена → већа запосленост.



Проблем настаје ако се, након спровођења програма, покаже да је мали број полазника нашао посао у занимању за које је обучен. У том случају активности су спроведене, а непосредни резултати остварени, али се очекивани исход није догодио. Ланац резултата је прекинут између резултата и исхода.

Разлог не мора бити слаб квалитет саме обуке: послодавци можда нису тражили занимања за која су полазници обучавани, или обуке нису биле повезане са потребама тржишта рада. Стварни проблем тада није недостатак обука, већ неусклађеност понуђених знања и тражње за радом.

То је пример онога што Dunn назива тражењем тачног решења за погрешно постављен проблем („*solving the wrong problem precisely*”; William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, 6. изд., Routledge, 2018, стр. 76). Мера је могла бити добро спроведена у административном смислу, али није довела до жељене промене јер није била усмерена на стварни узрок проблема.

Овај пример показује зашто анализа ефеката не сме да се заустави на питању да ли су активности спроведене и резултати произведени. Она мора да провери да ли постоји уверљива веза између проблема, мере, резултата, исхода и дугорочног ефекта.

Када је јасно како мера треба да делује, лакше је одредити који су ефекти релевантни, где су кључни ризици, које претпоставке морају бити испуњене и који показатељи имају смисла. На тај начин анализа ефеката постаје заснована на узрочно-последичним везама, а не на формалном попуњавању категорија.

Ослањање на теорију промене има и додатну корист: оно што је постављено у фази планирања касније постаје основа за вредновање. Логика која објашњава зашто се промена очекује користи се и за проверу да ли је до промене дошло, у ком обиму и због чега.

1.6.2 Политике засноване на доказима

Политике засноване на доказима подразумевају да се одлуке о мерама јавне политике не доносе само на основу општих оцена, претпоставки или раније праксе, већ на основу расположивих чињеница, података, анализа, резултата претходних мера и консултација са заинтересованим странама. Уредба тај захтев и поставља: приликом спровођења *ex-ante* анализе користе се резултати ранијих анализа ефеката, извештаји о раду органа државне управе и међународних организација, информације прикупљене током консултација, статистички подаци и друге анализе, истраживања и студије (чл. 5. ст. 3), а сагледавање постојећег стања спроводи се на основу чињеница (чл. 6. ст. 2).

У пракси то не значи да за сваку меру мора постојати потпуна и прецизна процена свих ефеката. Често подаци нису потпуни, упоредна искуства нису непосредно преносива, а поједини ефекти се могу проценити само квалитативно. Важно је, међутим, да предлагач јасно покаже на чему заснива своје закључке, који су подаци и извори коришћени и где постоје ограничења или неизвесности.

Анализа ефеката је практичан начин да се тај приступ примени у изради докумената јавних политика. Она помаже да се утврди шта се зна о проблему, шта се зна о могућим решењима и њиховим ефектима, као и шта остаје неизвесно и захтева посебну пажњу у спровођењу, праћењу и вредновању. О врстама података, њиховим изворима и провери квалитета детаљније се говори у деловима Приручника који разматрају врсте података, њихово прикупљање, као и методе анализе.



Савет

Квалитетна анализа ефеката не подразумева да предлагач има одговор на свако питање. Она подразумева да су коришћени најбољи доступни и релевантни подаци, да су претпоставке јасно наведене и да су ограничења анализе отворено приказана.

2 *Ex-ante* анализа ефеката

2.1 Кораци у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката

Ex-ante анализа ефеката спроводи се кроз више међусобно повезаних корака (чл. 5. ст. 1. Уредбе).



Слика 2.1: Основни кораци *ex-ante* анализе ефеката

Првих пет корака чине ужу аналитичку целину *ex-ante* анализе: од сагледавања постојећег стања, преко циљева и опција, до избора оптималне опције. Шести корак је другачије природе. Он се надовезује на изабрану опцију и служи да се утврди како ће се она спроводити, пратити, како ће се о њој извештавати и касније вредновати. Зато га у овом приручнику посматрамо као оквир за спровођење и будуће вредновање, а не као још један корак уже анализе опција.

Кораци не представљају одвојене радње, већ логички повезан процес у коме сваки наредни корак произлази из претходног. Ово поглавље служи као практичан водич кроз те кораке. Његов циљ је да предлагачу документа јавне политике пружи јасну слику о томе шта се ради у сваком кораку, који је очекивани резултат тог корака и како се поједини кораци повезују у јединствени процес израде стратегије, програма или концепта политике.

Иако су кораци приказани редом, **ex-ante анализа ефеката није увек линеаран процес**. Током утврђивања циљева може се показати да проблем није довољно прецизно дефинисан, па је потребно вратити се на анализу постојећег стања. Слично томе, анализа ефеката може показати да нека од првобитно разматраних опција није реална због високих трошкова, недовољних капацитета или значајних ризика, због чега се предлагач враћа на претходни корак и преиспитује опције.



Током целог процеса потребно је спроводити консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама. Консултације су нарочито важне у фази сагледавања постојећег стања, приликом провере обима и природе проблема, идентификовања свих кључних заинтересованих страна, разматрања изводљивости опција и процене ризика. Оне се зато не спроводе само као завршна формалност, већ као извор података, искустава и практичних увида који доприносе квалитету анализе током целог поступка израде документа јавне политике. Детаљнија упутства за планирање и спровођење консултација дата су у [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

Приликом спровођења *ex-ante* анализе ефеката користе се различити извори података и информација. Предлагач треба да провери најмање

- да ли постоји спроведено вредновање претходног документа јавне политике у истој или сродној области планирања (чл. 6. ст. 1. тач. 1),
- које статистичке и административне податке већ има на располагању,
- које извештаје органа јавне управе, међународних организација, истраживања, студије и друге анализе може да користи,
- које податке и ставове може прибавити током консултација са циљним групама и заинтересованим странама.

Квалитет *ex-ante* анализе у великој мери зависи од тога да ли су налази засновани на поузданим подацима, а не само на општим оценама. Детаљан опис потенцијалних извора података и информација дат је у Анексу 1 овог приручника.



Савет

Квалитетна *ex-ante* анализа ефеката не почиње од решења, већ од разумевања стања, проблема и жељене промене. Мера јавне политике треба да буде закључак анализе, а не њена полазна претпоставка.

Честе грешке

- Полазити од унапред изабране мере, па накнадно тражити проблем који би је оправдао.
- Формулисати циљеве пре него што су проблем или потреба за променом јасно утврђени.
- Прескочити „*status quo*” опцију — она је референтна основа за поређење свих осталих (чл. 9. ст. 1).
- Идентификовати меру без разматрања њених ефеката, ризика, потребних ресурса и капацитета за спровођење.
- Оставити праћење, извештавање и вредновање за крај — они се утврђују већ приликом формулисања циљева, показатеља и мера (чл. 5. ст. 1. тач. 6).

2.2 Корак 1: Сагледавање постојећег стања

Сагледавање постојећег стања представља полазну основу за све наредне кораке у изради документа јавне политике. У овом кораку предлагач треба да утврди какво је стање у посматраној области, како се оно мењало током времена, који фактори утичу на та кретања, ко су циљне

групе и друге заинтересоване стране, који проблеми постоје и шта су њихови узроци и последице. Уколико проблем није јасно исказан, потребно је образложити друге разлоге због којих је промена у области планирања оправдана.

Овај корак не служи само за опис контекста у коме се израђује документ јавне политике. Његова основна сврха је да обезбеди аналитичку основу за формулисање циљева, идентификовање опција и анализу њихових ефеката. Ако постојеће стање није правилно сагледано, постоји висок ризик да ће и наредни кораци бити погрешно постављени: циљеви неће одговарати стварном проблему, опције ће бити сувише уске или унапред задате, а избор мере неће бити заснован на стварним потребама и околностима.

У складу са чланом 6. Уредбе, сагледавање постојећег стања обухвата најмање:

1. **Сагледавање спроведене ех-пост анализе и вредновања учинка претходног документа јавне политике** у истој области планирања, ако такав документ постоји;
2. **Анализу трендова у посматраној области планирања** на основу релевантних и поузданих показатеља;
3. **Анализу међународних трендова и упоредне праксе у посматраној области**, као и приказ положаја Републике Србије у међународним оквирима;
4. **Идентификацију и анализу циљних група и других заинтересованих страна**;
5. **Анализу уочених проблема, њиховог обима и природе, као и узрока и последица** које изазивају у пракси;
6. **Идентификацију важећих докумената јавних политика и прописа** који имају директан утицај на стање у области планирања и анализу тог утицаја;
7. **Анализу других разлога за промену у области или делу области планирања**, у случају да није уочен проблем.

У пракси, предлагач у овом кораку треба да покаже шта се већ зна о посматраној области, који подаци и показатељи су доступни, да ли се стање побољшава или погоршава, које групе су највише погођене, који су узроци и последице проблема и да ли је интервенција заиста неопходна. Посебно је важно да се постојеће стање не сведе на општи опис области, већ да се покаже зашто је садашње стање неповољно, нестабилно, неодрживо или недовољно усклађено са жељеним правцем развоја.

Тај приступ је у складу и са методологијом Европске комисије. EU Better Regulation Toolbox издваја анализу проблема као посебан алат у оквиру процене ефеката, док се утврђивање полазног стања (*baseline*) и идентификација података обрађују као засебни методолошки кораци. То потврђује да анализа постојећег стања не треба да буде само описна, већ да мора да објасни проблем, његову генезу и природу, његово кретање и доказе на којима се заснивају закључци.



Better Regulation Toolbox: Tool #13 (How to analyse problems)

2.2.1 Сагледавање вредновања претходних ДЈП

Анализа постојећег стања почиње прегледом онога што је већ познато: претходних докумената јавне политике и извештаја о њиховом спровођењу, односно спроведене ех-пост анализе и вредновања (чл. 6. ст. 1. тач. 1). Преглед типичних извора података и информација који се могу користити у анализи ефеката дат је у Анексу А.1 овог приручника.

Ако је постојао претходни документ јавне политике, потребно је посебно сагледати шта је спроведено, који су резултати постигнути, који су недостаци уочени и које су препоруке дате.



Савет

При анализи постојећег стања кључно питање није шта је спроведено, већ шта се због тога заиста променило, у којој мери и шта је остало нерешено.

Да би се то утврдило, корисно је одговорити на следећа питања:

- Да ли је дошло до стварног напретка (нпр. побољшања кључних показатеља, ефикасности система)?
- Који су проблеми остали нерешени или се стално јављају?
- Да ли су приоритети били добро постављени или су неке важне области остале недовољно обухваћене?
- Да ли су спроведене мере јавне политике довеле до стварних промена?
- Да ли су институционални капацитети били довољни за спровођење мера?
- Да ли је систем праћења омогућио да се мери напредак у резултатима, а не само у активности-ма?
- Како су ефекти распоређени — ко је имао користи, а ко није, и да ли постоје циљне групе које нису биле обухваћене?
- Који су налази и даље релевантни, а који захтевају ажурирање у новом циклусу анализе?



Практичан пример: Евалуација (вредновање) Стратегије реформе јавне управе

Приликом израде нове Стратегије реформе јавне управе, налази екстерне евалуације претходне стратегије коришћени су као један од извора за почетно сагледавање стања. Евалуација не показује само да ли су активности спроведене, већ и да ли је дошло до стварног напретка у области која је била предмет политике.

У области реформе јавне управе, таква евалуација може помоћи предлагачу да провери, на пример:

- (1) Да ли је у претходном периоду повећан број електронских услуга и да ли су оне доступне различитим групама корисника?
- (2) Да ли су мере довеле до једноставнијих, бржих и доступнијих административних поступака?
- (3) Да ли су приоритети били добро постављени или су поједине области (управљање људским ресурсима, координација органа или дигитализација услуга) остале недовољно разрађене?
- (4) Да ли су и у којој мери унапређени капацитети органа јавне управе и да ли су били довољни за спровођење планираних мера?
- (5) Да ли је систем праћења омогућио да се мери стварни напредак, а не само број усвојених аката, обука или спроведених активности?

Тако коришћена евалуација помаже предлагачу да утврди шта се у области заиста променило, шта је остало нерешено и које податке треба додатно проверити у новом циклусу анализе. На пример, ако евалуација покаже да је формално повећан број електронских услуга, али да није довољно познато да ли су оне приступачне, прилагођене корисницима и равномерно доступне различитим групама корисника, то постају питања за нову анализу постојећег стања. Види такође Анекс А.1 Приручника.

Извор: *Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији — финални извештај*



Покушајте сами

Изаберите област јавне политике у којој радите или коју пратите. Прибавите претходни документ јавне политике, најновији извештај о спровођењу и, ако постоји, извештај о спроведеном вредновању.

Проверите:

- који су проблеми препознати и да ли и даље постоје;
- који су циљеви постигнути, а који нису;

- да ли су показатељи били јасни, мерљиви и корисни (да ли су заиста мерили промену коју је требало постићи);
- који су налази и даље релевантни, а који су превазиђени;
- које податке треба ажурирати, а које је могуће преузети;
- да ли се променио правни, институционални или друштвени контекст.

На основу тога припремите сажетак почетног сагледавања који може послужити као полазиште за дефинисање проблема и циљева нове јавне политике.

2.2.2 Анализа трендова у области

Анализа трендова показује како се стање у посматраној области или делу те области мењало током времена. Њен циљ је да утврди да ли се релевантни показатељи побољшавају, погоршавају или стагнирају и да на тај начин омогући правилно разумевање обима и динамике проблема. Уредба тражи да се она заснива на идентификованим релевантним и поузданим показатељима који се у тој области већ прате (чл. 6. ст. 1. тач. 2) — дакле на онима за које постоји успостављена серија и проверљив извор, а не на показатељима осмишљеним за ту прилику.

У пракси, анализа трендова треба да одговори на три повезана питања: *где* се област сада налази, у ком *правцу* се креће и којом се *брзином* мења. Зато није довољно приказати последњу вредност показатеља. Потребно је анализирати његово кретање током више узастопних периода, у поређењу са релевантним националним или међународним референцама и, када је могуће, по сегментима циљних група.



Савет

Период који се посматра треба да буде довољно дуг да би се тренд могао разлучити од годишњих осцилација. Разумно полазиште је да обухвати бар период важења претходног документа јавне политике, како би се кретање показатеља могло довести у везу са мерама које су спровођене.

При тумачењу показатеља важно је разликовати три аспекта: **ниво стања**, **смер кретања** и **брзину промене**. Показатељ може бити неповољан, иако се постепено поправља; наизглед повољно стање може прикривати негативан тренд; а позитиван тренд може бити преспор да у разумном року доведе до остварења циља политике. Поред тога, при тумачењу треба узети у обзир могуће **структурне ломове**, као што су економски шокови или методолошке промене у статистици.

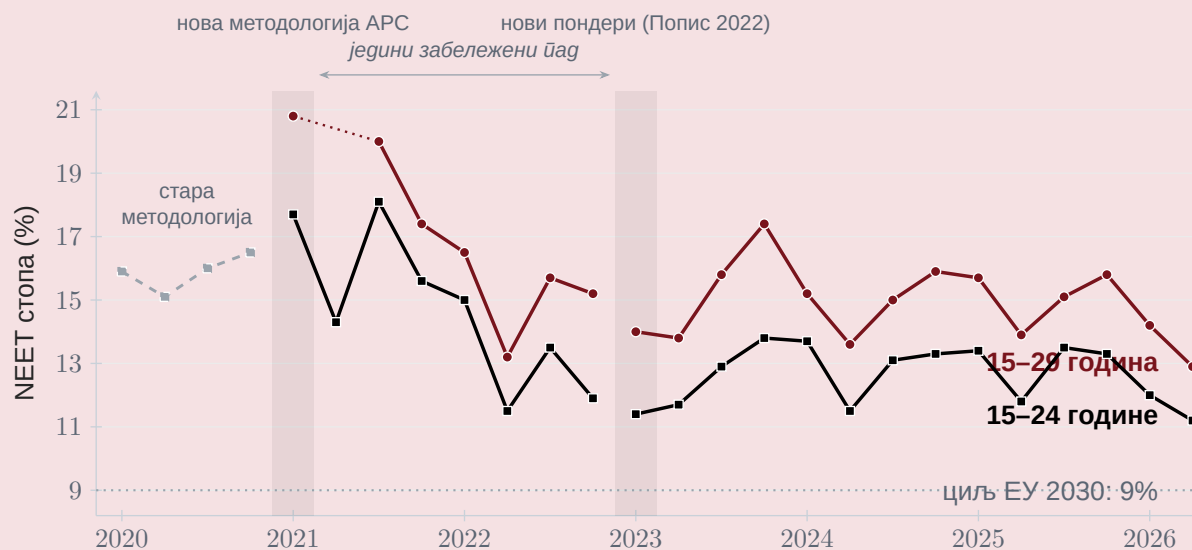


Прекид у методологији не сме се приказати као стварна промена стања; ако серија није упоредива, то се изричито наводи.



Практичан пример: Тренд НЕЕТ стопе у Србији

НЕЕТ стоја показује удео младих који нису запослени нићи су у образовању или на обуци. Ова стоја је шира од стоје незапослености јер обухвата и неактивне. У 2024. износила је 12,9% за узраст 15–24, 14,9% за 15–29 и 18,7% за 25–29. Тај распон од скоро шест проценатних поена показује колико избор старосне групе мења оцену обима проблема.



Извор: РЗС, Анкета о радној снази, квартална саопштења; подаци за 2020. по старој методологији.

NEET стопа за узраст 15–29 систематски је виша од стопе за ужу старосну групу 15–24. То показује да избор старосне групе утиче на оцену обима проблема.

Смер кретања — Серија на први поглед делује као дуг силазни тренд, али је до 2026. цео забележени пад био смештен у једну годину: након 2022. крива три године стагнира. У прва два квартала 2026. бележи се нови пад, на најниже вредности у серији. Два квартала, међутим, још не значе промену стања — управо зато један повољан период није довољан за закључак да је проблем решен.

Брзина промене — Пад из 2022. није настављен ни у једној наредној години, па је растојање до циља ЕУ три године остало готово непромењено; тек последња два квартала га сужавају. Брзина промене је зато важна за оцену да ли постојећи тренд може довести до циља у предвиђеном року: при динамици каква је владала између 2022. и 2025. циљ није био достижан, а за закључак о томе да ли је недавни пад почетак другачијег кретања још је прерано.

Краткорочна одступања — Квартални подаци показују значајне унутаргодишње осцилације, при чему је летњи квартал сваке године најнижи и из године у годину готово непромењен. Годишњи просек зато може прикрити сезонске, цикличне или друге краткорочне промене, а избор једног квартала као основе поређења може дати супротан утисак о истим подацима.

Структурни ломови — Затамњене траке означавају два прекида упоредивости: нову методологију Анкете о радној снази из 2021. године, која је стопу подигла, и нове пондере после Пописа 2022, због којих исти квартал има две званичне вредности. Једини забележени пад лежи тачно између њих. У таквим случајевима није примерено механички повлачити јединствену линију тренда кроз цео период, јер се тиме повезују подаци који нису упоредиви.

Различити трендови према карактеристикама — Поред основног тренда, треба имати на уму да NEET популација није хомогена и да се трендови значајно разликују између појединих група или региона, што непосредно утиче на избор и усмеравање мера јавне политике. Две криве на графикону су најједноставнија илустрација: разлика међу старосним опсезима мења и оцену обима проблема и одговор на питање ко је циљна група.

Видети: ILO *Young people not in Education, Employment or Training (NEET) – Mapping and policy pointers: Serbia*

Анализа трендова, кад год је то могуће, не треба да се задржи на агрегатним показатељима, већ је потребно размотрити и њихово кретање по релевантним подгрупама, као што су пол, старост, ниво образовања, регион или статус активности, а када је у питању привреда – сектор делатности и величина привредних субјеката. То је посебно важно у случајевима када агрегатни тренд може прикривати различите обрасце и ризике у погледу појединих сегмената.



Покушајте сами

Изаберите временску серију која се прати у вашој области или је коришћена у релевантном документу јавне политике. У Excel-у или другом табеларном програму направите линијски графикон и, по потреби, додајте линију тренда.

Размотрите:

- да ли се показатељ креће у повољном или неповољном правцу;
- да ли у серији постоји прекид упоредивости — измена методологије, промена извора или обухвата;
- да ли је брзина промене довољна у односу на циљ политике;
- да ли се закључак мења ако се посматра други период или подгрупа.



Тренд није основни сценарио (*baseline scenario*). Тренд је приказ онога што се већ догодило. Основни сценарио је пројекција будућег стања без нове интервенције; та пројекција узима у обзир не само историјски тренд, него и раније донете политике чији ефекти тек предстоје, очекиване демографске и технолошке промене и екстерне факторе. Тренд је полазна основа за развој основног сценарија, али се са њим не може поистоветити.

2.2.3 Компаративна анализа — међународни трендови, упоредна пракса и релативни положај Републике Србије

Како би се реално сагледало стање, пожељно је размотрити искуства и праксе других земаља. У *ex-ante* анализи ефеката, компаративна анализа има три повезане, али различите сврхе:

- **Дијагностичка функција.** Поређење помаже да се утврди обим и природа проблема — **где се Србија налази**. Да ли је Србија у бољем, сличном или неповољнијем положају у односу на референтне земље, и да ли је проблем структурне природе? Без међународног упоредног оквира, домаћи показатељи лако могу бити погрешно протумачени.
- **Нормативна функција.** Поређење служи и за одређивање тога **где Србија треба да буде**. Циљне вредности у документима јавне политике често се изражавају у односу на просек ЕУ или ОЕЦД-а, или на вредности конкретних референтних земаља (нпр. „смањити стопу X на ниво просека земаља региона до године Y”). Без међународног референтног оквира, циљеви остају произвољни.
- **Инструментална функција.** Поређење помаже да се **препозна добра пракса** — мере и институционална решења која су се у другим срединама показала ефикасним и која могу бити прилагођена домаћем контексту.

За потребе анализе стања користе се дијагностичка и нормативна функција, док инструментална функција подупиरे рад у наредним корацима анализе ефеката јавних политика, посебно при идентификацији и поређењу опција.



Препорука

Избор упоредне групе одређује налаз. Земље се бирају унапред и по образложеном критеријуму — чланство у ЕУ, регион, сличан ниво дохотка, упоредив институционални оквир или иста фаза приступног процеса — а не пошто се види које поређење даје повољнију слику. Уз сваки показатељ проверава се и да ли је дефиниција иста у свим земљама; међународно упоредиви показатељи (Еуростат, ОЕЦД, Светска банка) поузданији су од националних извора управо зато што су хармонизовани.

Међународни трендови

Приликом сагледавања постојећег стања потребно је узети у обзир и шира макрокретања која могу утицати на област јавне политике, чак и када нису непосредно у надлежности предлагача.

Макроекономски, демографски, технолошки, здравствени, климатски и други дугорочни трендови често мењају полазни сценарио и могу битно утицати на изводљивост, трошкове и очекиване ефекте планираних мера. На пример, старење становништва повећава притисак на здравствени и пензијски систем, али истовремено утиче и на тржиште рада, образовање одраслих и потребу за услугама дуготрајне неге. Раст учесталости хроничних болести може захтевати да се здравствена политика преусмери са болничког лечења на превенцију, рано откривање и примарну здравствену заштиту. Слично томе, миграције, урбанизација, регионалне разлике у демографским кретањима или промене у структури тражње за вештинама могу утицати на то које су мере оправдане, где их треба спроводити и које циљне групе треба посебно анализирати.



Практичан пример: Утицај вештачке интелигенције

Вештачка интелигенција (AI), а посебно генеративна вештачка интелигенција, постаје све важнији спољни фактор који треба узети у обзир у анализи постојећег стања и полазног сценарија у различитим областима јавних политика. Према процени Међународне организације рада, око једне четвртине запослених у свету ради на пословима који су у одређеној мери изложени генеративној вештачкој интелигенцији. Изложеност је знатно већа у земљама вишег дохотка, где износи приближно 34%, него у земљама нижег дохотка, где износи око 11%.^a Главни очекивани ефекат није нужно масовно укидање радних места, већ промена структуре задатака унутар постојећих занимања. Посебно су изложени канцеларијски и административни послови, а самим тим и жене, које су у многим земљама несразмерно заступљене у тим занимањима. Када је реч о јавним политикама, ОЕЦД указује да постоји растућа потреба за ширим развојем AI вештина, не само код уско специјализованих стручњака, већ и код запослених који користе или ће користити AI алате у свакодневном раду.^b

Импликација за израду ДЈП. Трендове у области AI треба укључити у анализу постојећег стања и полазног сценарија у стратегијама и програмима који се односе на запошљавање, образовање, дигитализацију јавне управе, родну равноправност, развој вештина, конкурентност и регионални развој. AI не треба посматрати само као засебан „технолошки“ проблем, већ као фактор који може променити тражњу за вештинама, организацију рада, положај појединих група на тржишту рада и потребе за прилагођавањем јавних политика.

^aILO and NASK, *Generative AI and Jobs: A Refined Global Index of Occupational Exposure*, 2025. <https://www.ilo.org/publications/generative-ai-and-jobs-refined-global-index-occupational-exposure>

^bOECD, *Bridging the AI Skills Gap*, 2025 https://www.oecd.org/en/publications/bridging-the-ai-skills-gap_66d0702e-en.html; видети и OECD, *Skills Outlook 2025* https://www.oecd.org/en/publications/oecd-skills-outlook-2025_26163cd3-en.html.



Покушајте сами

За област јавне политике на којој радите наведите два до три међународна тренда који могу утицати на постојеће стање, основни сценарио и избор мера у Републици Србији. Трендови могу бити демографски, економски, технолошки, здравствени, социјални, климатски, безбедносни, регулаторни или институционални.

За сваки тренд кратко наведите:

- Зашто је релевантан за област јавне политике;
- Да ли се сличан тренд већ уочава у Србији или региону;
- На које циљне групе или заинтересоване стране може да утиче;
- Да ли тренд појачава постојећи проблем, ствара нови ризик или отвара могућност за другачији приступ;
- Које међународне изворе података, извештаје или анализе ћете консултовати да бисте проверили његов значај.

Утврђивање положаја Републике Србије у међународним оквирима

Други сегмент компаративне анализе односи се на тумачење релативног положаја Србије у међународним индексима, класификацијама и периодичним извештајима. Уредба то изричито тражи као део сагледавања постојећег стања (чл. 6. ст. 1. тач. 3). Ови извори могу се грубо поделити на:

- **Композитне индексе** — нпр. Global Innovation Index (WIPO), B-READY (Светска банка), DESI (Европска комисија), Worldwide Governance Indicators (Светска банка), Human Development Index (UNDP). Композитни индекси сажимају многе показатеље у једну вредност, што олакшава поређење, али истовремено могу прикрити разлоге који пресудно утичу на вредности. Осим тога, вредности композитних показатеља неретко се утврђују анкетама, које могу обухватати и оне сегменте јавних политика који нису у вашем фокусу, па тако утврђена вредност показатеља може приказивати промене које нису битне за оно што желите да мерите. Стога је за потребе ДЈП често боље ослонити се на компоненте ових индекса. О врстама и тумачењу ових индекса види Анекс 1 овог Приручника.
- **Експертске и академске студије** — студије OECD-а, Светске банке, ММФ-а, секторских агенција (нпр. Међународна организација рада, Светска здравствена организација и др.), као и рецензирани академски радови са компаративним фокусом. Преглед типичних међународних извора дат је у **Анексу 1 овог Приручника**.

При тумачењу индекса важно је не извлачити пребрзе закључке из агрегатне вредности. Један број може замаглити чињеницу да је Србија добро рангирана према неким подиндикаторима, а лоше према другим. Стога је по правилу боље разложити индекс, односно користити компоненте релевантне за конкретну политику, него се ослонити на укупни ранг Србије.

Избор референтних земаља, односно земаља са којима се Србија пореди, представља важно методолошко питање у упоредној анализи. У пракси је тај избор често ограничен доступношћу података, обухватом међународних студија или применом одређене методологије. Ипак, кад год је могуће, избор референтних земаља треба образложити на основу јасних критеријума, а не само на основу тога које су земље већ обухваћене доступним извором.

Систематски избор референтних земаља може се заснивати на три различита критеријума:

- **Сличност садашњег контекста** — поређење са државама које су по релевантним карактеристикама данас сличне Србији: по нивоу развијености, институционалној традицији, структури привреде, демографским карактеристикама или административним капацитетима. Овај критеријум је користан када се процењује реалан положај Србије у односу на земље које се суочавају са сличним ограничењима. На пример, у анализи политика тржишта рада, поређење са Бугарском, Хрватском или Румунијом може бити информативније од поређења са Немачком или Холандијом.
- **Сличност развојне путање или претходног искуства** — поређење са државама које су у ранијој фази развоја имале сличне проблеме као Србија, али су их у међувремену делимично или у потпуности превазишле. За разлику од првог критеријума, овде није пресудно да је земља данас слична Србији, већ да је прошла кроз упоредив реформски или развојни изазов. На пример, у области дигитализације јавних услуга, искуство Естоније из раних 2000-их може бити поучније од њеног садашњег стања.
- **Развојна амбиција** — поређење са државама или групама држава које представљају пожељну референтну тачку, односно ниво коме се Србија дугорочно приближава. Овај критеријум је користан за постављање циљаних вредности и процену развојног јаза. На пример, ако је циљ повећање иновационог капацитета, просек ЕУ-27 или OECD-а може служити као нормативна основа за одређивање циљане вредности, иако те земље нису нужно упоредиве са Србијом по свим карактеристикама.

У доброј упоредној анализи могуће је комбиновати више критеријума: један скуп земаља може служити за процену реалног положаја Србије, други за разумевање могућих реформских искустава, а трећи за одређивање дугорочне развојне амбиције.

**Савет**

У контексту приступања ЕУ, просек Уније је природна референца за трећи критеријум — развојну амбицију и одређивање циљаних вредности. За процену стварног положаја боље служе земље сличног контекста или оне које су прошле кроз упоредив реформски изазов. Најчешћа грешка је да се та два критеријума помешају: јаз у односу на просек ЕУ показује колико је пут дуг, али не и да ли је брзина којом се напредује примерена.

Упоредна пракса

Често није довољно поредити само формална правила и институционална решења. Иста законодавна одредба може имати потпуно различиту примену у двема земљама¹ због разлика у институционалним капацитетима, организационој култури и расположивим ресурсима. Зато је приликом анализе потребно разликовати:

- **de iure ниво** — правни оквир, прописи, формална овлашћења;
- **de facto ниво** — стварна примена, резултати спровођења, ставови корисника, ангажовани ресурси.

Поређење које игнорише de facto ниво може довести до закључка да је одређени модел успешан само зато што је уређен на одређени начин, иако ефекти у пракси могу бити сасвим другачији.

Формални оквир је лако доступан, стварна примена није. Најкориснији извори су извештаји о вредновању тих политика, извештаји Европске комисије о напретку, прегледи ОЕЦД-а и SIG-МА, налази врховних ревизорских институција и истраживања задовољства корисника. Ако за неку земљу постоји само пропис, а ниједан налаз о његовој примени, то поређење не пружа информацију о ефектима.

Функционални метод компарације. Корак даље од простог поређења представља функционално поређење. Уместо питања „која институционална решења постоје у Аустрији, Финској, Данској”, може се поставити питање: „коју функцију обављају та решења и да ли у Србији постоје слична решења, можда под другим именом или у другом облику”. Функционални метод чини анализу мање формалистичком и помаже у избегавању чисто терминолошког копирања.

Временска димензија. Системи са којима се пореди прошли су кроз различите фазе развоја. Решење које у некој земљи данас функционише можда не би функционисало пре 20 година када је њен ниво развоја био ближи нашем. Зато је често информативније поредити *сличне фазе развоја* — „шта је Естонија радила у претходној деценији, када је имала упоредив БДП по становнику” — него садашње стање.

Преносивост. Ни доказана примена у другој земљи не значи да ће решење дати исте ефекте код нас. Пре него што се пракса преузме, проверава се који су предуслови омогућили њено дејство — постојећи регистри и подаци, дигитална инфраструктура, капацитет надзора, судска пракса, ниво поверења корисника — и који од њих код нас постоје, који се могу обезбедити и по којој цени. Ако они не постоје, такви правни и институционални транспланти неће дати жељене резултате.

**Практичан пример: Упоредна пракса у политици стамбене подршке**

Када се у анализи постојећег стања разматра упоредна пракса, није довољно навести да неке земље имају више социјалних станова или већа издвајања за становање. Потребно је разумети **који приступ доминира у појединим земљама** и коју функцију тај приступ има. У области стамбене подршке ОЕЦД показује да се земље

¹Упоредна пракса се најчешће користи приликом идентификовања опција и анализе мера, али је овде приказана као део ширег сагледавања међународног контекста.



разликују по величини стамбеног фонда намењеног социјалном закупу, начину финансирања, улози државе и локалних самоуправа, типу пружалаца услуга и коришћењу новчане подршке домаћинствима.^a

Следећи приказ је поједностављен. Земље су груписане према приступу који најбоље илустрирују, иако у пракси многе од њих комбинују више инструмената.

Приступ	Пример земаља	Коментар
Велики фонд станова намењених социјалном закупу	Аустрија, Данска, Холандија	Социјални или приступачни закуп је трајан и значајан део стамбеног система. У овим земљама станови за социјални закуп чине више од 20% укупног стамбеног фонда.
Повећање понуде кроз изградњу, куповину или обнову станова	Француска, Ирска	Проблем је недовољна понуда приступачних станова. Мере могу обухватити изградњу нових станова, куповину постојећих, обнову запушеног фонда или активирање јавне имовине.
Стамбени додаци и субвенције закупа	Уједињено Краљевство, Финска, Немачка	Приступ помаже домаћинствима да плате закуп или друге трошкове становања, без чекања на изградњу нових станова.

Савет за анализу ефеката. Компаративна анализа не треба да се заврши закључком да Србија треба да „препише“ модел неке земље. Њена сврха је да покаже које врсте решења постоје: развој трајног стамбеног фонда за социјални закуп, повећање понуде приступачних станова или директна новчана подршка домаћинствима. Тек након тога може се проценити која комбинација мера је примерена домаћем проблему, циљним групама, расположивим средствима и капацитетима за спровођење.

^aOECD, *Social Housing: A Key Part of Past and Future Housing Policy*, 2020 https://www.oecd.org/en/publications/2020/10/social-housing-a-key-part-of-past-and-future-housing-policy_ef96d6d9.html; OECD, *Affordable Housing Database* <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>.



Покушајте сами

За јавну политику за коју припремате ДЈП идентификујте две до три државе које могу послужити као референтне и које примењују различите приступе, односно моделе, као и референтну вредност за нормативно поређење (нпр. просек ЕУ, просек региона, просек нових чланица ЕУ, ...).

Покушајте да попуните следећу табелу:

Земља	Модел/приступ	Кључне карактеристике	Релевантност

Напомене за попуњавање. У колони *Релевантност* означите процену *висока* / *средња* / *ниска* и укратко наведите конкретне разлоге — сличност контекста, расположиве институционалне капацитете, фискалне импликације, временски хоризонт примене.



Типичне методолошке замке упоредне анализе

- **Селективно бирање референтних земаља.** Бирање само оних примера који потврђују унапред жељени закључак.
- **Прерано тумачење композитних индекса.** Извлачење закључака из укупног ранга без уласка у структуру подиндикатора.
- **Игнорисање временске димензије.** Поређење садашњег стања два система, а да се не узму у обзир различите фазе развоја.
- **Мешање корелације и узрочности.** Земље са бољим резултатом често имају и неку специфичну меру, али то само по себи не значи да је мера узрок резултата.
- **Трансплантација без прилагођавања контексту.** Преношење мере из друге земље без анализе да ли постоје институционални, културолошки и материјални предуслови за њено функционисање у Србији.

2.2.4 Идентификација и анализа циљних група и других заинтересованих страна

У анализи постојећег стања потребно је утврдити на кога проблем највише утиче и који актери имају интерес или улогу у његовом решавању. То је један од елемената анализе постојећег стања из члана 6. став 1. тачка 4) Уредбе.

Овај корак је важан зато што ефекти јавне политике најчешће нису равномерно распоређени. Иста мера може једној групи донети корист, другој створити трошак, а трећој променити надлежности, обавезе или начин рада. Због тога идентификација циљних група и заинтересованих страна није само припрема за консултације, већ основ за дефинисање проблема, избор мера, процену ефеката и планирање спровођења.

Основна разлика

Циљне групе су лица, групе или организације на које постојеће стање и будуће мере јавне политике непосредно утичу, било позитивно или негативно.

Заинтересоване стране су шири круг актера који имају интерес у вези са јавном политиком или могу утицати на њено обликовање и спровођење, иако не морају бити непосредно погођени.

Циљне групе и заинтересоване стране се често преклапају, али не увек. Свака циљна група је по правилу и заинтересована страна, али није свака заинтересована страна и циљна група. На пример, у политици запошљавања младих, незапослени млади и послодавци могу бити циљне групе, док је Национална служба за запошљавање заинтересована страна која има важну улогу у спровођењу политике, али није непосредни корисник мере.

Неке циљне групе, као што су деца, лица са најтежим инвалидитетом или будуће генерације, у консултацијама заступају други актери. У појединим случајевима издвајају се и крајњи корисници - они којима је мера првенствено намењена, а који се могу разликовати од непосредно погођених група.

Предлагач треба да утврди ко је непосредно погођен проблемом, да ли постоје посебно осетљиве или теже доступне групе, који актери имају интерес у вези са променом, ко може утицати на њено спровођење и кога је потребно укључити у консултације.

Посебно је важно проверити да ли су циљне групе хомогене. У многим случајевима, једна општа категорија прикрива значајне разлике према полу, старости, региону, величини субјекта, нивоу образовања, врсти делатности или другом релевантном обележју. На пример, категорија „млади” може обухватити средњошколце, студенте, младе незапослене, младе неактивне особе и младе предузетнике. То су групе са различитим потребама, ризицима и каналима преко којих мере до њих могу да допру.

Није довољно само набројати институције, организације и групе. За сваку важну групу потребно је макар оквирно сагледати њен однос према проблему, значај за припрему или спровођење јавне политике, могући утицај на процес и разлог због којег је релевантна за анализу. У пракси се за систематско мапирање најчешће користи матрица интереса и утицаја - интерес актера у вези са политиком и утицај који актер може да оствари. Матрица интереса и утицаја може се приказати као једноставан координатни систем. На вертикалној оси приказује се интерес, а на хоризонталној утицај. Актери се уносе у одговарајуће квадранте.



Слика 2.2: Матрица интереса и утицаја

Став према предложеној мери. Поред интереса и утицаја, може се проценити и став актера према конкретној опцији или мери: подржава, неутралан је или се противи. Код политички осетљивих питања може се користити и прецизнија оцена: снажно подржава, умерено подржава, неутралан је, умерено се противи или снажно се противи.

Ова оцена је корисна када постоје снажни супротстављени интереси, могућност отпора, медијски притисци или ризик да поједини актери успоре или отежају спровођење мере. Став се може унети као посебна колона у табели или означити симболом у матрици.



Шта треба сагледати

За сваку важну циљну групу или заинтересовану страну корисно је кратко одговорити на следећа питања:

- Како је група погођена постојећим стањем или могућом променом?
- Какав интерес има у вези са предложеном јавном политиком?
- Колики утицај може имати на припрему или спровођење мере?
- Да ли је реч о хомогеној групи или је треба додатно рашчланити?
- Како је најбоље укључити ту групу у консултације?

Резултати овог корака користе се у наредним фазама анализе ефеката: при дефинисању проблема и циљева, идентификацији и поређењу опција, процени ефеката по категоријама из Прилога 5-9 Уредбе, као и при утврђивању механизма за спровођење из члана 18. Уредбе. Нарочито је важан Прилог 6, који се односи на ефекте на друштво и тражи да се сагледају ефекти на различите категорије становништва, посебно на осетљиве друштвене групе, и на родну равноправност (чл. 12).

Кораци у анализи циљних група и заинтересованих страна

Анализа циљних група и заинтересованих страна може се спровести кроз три корака.

Корак 1: Идентификовати релевантне групе и актере. Полази се од пописивања свих група на које проблем или могуће мере могу утицати, као и актера који имају надлежност, стручни интерес, податке, капацитете или могућност да утичу на спровођење. У овој фази списак треба да буде довољно широк, како се не би изоставиле групе које су значајно погођене, али немају јак глас у јавним консултацијама.

Корак 2: Разврстати и разумети актере. За сваку важну групу потребно је утврдити да ли је реч о циљној групи, заинтересованој страни или и једном и другом. Затим се процењују њен интерес, могући став према промени, ниво утицаја и начин на који је треба укључити. Посебну пажњу треба обратити на групе које могу имати користи од мере, групе које могу сносити трошкове, као и на осетљиве или теже доступне групе.

Корак 3: Одредити начин укључивања. Резултати анализе користе се за планирање консултација и комуникације. Није сваку групу потребно укључити на исти начин. Са неким актерима су потребни радни састанци, од других је важно прибавити податке, док је за ширу јавност довољно пружити јасне информације и омогућити јој да достави коментаре. За групе које су погођене мером, али су слабо организоване или недовољно заступљене, потребно је предвидети активнији начин укључивања.



Пример: Циљне групе и заинтересоване стране у области интелектуалне својине

Ако се израђује програм развоја интелектуалне својине, актере је корисно груписати према *функционалној улози* у систему, а не само према сектору коме припадају. Таква подела боље показује ко се у којој фази политике активира и са каквим интересима. У овом примеру могу се разликовати три функционалне групе.

Непосредно погођени актери. У ову групу спадају аутори, проналазачи, дизајнери, истраживачи, стартапи, мала и средња предузећа, креативне индустрије, универзитети и други носиоци права интелектуалне својине. Овде спадају и групе које у свом раду користе туђа права: издавачи, медији, библиотеке, образовни и културни сектор. Њихови интереси могу бити различити, па чак и супротстављени интересима носилаца права.

Институције које обликују или спроводе политику. У ову групу спадају Завод за интелектуалну својину, Министарство привреде, министарства надлежна за науку, образовање, трговину, унутрашње послове, здравље и пољопривреду, као и царина, тржишна инспекција, судови и тужилаштва. Њихове улоге се разликују: неке институције формулишу политику, неке воде евиденције и пружају услуге, а неке су кључне за спровођење и заштиту права.

Актери који подржавају коришћење и комерцијализацију. У ову групу спадају Фонд за иновациону делатност, Фонд за науку, научно-технолошки паркови, универзитетски центри за трансфер технологије, регионални иновациони стартап центри, професионални заступници, привредна удружења, организације за колективно остваривање ауторских и сродних права, као и међународне организације.

Овакво груписање помаже да се види не само ко су релевантни актери, већ и због чега су важни за анализу и касније спровођење мере.



Пример: Матрица циљних група и заинтересованих страна у области развоја и заштите интелектуалне својине

Следећа матрица показује како се пример из области интелектуалне својине може преточити у једноставан аналитички преглед. Табела не треба да замени анализу, већ да помогне да се улоге, интереси и могући утицај кључних актера прикажу на једном месту.



Група / актер	Тип	Интерес	Утицај	Начин укључивања
Аутори, проналазачи, дизајнери и други носиоци права	Циљна група	Висок	Средњи	Консултације о препрекама у регистрацији, заштити и комерцијализацији права.
МСП, стартапи и креативне индустрије	Циљна група	Висок	Средњи	Фокус групе, анкете и консултације о трошковима, приступу услугама и потребама за подршком.
Завод за интелектуалну својину	Заинтересована страна / носилац спровођења	Висок	Висок	Укључити у припрему мера, података, показатеља и механизма спровођења.
Министарства, инспекције, царина, судови и тужилаштва	Заинтересоване стране / институције спровођења	Средњи до висок	Висок	Радни састанци о надлежностима, капацитетима, координацији и потребама за обуком.
Универзитети, истраживачке организације и центри за трансфер технологије	Циљна група / заинтересована страна	Висок	Средњи	Консултације о власништву над резултатима истраживања, лиценцирању и комерцијализацији.
Потрошачи	Крајњи корисници	Средњи	Низак	Информисање и прикупљање података о ризицима од фалсификованих производа и поверењу у тржиште.
Међународне организације и донатори	Заинтересоване стране	Средњи до висок	Средњи	Координација техничке помоћи, усклађивања са међународним стандардима и размене искустава.

Напомена: Интерес и утицај се процењују квалитативно (низак, средњи, висок) и служе за одређивање начина укључивања, а не значаја групе за анализу ефеката: група са ниским утицајем може трпети највеће ефекте. Ако је став актера према предложеној мери важан за анализу, додаје се колона са оценом — подржава, противи се, неодређен или зависи од дизајна мере — што је корисно нарочито тамо где се очекује отпор.



Покушајте сами

Изаберите један документ јавне политике из ваше области и направите кратку мапу циљних група и заинтересованих страна.

Покушајте да за сваког кључног актера одговорите:

- да ли је непосредно погођен или има шири интерес;
- да ли је његов интерес висок, средњи или низак;
- да ли је његов утицај на спровођење висок, средњи или низак;
- како га треба укључити у консултације.

Затим проверите да ли сте пропустили групе које немају јак глас у консултацијама, али су значајно погођене мером. Такве групе се ретко јављају саме — до њих се долази преко административних евиденција, пружалаца услуга, локалних самоуправа и организација које их заступају.

Детаљнији примери идентификације и мапирања циљних група и заинтересованих страна, као и помоћни алати и обрасци за њихову анализу, дати су у Анексу А.3 овог Приручника.

Савети за планирање консултација и укључивање ових актера дати су у [Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#).

2.2.5 Анализа проблема, узрока и последица

У оквиру сагледавања постојећег стања потребно је јасно утврдити који проблем постоји, колики је његов обим, шта су његови узроци и какве последице производи у пракси (чл. 6. ст. 1. тач. 5. Уредбе). Проблем није недостатак документа, мере или институције, већ нежељено стање у пракси које треба доказати и објаснити. Исти приступ примењује и Европска комисија, која анализи проблема посвећује засебан алат.



Better Regulation Toolbox: Tool #13 (How to analyse problems)

Проблем се не утврђује на основу утиска, већ на основу података, анализа трендова, налаза претходног вредновања, консултација и других релевантних извора. При томе је потребно разликовати четири повезана питања:

- који проблем постоји,
- колики је његов обим и каква је његова природа,
- који су узроци довели до његовог настанка и
- које последице тај проблем изазива.

Узроци су чиниоци који доводе до настанка проблема или га одржавају, док су **последице** ефекти које проблем производи у пракси. Један проблем може имати више узрока и више последица, па је зато важно утврдити њихову међусобну повезаност и хијерархију. У пракси није довољно саставити дугачку листу проблема, већ је потребно издвојити кључне проблеме и показати како су међусобно повезани. За приказ те везе користи се „дрво проблема”, обрађено у делу о инструментима анализе постојећег стања.

Није сваки документ јавне политике одговор на проблем. При анализи је корисно разликовати проблеме који су већ утврђени у претходном вредновању, проблеме који и даље трају и нове проблеме који су се појавили у међувремену. То омогућава да се сагледа шта је из претходног циклуса јавне политике остало нерешено, а шта захтева нову анализу.

Проблеме је потребно анализирати и према групама на које највише утичу. Није довољно утврдити да проблем постоји, већ треба утврдити и на кога највише делује, да ли су неке групе посебно погођене и да ли су последице проблема равномерно распоређене. То је важно и за касније разматрање циљева, опција и ефеката мера.

Проблем је најбоље описати јасно и конкретно: у чему се огледа, којим подацима се потврђује, кога највише погађа, који су главни узроци и које последице ствара. Такво формулисање помаже да анализа остане заснована на доказима и да се јасно разликују стање, узроци и последице.



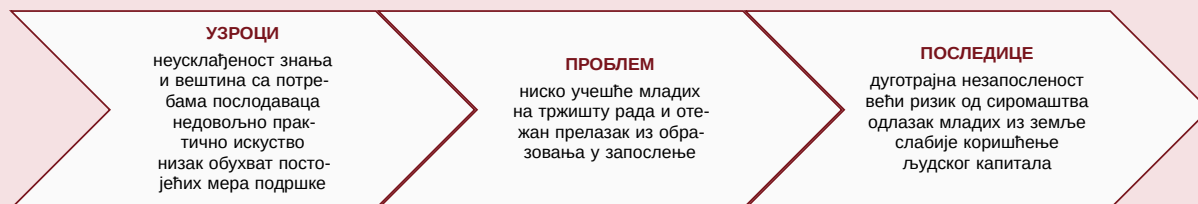
Пример: Проблем, узроци и последице ниског учешћа младих на тржишту рада

Ако се анализира политика у области запошљавања младих, проблем може бити ниско учешће младих на тржишту рада и отежан прелазак из образовања у запослење. Овај проблем не треба формулисати као „недостатак мера подршке младима”, јер је то могући узрок или део решења, а не нежељено стање које се жели променити. То је честа грешка — полазити од већ изабране мере, па накнадно тражити проблем који би је оправдао.

Главни узроци могу бити неусклађеност знања и вештина са потребама послодаваца, недовољно практично искуство током школовања, ниска обухваћеност постојећим мерама подршке (због слабе информисаности, административних препрека или неприлагођености мера онима којима су намењене). Последице могу бити дуготрајна незапосленост, већи ризик од сиромаштва, одлазак младих из земље и слабије коришћење људског капитала.



Однос између узрока, проблема и последица корисно је приказати једноставном шемом. У таквом приказу проблем се поставља у средиште, узроци са једне стране, а последице с друге стране.



Хијерархија и повезаност проблема, узрока и последица могу се још детаљније приказати уз помоћ дрвета проблема.

2.2.6 Инструменти анализе постојећег стања

За потребе анализе постојећег стања користи се читав низ инструмената (SWOT анализа, PESTLE анализа, „дрво проблема“, основни сценарио, компаративна анализа). Те инструменте могуће је комбиновати како би се постојеће стање свеобухватно анализирано и истовремено узели у обзир сви важни унутрашњи и спољни фактори.



Слика 2.3: Инструменти анализе стања/проблема

Уредба не прописује формално који од наведених инструмената предлагач мора да користи нити у којем обиму. Избор зависи од:

1. *Природе постојеће области* — сложене међусекторске политике захтевају и шири методолошки обухват;
2. *Доступности података* — у областима у којима су подаци оскудни, упоредна пракса и квалитативна анализа заинтересованих страна добијају већу тежину;

3. *Размере очекиваних ефикасија* — за политике са значајним економским, друштвеним или еколошким ефектима очекује се коришћење више инструмената и њихова међусобна триангулација;
4. *Посвојања преходних анализа* — ако је претходни ДЈП у истој области пратила квалитетна *ex-post* анализа, њени налази су полазиште и могу значајно умањити обим нове дијагностичке анализе.

У наредним пододељцима детаљно се приказује сваки од наведених инструмената: његова логика, кораци у примени, типичне грешке и пример из праксе јавних политика.

SWOT анализа

SWOT анализа је један од практичних инструмената за сагледавање постојећег стања. Она помаже да се прегледно систематизују унутрашњи и спољни фактори значајни за област јавне политике, проблем који се анализира или промену која се жели постићи.

Назив SWOT потиче од енглеских речи *Strengths* (снаге), *Weaknesses* (слабости), *Opportunities* (прилике) и *Threats* (претње). Снаге и слабости односе се на унутрашње факторе: капацитете, ресурсе, институционална решења, постојеће резултате, организацију рада или друге елементе који су у већој мери под утицајем предлагача или система који спроводи јавну политику. Прилике и претње односе се на спољне факторе: економска, друштвена, демографска, технолошка, међународна, правна или друга кретања која могу олакшати или отежати остваривање жељене промене.

У сагледавању постојећег стања SWOT анализа је корисна нарочито када треба сажето приказати:

- постојеће предности на које се политика може ослонити;
- слабости које могу ограничити спровођење мера;
- повољне околности из окружења које могу подржати промену;
- ризике из окружења који могу угрозити постизање циљева.

SWOT анализа је посебно корисна када се спроводи у групном раду, уз учешће лица која добро познају област, податке и институционални контекст. Ипак, она не треба да буде списак општих утисака. Свака ставка у SWOT матрици треба, колико је могуће, да буде заснована на подацима, претходним анализама, извештајима, консултацијама или упоредној пракси.

SWOT анализа није замена за анализу проблема, узрока и последица. Она сама по себи не показује узрочно-последичне везе, нити обим проблема, трендове и ефекте на циљне групе. Њена улога је да помогне да се налази из анализе постојећег стања прегледно организују и повежу са наредним корацима анализе.

Детаљнија упутства за примену SWOT анализе, укључујући структуру матрице, кораке спровођења, везу са PESTLE анализом и честе грешке, дата су у Анексу 2 овог Приручника.



Пример: SWOT анализа активних мера запошљавања младих

SWOT анализа може се користити за сажето приказивање кључних унутрашњих и спољних фактора који утичу на јавну политику. У примеру активних мера запошљавања у Републици Србији, снаге и слабости односе се првенствено на постојећи институционални оквир, капацитете и досадашње резултате политике запошљавања. Прилике и претње односе се на шире економско, демографско, технолошко и европско окружење у којем се мере спровode.

**СНАГЕ (S)**

- постојећи институционални оквир, укључујући Националну службу за запошљавање и локалне савете за запошљавање;
- искуство у спровођењу активних мера запошљавања;
- опадајућа стопа незапослености у претходном периоду;
- постојање ех-post евалуације претходне Националне стратегије запошљавања 2011–2020.

СЛАБОСТИ (W)

- издвајања за активне мере запошљавања испод 0,1% БДП-а;
- слаба координација са секторима образовања и социјалне заштите;
- недовољна обухваћеност теже запошљивих група, укључујући младе, Роме и особе са инвалидитетом;
- ограничени аналитички капацитети на локалном нивоу.

ПРИЛИКЕ (O)

- коришћење средстава из IPA фондова и будућих инструмената подршке у процесу приступања ЕУ;
- дигитализација услуга запошљавања;
- растућа тражња за квалификованом радном снагом у IT сектору и зеленој економији;
- повезивање активних мера запошљавања са дуалним образовањем и програмима целоживотног учења.

ПРЕТЊЕ (T)

- демографско старење и одлив радне снаге;
- структурна неусклађеност понуде и тражње за вештинама;
- ризик од успоравања привредне активности;
- утицај дигитализације и вештачке интелигенције на поједина занимања и потребе за преквалификацијом.

SWOT анализа не треба да остане само описна. Након попуњавања табеле, потребно је проверити како утврђене снаге могу помоћи да се искористе прилике, како се слабости могу ублажити и које претње захтевају посебне мере управљања ризицима.

Извор: припремљено на основу Стратегије запошљавања у Републици Србији 2021–2026. године („Службени гласник РС”, бр. 18/21) и ех-post анализе Националне стратегије запошљавања 2011–2020.

**Покушајте сами: припремите SWOT анализу**

Изаберите област јавне политике или конкретан проблем који анализирате. На основу доступних података, консултација и сопственог познавања области, попуните SWOT матрицу. У сваку ћелију унесите само најважније факторе.

СНАГЕ (S)

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

СЛАБОСТИ (W)

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

ПРИЛИКЕ (O)**ПРЕТЊЕ (T)**

1.
2.
3.
4.
5.

1.
2.
3.
4.
5.

Након попуњавања матрице, проверите:

- да ли су снаге и слабости заиста унутрашњи фактори;
- да ли су прилике и претње заиста спољни фактори;
- да ли су наведени фактори поткрепљени подацима или налазима;
- који су налази најважнији за дефинисање проблема, избор мера или процену ризика.

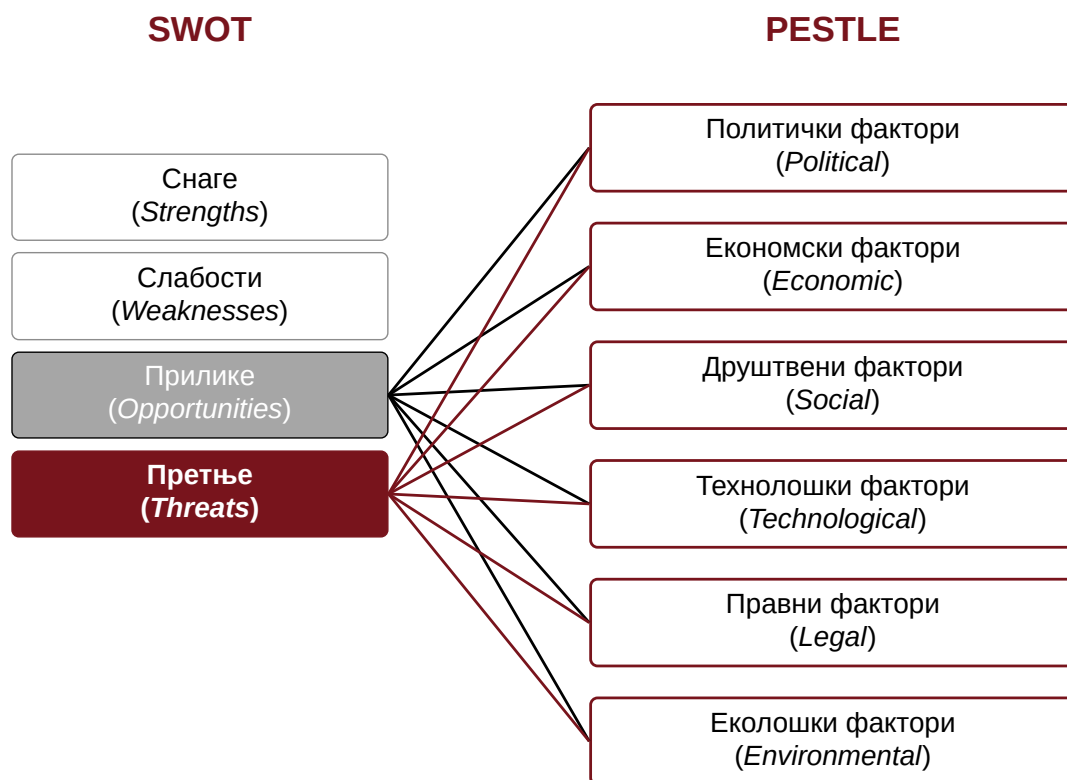
На крају издвојте три до пет најважнијих налаза из SWOT анализе и објасните како они утичу на наредне кораке ех-анте анализе.

PESTLE анализа

PESTLE анализа је помоћна алатка за сагледавање спољних фактора и трендова који могу утицати на посматрану област јавне политике. Назив потиче од енглеских речи за политичке (*Political*), економске (*Economic*), друштвене (*Social*), технолошке (*Technological*), правне (*Legal*) и еколошке (*Environmental*) факторе. У пракси се користе и скраћене варијанте. PEST анализа обухвата политичке, економске, друштвене и технолошке факторе. PESTL анализа тим факторима додаје и правне, али не издваја еколошке. Избор приступа зависи од природе области. Када су правни и еколошки фактори значајни за разумевање проблема или избор мера, препоручљиво је користити пуну PESTLE анализу.

PESTLE анализа није обавезан корак у анализи ефеката и није замена за анализу проблема, узрока и последица. Она сама по себи не показује који је проблем кључан, нити како су поједини фактори међусобно повезани. Њена улога је да помогне предлагачу да шире сагледа окружење у коме се проблем јавља и развија.

PESTLE анализа може бити корисна као допуна SWOT анализе, нарочито у делу који се односи на спољне факторе, односно прилике и претње. Налази PESTLE анализе помажу да се прилике и претње у SWOT анализи не формулишу паушално, већ на основу уочених трендова, промена у окружењу и релевантних извора података. Снаге и слабости, као унутрашњи фактори SWOT анализе, утврђују се посебно — анализом капацитета, ресурса, институционалног оквира и других унутрашњих карактеристика значајних за спровођење јавне политике.



Слика 2.4: Веза PESTLE анализе са спољним факторима у SWOT анализи

Као што приказује слика 2.4, налази PESTLE анализе најчешће служе као основа за разраду спољних фактора у SWOT анализи — прилика и претњи. На пример, повољни међународни трендови, доступност нових технологија или нови извори финансирања могу бити препознати као прилике, док неповољна макроекономска кретања, правне препреке или еколошки ризици могу бити препознати као претње.

Савет

PESTLE анализу не треба механички уносити у текст документа јавне политике као посебан одељак или табелу. Она је пре свега радна аналитичка алатка за сагледавање постојећег стања. Није неопходно да свака анализа подједнако разрађује свих шест група фактора — у зависности од природе области, неки су много важнији од других. У документ треба унети само оне налазе који су релевантни за разумевање проблема, избор мера, процену ризика или разраду SWOT анализе.

Пример: PESTLE анализа у области руралног развоја

PESTLE анализа може помоћи предлагачу да систематично сагледа спољне факторе који утичу на избор мера и њихову изводљивост.

Политички фактори могу обухватити приоритете Владе у области пољопривреде и руралног развоја, процес приступања Европској унији, коришћење претприступних фондова и усклађеност са другим политикама, као што су политика регионалног развоја, заштите животне средине, запошљавања и инфраструктурног развоја.

Економски фактори могу се односити на приходе пољопривредних газдинстава, приступ финансирању, трошкове производње, кретање цена пољопривредних производа, инвестициони потенцијал и могућности диверзификације прихода у руралним подручјима, на пример кроз прераду, туризам или локалне услуге.

Друштвени фактори могу обухватити старење становништва, миграције младих из руралних подручја, доступност образовања, здравствених и социјалних услуга, као и положај жена, младих и других група чије учешће у локалном развоју може бити ограничено.



Технолошки фактори могу се односити на доступност савремених агротехничких решења, дигиталних услуга, широкопојасног интернета, система за наводњавање, саветодавних служби и иновација које могу унапредити продуктивност и одрживост производње.

Правни фактори могу обухватити прописе о пољопривредном земљишту, подстицајима, безбедности хране, задругама, локалном развоју, као и могуће правне препреке које отежавају коришћење земљишта, инвестирање или приступ подршци.

Еколошки фактори могу се односити на квалитет земљишта и вода, ерозију, ризике од суша и поплава, климатске промене, очување биодиверзитета и потребу за одрживим управљањем природним ресурсима.

Овако сагледани фактори могу се затим користити као основа за SWOT анализу. На пример, доступност прет-приступних фондова, раст тражње за локалним производима и могућност развоја руралног туризма могу бити препознати као **прилике**, док старење становништва, недовољна инфраструктура, климатски ризици или ограничени административни капацитети могу бити препознати као **претње**.

Као пример документа јавне политике у коме је коришћена PESTLE анализа може послужити [Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године](#).

Детаљнија питања за примену PESTLE анализе и образац за њено коришћење дати су у Анексу 2 овог Приручника.

„Дрво проблема”

„Дрво проблема” је визуелна алатка која се користи за приказ односа између проблема, његових узрока и последица. Она помаже предлагачу да провери да ли је проблем формулисан као неповољно стање у пракси, да ли су узроци и последице јасно раздвојени и да ли постоји логична веза између њих.

У најједноставнијем облику, проблем се поставља у средину приказа. Испод проблема се наводе непосредни и дубљи узроци који доводе до његовог настанка или трајања, док се изнад проблема приказују последице које он производи. Тако се добија прегледна слика узрочно-последичне структуре: дубљи узроци доприносе непосредним узроцима, непосредни узроци доводе до проблема, а проблем производи последице.

Ова алатка је посебно корисна када проблем има више међусобно повезаних узрока или када постоји ризик да се симптоми проблема помешају са његовим стварним узроцима. Различити узроци упућују на различите мере. Зато дрво проблема помаже да се анализа не сведе на оправдавање унапред изабраног решења, већ да се најпре утврди шта заиста узрокује проблем.

Код сложених докумената јавних политика није увек могуће, нити је корисно, израдити једно дрво проблема за целу област. Ако стратегија или програм обухвата више различитих проблема, за сваки важан специфичан проблем може се израдити посебно дрво проблема. На пример, у области унапређења положаја особа са инвалидитетом једно дрво проблема може се односити на приступачност јавних услуга, друго на образовање, треће на услуге подршке, а четврто на укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада.

Такво раздвајање је корисно зато што различити проблеми имају различите узроке, различите циљне групе, различите институције одговорне за спровођење и различите могуће мере. Ако се сви проблеми обухвате једним прешироким дрветом проблема, анализа постаје непрегледна и губи практичну вредност.

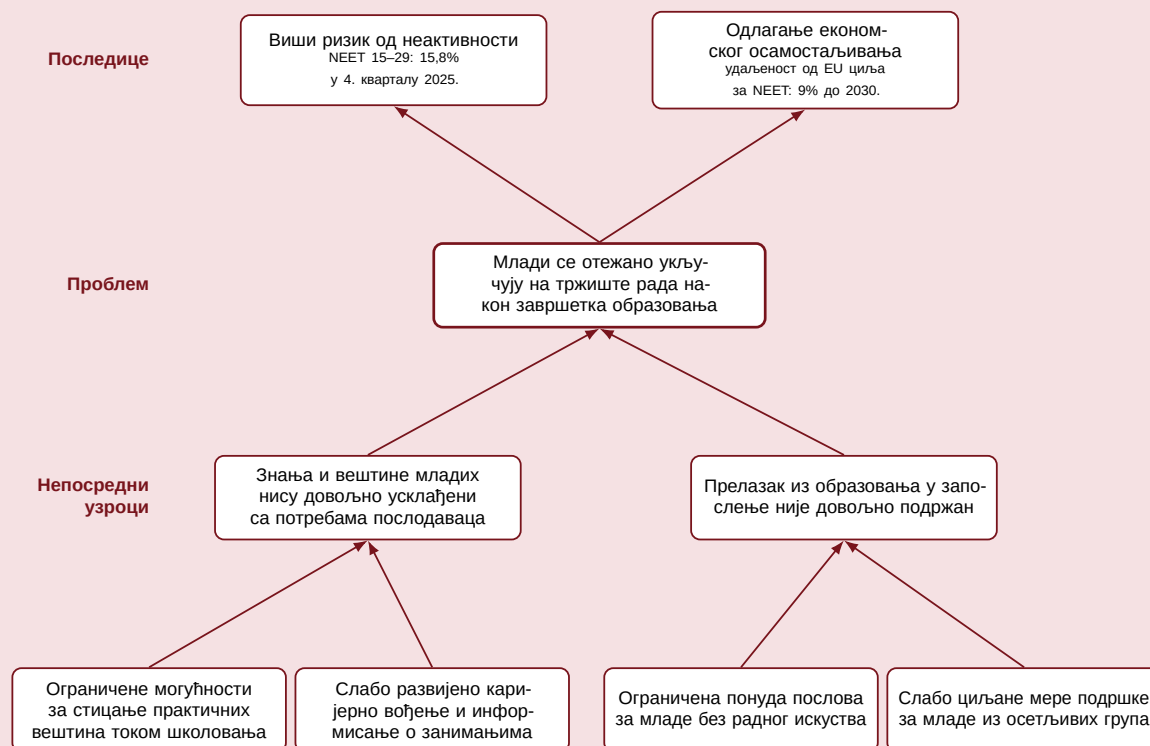


Савет

Дрво проблема не треба да буде списак свега што није добро у једној области. Ако постане превелико, проблем је вероватно постављен сувише широко. У том случају треба израдити више мањих дрвета проблема.

Пример: Дрво проблема у области запошљавања младих

Код сложених докумената јавних политика није неопходно израдити једно дрво проблема за целу област. Корисније је да се за сваки важан специфичан проблем изради посебно дрво проблема. У области политике запошљавања, на пример, једно дрво проблема може се односити на дугорочну незапосленост, друго на неусклађеност знања и вештина са потребама тржишта рада, а треће на отежан прелазак младих из образовања у запослење. У овом примеру приказано је поједностављено дрво проблема за један специфичан проблем из претходних примера: *млади се оштежано укључују на тржиште рада након завршетка образовања*.



Овакав приказ показује зашто је важно разликовати проблем од његових узрока и последица. Ако је важан узрок ограничена могућност стицања практичних вештина током школовања, мере могу бити усмерене на учење кроз рад, праксе и сарадњу са послодавцима. Ако је узрок у слабо развијеном каријерном вођењу, мере ће бити усмерене на информисање, саветовање и ранији контакт младих са светом рада. Ако је проблем посебно изражен код младих из осетљивих група, потребне су циљане мере подршке, а не само опште мере активне политике запошљавања.

Напомена: пример је припремљен као поједностављена методолошка илустрација. Као релевантан документ јавне политике у овој области видети: [Стратегију запошљавања у Републици Србији за период 2021–2026. године](#). Приказано дрво проблема не представља званичну структуру стратегије, већ пример примене алатке на један специфичан проблем.

Дрво проблема не мора увек бити део самог текста документа јавне политике. Често је довољно да се користи као радна алатка, а да се у документ унесу само најважнији закључци: који је кључни проблем, који су његови главни узроци и које последице оправдавају интервенцију.

Веза са циљевима и мерама. Дрво проблема представља мост између анализе постојећег стања и формулисања интервенције. Његове налазе треба користити у наредним корацима анализе:

- **Проблем** је основа за формулисање циља или жељене промене.
- **Непосредни узроци** су основа за идентификовање опција и мера.
- **Дубљи узроци** указују на потребу за системским, институционалним или дугорочнијим мерама.
- **Последице** помажу да се образложи потреба за интервенцијом и да се одреде ефекти које треба пратити.



Покушајте сами: израда дрвета проблема

Изаберите један специфичан проблем из области јавне политике на којој радите. Ако је област широка, немојте покушавати да једним дрветом обухватите целу стратегију или програм. Изаберите проблем који је довољно важан да захтева анализу, али довољно јасан да се његови главни узроци и последице могу приказати на једној страници.

Пре него што нацртате дрво проблема, попуните радну табелу. У средиште табеле унесите проблем, изнад њега последице које тај проблем производи, а испод њега непосредне и дубље узроке.

Елемент	Унесите налазе
Последице проблема	Које негативне последице проблем производи за грађане, привреду, јавну управу или друге групе?
Проблем	Које је неповољно стање у пракси које треба решити? Немојте га формулисати као недостатак мере, документа или институције.
Непосредни узроци	Који фактори директно доводе до проблема или га одржавају?
Дубљи узроци	Који шири, структурни или институционални фактори стоје иза непосредних узрока?

Након попуњавања табеле, проверите:

- да ли је проблем формулисан као неповољно стање у пракси, а не као недостатак мере;
- да ли су последице јасно одвојене од самог проблема;
- да ли су непосредни узроци одвојени од дубљих узрока;
- да ли су наведени узроци поткрепљени подацима, консултацијама или релевантним истраживањима;
- да ли су узроци бар делимично у домету јавне политике;
- да ли различити узроци упућују на различите могуће мере.

На крају, нацртајте дрво проблема тако да се јасно види логика: дубљи узроци воде ка непосредним узроцима, непосредни узроци доводе до проблема, а проблем производи последице. Приказ не треба да буде графички сложен; важно је да помогне да се провери логика анализе.

Детаљнији шаблон за израду дрвета проблема и додатна контролна питања дати су у Анексу **A.2.3** овог Приручника.

Основни сценарио (Baseline scenario)

Када се очекује да ће се стање у будућности мењати, корисно је израдити основни сценарио, односно пројекцију развоја постојећег стања ако се не уведу нове мере јавне политике. Основни сценарио показује како би се проблем развијао у оквиру *status quo* опције: да ли би се смањивао, остао приближно исти или се продубљивао.

Основни сценарио није исто што и опис садашњег стања. Опис садашњег стања показује где се област налази данас, док основни сценарио показује како би се кретања вероватно развијала у наредном периоду без нове интервенције. Због тога се ефекти будућних опција не пореде само са данашњим стањем, већ са стањем које би вероватно настало у будућности ако се ништа додатно не предузме.

Основни сценарио треба да узме у обзир:

- постојеће трендове и податке о досадашњем кретању проблема;
- мере које се већ спроводе и чији се ефекти очекују у наредном периоду;
- друге документе јавних политика, прописе и реформе који могу утицати на посматрану област;
- очекивана економска, демографска, технолошка, климатска или друга кретања;
- претпоставке на којима се пројекција заснива и ограничења података.

Када је могуће, основни сценарио треба приказати квантитативно: кроз пројекцију показатеља, тренда, обима проблема, трошкова, ризика или очекиваних последица. Када за то нема довољно података, основни сценарио може бити квалитативан, али и тада треба јасно навести на којим претпоставкама се заснива. Није потребно стварати привидну прецизност: боље је приказати распон, више могућих кретања или описати неизвесности него представити непоуздану пројекцију као тачан резултат.



Савет

Основни сценарио треба да буде довољно јасан да омогући поређење опција. Ако није наведено шта би се десило без нових мера, тешко је проценити шта је стварни додатни ефекат предложене интервенције.



Пример: Основни сценарио у области прилагођавања на климатске промене

Основни сценарио је посебно важан у областима у којима се очекују значајне промене у будућности, чак и ако се не уведу нове мере. Дobar пример је прилагођавање на измењене климатске услове.

У [Програму прилагођавања на измењене климатске услове за период 2023–2030. године](#) полази се од тога да се климатске опасности у Републици Србији повећавају, да су посебно значајни топлотни таласи, интензивне падавине и суше, као и да климатске промене већ производе материјалне и финансијске губитке. Програм зато не посматра само досадашње стање, већ и будуће ризике који ће настати ако се отпорност система не повећа. У оваквом случају основни сценарио може се формулисати на следећи начин:

Ако се не уведу додатне мере прилагођавања, очекује се да ће се ризици од климатских опасности повећавати. Урбане средине ће бити изложеније топлотним таласима и ефекту топлотних острва, пољопривреда ризицима од суша и екстремних временских услова, а јавна управа ће имати ограничене капацитете да благовремено прати, планира и финансира мере прилагођавања.

Тако постављен основни сценарио служи као референтна тачка за процену мера. На пример, ако се анализира мера која се односи на јачање зелене инфраструктуре у урбаним срединама, ефекти мере не пореде се само са садашњим стањем, већ са очекиваним развојем ситуације без нове мере: недовољно зелених и пошумљених површина, растућа изложеност топлотним таласима, веће оптерећење урбаног простора и већи ризик по здравље и квалитет живота становништва.

Зато се у анализи ефеката мере поставља питање: шта се мења у односу на *status quo* опцију? Ако би без мере капацитети за прилагођавање остали ограничени, онда се очекивани ефекат мере може описати као повећање отпорности урбаних средина, смањење изложености климатским ризицима и боља припремљеност локалних самоуправа за планирање и спровођење мера прилагођавања.

Напомена: као пример документа јавне политике који користи пројекције климатских промена, анализу будућних ризика и поређење мера у односу на базни сценарио видети: [Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период 2023–2030. године](#). У Прилогу 4 овог програма поједине мере су оцењиване у односу на базни сценарио, односно *status quo* опцију.

Основни сценарио се користи и у другим документима јавних политика када је потребно упоредити наставак постојећих мера са додатним интервенцијама. Посебно је чест у енергетском и климатском планирању. На пример, у Интегрисаном националном енергетском и климатском плану Републике Србије до 2030. године са визијом до 2050. године користе се сценарио са постојећим мерама (*With Existing Measures – WEM*) и сценарио са додатним мерама (*With Additional Measures – WAM*). Сценарио WEM служи као полазна основа: показује шта се очекује ако се наставе постојеће политике и мере, док WAM показује очекиване ефекте додатних мера.²



Better Regulation Toolbox: Tool #60 (Baselines).

2.2.7 Релевантни плански и међусекторски оквир

Сагледавање постојећег стања не обухвата само анализу података, трендова и претходних резултата, већ и преглед важећег планског оквира. Предлагач треба да утврди који документи јавних политика већ постоје у посматраној области, који документи у сродним областима могу утицати на исти проблем и како су ти документи међусобно повезани.

Ова анализа је важна из два разлога. Прво, она помаже да се избегне дуплирање мера које су већ предвиђене другим ДЈП, као и усвајање мера које са њима нису усклађене. Друго, омогућава да се уоче празнине, односно питања која нису довољно покривена постојећим планским оквиром. У неким случајевима анализа може показати да није потребно доносити нови документ, већ да је потребно боље спровођење, измена или усклађивање постојећих докумената.

Анализа планског оквира има два корака: прво, мапирање области планирања; затим, преглед релевантних докумената у свакој од идентификованих области. Овим редоследом анализа постаје систематска: предлагач прво утврђује које се области додирују са питањем које се анализира, а тек затим проверава који документи, прописи и други извори већ уређују те области.

Анализа планског оквира не обухвата само документе јавних политика, већ све релевантне документе који утичу на област планирања: документе развојног планирања, стратегије, програме, акционе планове, прописе, међународне обавезе, секторске планове, извештаје и друге изворе. Посебно треба проверити документе који су настали након усвајања важећих докумената јавних политика, као и документе који су у суштини плански, али су припремљени или се спроводе по изузецима од Закона о планском систему.

Приликом прегледа планског оквира није довољно набројати важеће стратегије, програме и акционе планове. Потребно је сагледати њихов период важења, фазу спровођења, циљеве, мере, носиоце спровођења, показатеље и везу са облашћу која се анализира. Посебно треба проверити да ли постоје мере које се преклапају, да ли су надлежности јасно подељене и да ли неки важан аспект проблема није обухваћен постојећим планским оквиром.

У пракси је корисно разликовати неколико типова односа између докумената. Документ може представљати хоризонтални оквир за више политика; може бити у односу преклапања или синергије са облашћу која се анализира; може имати само посредну везу; или може указивати на празнину, односно питање које није системски решено.

Резултат ове анализе треба да буде кратка мапа планског окружења. Она показује који документи већ делују на посматрану област, шта је њима покривено, шта није покривено, где постоји ризик

²Видети: [Интегрисани национални енергетски и климатски план Републике Србије до 2030. године са визијом до 2050. године](#).

од дуплирања мера, где је потребна боља координација и шта нови документ јавне политике заиста треба да обухвати.



Препоруке

- Не наводите само списак докумената; прикажите њихову везу са проблемом који анализируте.
- Проверите преклапања, празнине и нејасне надлежности.
- Нови документ треба да покрије оно што постојећи плански оквир није на одговарајући начин решио.
- Користите као полазну основу [Шему докумената јавних политика](#).



Пример: Области планирања релевантне за развој интелектуалне својине

Припрема Програма развоја интелектуалне својине полази од *мапирања области планирања* за које су питања развоја и заштите интелектуалне својине релевантна. Тек када се те области утврде, провера расположивих докумената у свакој од њих постаје систематска. Прелиминарна мапа, заснована на званичним областима планирања из Уредбе, показује да се питања развоја и заштите интелектуалне својине могу повезати са најмање седам области (због ограниченог простора неке од области нису наведене, док је опис повезаности за поједине области сужен):

Област планирања	Веза	Разлог везе
Наука, технолошки развој и иновације	Директна	(научноистраживачка подтема) Резултати истраживања се штите као интелектуална својина и преводе у иновације (стартап подтема) Заштита ИС стартапова; патентирање и заштита жигова
Индустрија	Директна	Заштита брендова и индустријских образаца; пословно окружење за иновативну индустрију
Образовање	Посредна	Писменост у области интелектуалне својине у наставним плановима; институционалне политике универзитета
Дигитално друштво	Посредна	Заштита у дигиталном окружењу; ауторска права на софтверу; нови изазови вештачке интелигенције
Култура	Посредна	Колективно остваривање ауторског и сродних права; кинематографска и издавачка делатност
Трговина	Посредна	Прекогранична заштита (царине) и сузбијање кривотворења; електронска трговина и заштита потрошача
Правосуђе	Посредна	Заштита права; специјализација судова; накнада штете, кривична дела повреде права

Више релевантних *шема* може припадати истој области планирања (нпр. научноистраживачка делатност и стартап екосистем у оквиру области *Наука, технолошки развој и иновације*). У истој области може постојати више релевантних ДЈП, са различитим тежиштима.

На основу мапе планског окружења и прегледа релевантних докумената јавних политика, анализа треба да утврди:

- *Преклапања* — да ли различити документи већ предвиђају мере које се односе на исти проблем, исту циљну групу или исте институције, што може указивати на потребу за координацијом, али и на ризик од дуплирања активности и нејасне одговорности;
- *Празнине* — да ли постоје важни аспекти проблема који нису обухваћени ниједним важећим документом јавне политике, или су обухваћени само начелно, без јасно дефинисаних мера, носилаца и показатеља;

- *Усклађеност циљева и показатеља* — да ли су циљеви повезаних докумената компатибилни и да ли показатељи мере исте аспекте промене;
- *Расподелу надлежности и одговорности* — који органи су носиоци мера и да ли је њихова улога јасно одређена, као и да ли је потребна боља координација између институција;
- *Потребу за оптимизацијом планског оквира* — да ли је потребно спајање докумената, пренос мера или јасније дефинисање односа између докумената.

**Савет**

Анализа планског оквира није формални списак постојећих докумената, већ алат за одређивање обухвата новог документа јавне политике.

**Пример: Карта ДЈП релевантних за развој интелектуалне својине**

Следећи корак је да се за сваку идентификовану област утврди који важећи документи јавних политика постоје и какав је њихов однос према политици развоја интелектуалне својине. У наставку је дат скраћени приказ релевантних ДЈП у идентификованим областима.

Стратегија (Сл. гласник)	Период (фаза)	Носилац	Веза са политиком заштите интелектуалне својине	Тип везе
Стратегија научног и технолошког развоја „Моћ знања“ (10/2021)	2021–2025 (крај)	Мин. науке, техн. развоја и иновација	Резултати истраживања, трансфер технологије	Преклапање / синергија
Стратегија развоја стартап екосистема (129/2021)	2021–2025 (крај)	Мин. науке, техн. развоја и иновација	Заштита права као конкурентска предност стартапа	Преклапање / синергија
Стратегија паметне специјализације (S3) (21/2020)	2020–2027 (средина)	Мин. науке, техн. развоја и иновација	Иновације у приоритетним вертикалама; међусекторска интеграција	Хоризонтални оквир
Стратегија индустријске политике (35/2020, 129/2021)	2021–2030 (почетак)	Мин. привреде	Заштита права као фактор конкурентности; робне марке	Преклапање / синергија
Стратегија развоја вештачке интелигенције (96/2019)	2020–2025 (крај)	Мин. науке, техн. развоја и иновација	Оквир заштите за изуме у области вештачке интелигенције	Празнина (системски невезана)

На основу мапе и табеле могу се проценити преклапања, празнине и потреба за оптимизацијом.

- *Преклапања* – Поједине теме већ су делимично обухваћене другим документима јавних политика. Тако трансфер технологије делом покрива Стратегија научног и технолошког развоја, а сузбијање кривотворења и заштита потрошача од патворених производа делом су покривени Стратегијом заштите потрошача. У тим случајевима, нови Програм развоја интелектуалне својине не треба да дуплира мере, већ да јасно одреди улогу система интелектуалне својине као хоризонталног оквира који подржава већ постојеће инструменте у сродним стратегијама.
- *Празнине* – Нека питања нису довољно системски обухваћена постојећим документима. То се, на пример, односи на креативне индустрије и ауторска права у дигиталном окружењу, однос интелектуалне својине и вештачке интелигенције, као и на координацију органа који спроводе заштиту права. То су области у којима нови Програм развоја интелектуалне својине треба да понуди самосталан и системски одговор.
- *Оптимизација планског оквира* – Анализа може указати да је потребно јасније уредити однос између Програма и сродних докумената јавних политика. Једна могућност је да се у оквиру програма јасније издвоје тематске целине, као што су стартапови и интелектуална својина, вештачка интелигенција и интелектуална својина, или креативне индустрије.

**Покушајте сами**

Изаберите област јавне политике у којој радите. Прво идентификујте повезане области планирања, а затим за сваку од њих проверите који важећи документи јавних политика постоје према Шеми ДЈП објављеној на сајту РСЈП.

1. Повезане области планирања

Област планирања	Тип везе	Зашто је релевантна?

Тип везе: директна, посредна или индиректна.

2. Важећи документи у повезаним областима

Документ јавне политике	Период/фаза	Носилац	Веза са вашом облашћу

Фаза: почетак, средина, крај периода важења или истекао документ. *Веза са вашом облашћу:* хоризонтални оквир, преклапање/синергија, слаба веза или празнина.

На основу попуњених табела кратко закључите: шта нови документ треба сам да обухвати, шта је већ покривено другим документима и где постоје преклапања, празнине или потреба за бољим међусобним упућивањем.

2.2.8 Практични савети за дефинисање проблема у области јавних политика

Добро дефинисан проблем је основ за утврђивање циљева, избор опција и анализу ефеката. Правила која следе служе као контролна листа: пре него што проблем уђе у нацрт документа, проверите да ниједно од њих није прекршено.

Десет практичних правила за формулисање проблема

- 1. Проблем није одсуство мере или документа јавне политике.** Проблем треба формулисати као нежељено стање у пракси, а не као недостатак стратегије, програма, прописа или мере.
Није добро: „Не постоји програм подршке младима.” *Боље:* „Млади се суочавају са ограниченим могућностима за запошљавање и дуготрајним преласком из образовања у статус запослених.”
- 2. Не уносите решење у формулацију проблема.** Формулација проблема треба да остави простор за разматрање различитих опција. Ако се у проблем унесе решење, анализа се од почетка сужава.
Није добро: „Проблем је што није уведен јединствени електронски систем за заказивање прегледа.” *Боље:* „Грађани дуго чекају на специјалистичке прегледе и немају увид у могуће слободне термине.”
- 3. Формулишите проблем као конкретно нежељено стање.** Корисно је утврдити шта је недовољно, шта је превише, шта расте сувише брзо или се мења сувише споро у односу на потребе, циљеве или капацитете.
Није добро: „Стање у области социјалне заштите није задовољавајуће.” *Боље:* „Обухват услуга социјалне заштите у руралним подручјима опада, док потребе због старења становништва расту.”
- 4. Када је могуће, проблем искажите бројевима.** Проблем треба поткрепити подацима, трендовима, налазима вредновања, административним изворима, консултацијама и другим доказима. Ако прецизна квантификација није могућа, наведите бар приближну величину, распон или релевантан показатељ.
Није добро: „Велики број ученика рано напушта школовање.” *Боље:* „Стопа раног напуштања школовања износи 6,5%, при чему је израженија у руралним подручјима и код ученика из социоекономски осетљивих група.”
- 5. Разликујте општи проблем од специфичних проблема.** Општи проблем описује шире нежељено стање, док специфични проблеми представљају његове уже димензије, испољавања или проблеме који посебно погађају одређене групе, делове система или територије.
- 6. Не мешајте проблем, узроке и последице.** Проблем је нежељено стање; узроци су чиниоци који до њега доводе или га одржавају; последице су ефекти које проблем производи у пракси.
Није добро: „Проблем је недовољан број инспектора, због чега расту непоштовање прописа и буџетски губици.” *Боље:* „Проблем је висок ниво непоштовања прописа у одређеној области. Један од узрока је недовољан инспекцијски капацитет, а последице су буџетски губици и нарушавање равноправних услова пословања.”
- 7. Проверите узроке, не претпостављајте их.** Није довољно претпоставити да је одређени чинилац узрок проблема само зато што делује уверљиво. Погрешно утврђен узрок води ка погрешно усмереној јавној политици.
Није добро: „Мала предузећа не инвестирају зато што нема довољно субвенција.” *Боље:* „Низак ниво инвестиција малих предузећа повезан је са ограниченим приступом финансирању, неизвесношћу тражње, високим трошковима или недовољним подстицајима.”
- 8. Поставите проблем у прави контекст.** Исто нежељено стање не мора имати исте узроке и последице на различитим територијама, институцијама или групама. Зато треба показати где се проблем јавља, код кога је најизраженији и у ком облику.
Боље: „Ограничена доступност јавног превоза посебно је изражена у руралним и слабије повезаним подручјима, где отежава приступ образовању, здравству и тржишту рада.”
- 9. Проблем може бити и значајан ризик.** Проблем се не мора увек испољити као већ настало нежељено стање. У неким случајевима проблем је основан ризик да ће се стање погоршати ако се не предузме јавна интервенција. Такав ризик треба формулисати као проблем само ако је поткрепљен подацима, трендовима или уверљивом анализом, а не само као општа бојазан.
Није добро: „Постоји могућност да услуга у будућности буде лошија.” *Боље:* „Број корисника услуге расте знатно брже од расположивих кадровских и организационих капацитета, што ствара ризик да ће се у наредном периоду продужити време чекања и смањити квалитет услуге.”
- 10. Не правите листу неповезаних проблема.** Када постоји више проблема, потребно је утврдити њихову хијерархију и међусобну повезаност.
Није добро: „Проблеми су: низак обухват, слаба информисаност, мањак кадрова, неуједначена пракса, недовољна сарадња институција.” *Боље:* „Општи проблем је ограничена доступност и неуједначен квалитет услуге. Он се испољава кроз низак обухват корисника, нарочито у појединим подручјима, а повезан је са недостатком кадрова, слабом информисаношћу корисника и недовољном координацијом институција.”

2.3 Корак 2: Утврђивање циљева

Без јасних циљева немогуће је пратити спровођење јавне политике и оцењивати да ли је она довела до планираних ефеката. Циљеви служе као основ за праћење ефикасности и ефективности спровођења мера утврђених у документу јавне политике. Уредба о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, бр. 20/2025, 27/2026 и 30/2026) приступ утврђивању циљева уређује у чл. 7 и 8, док су питања за формулисање циљева дата у Прилогу 3 Уредбе.

Пре него што се започне утврђивање циљева, потребно је да се утврди промена која се намерава остварити јавном политиком. Овде нам помаже техника „дрвета проблема” (види подсекцију „Дрво проблема”): анализа циљева је слика у огледалу анализе проблема. Негативни исходи дрвета проблема претварају се у решења и изражавају као циљеви — позитивни резултати. Однос узрок–последица се претвара у однос средства–циљ.

Веза са теоријом промене

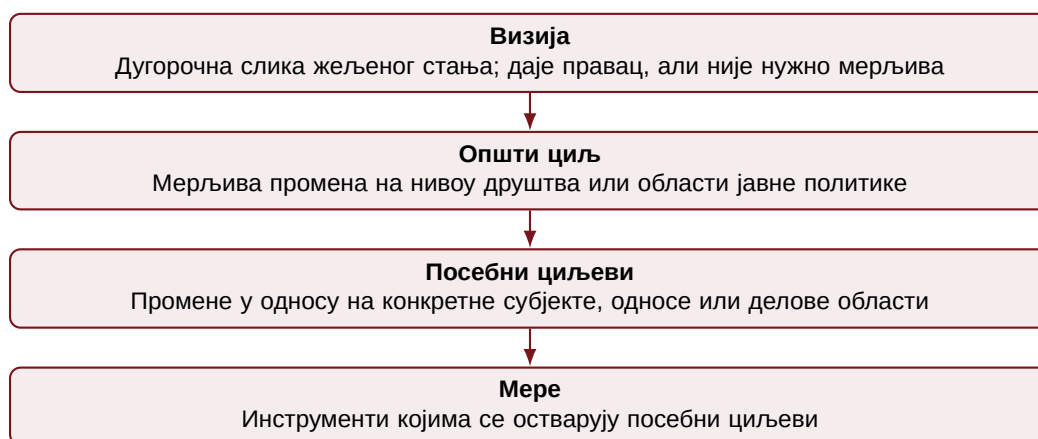
У логици теорије промене, општи циљ одговара највишем нивоу очекиване промене (ефекти/impact), а посебни циљеви одговарају исходима (outcomes). Мере производе резултате (outputs) који доприносе остварењу посебних циљева. Ова хијерархија омогућава правилно повезивање циљева, мера и показатеља учинка.

2.3.1 Визија и општи циљ — разлика

Уредба прописује да стратегија и програм садрже визију (чл. 19, ст. 1, тач. 3; чл. 20, ст. 1, тач. 3), која претходи циљевима у структури документа. У пракси се визија и општи циљ често мешају, иако имају различиту функцију:

Визија је дугорочна пројекција жељеног стања у најширем смислу — она описује како би област требало да изгледа по завршетку спровођења стратегије. Визија не мора бити мерљива и не мора бити SMART — она даје смер и мотивацију.

Општи циљ је конкретнији — он описује мерљиву промену коју стратегија или програм треба да произведе на нивоу друштва. Он мора бити SMART и мора имати један или више показатеља учинка којима се прати остварење. Општи циљ одговара на питање: „Шта конкретно желимо да постигнемо и како ћемо то мерити?”



Слика 2.5: Од визије ка мерама: основна хијерархија у стратегији



Пример: визија и општи циљ у Стратегији запошљавања РС 2021–2026

Визија: „Србија у којој свако радно способно лице има приступ достојанственом раду и могућност да својим радом обезбеди достојанствен живот.” — Ово је дугорочна тежња; није мерљива у строгом смислу, али даје јасан жељени правац.

Општи циљ: „Успостављен стабилан и одрживи раст запослености заснован на знању и достојанственом раду.” — Општи циљ је мерљив (прати се стопом запослености, стопом неформалне запослености итд.), временски је ограничен (2021–2026) и операционализован кроз посебне циљеве и мере.

Дакле, визија одговара на питање „**Куда идемо?**”, а општи циљ на питање „**Шта желимо да се промени и како ћемо то мерити?**” Општи циљ мора бити усклађен са визијом и представља њен оперативни превод у мерљиве категорије.

2.3.2 Врсте циљева — општи и посебни циљеви

Приликом утврђивања циљева јавне политике, увек се утврђују општи и посебни циљеви (чл. 7 Уредбе):

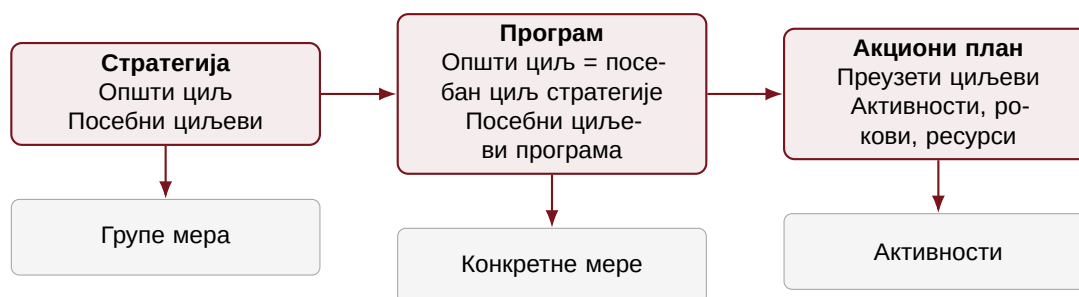
- **Општи циљ** се утврђује као пројекција стања које се намерава постићи на нивоу друштва у одређеној области или делу области планирања. Општи циљ одговара на питање: „Какво стање желимо да постигнемо у друштву?”
- **Посебан циљ** је пројекција стања које се намерава постићи у односу на одређене субјекте и/или односе у области планирања и који доприносе остварењу општег циља. Посебни циљеви постижу се спровођењем мера, при чему се свака мера обавезно везује за конкретан посебан циљ (чл. 7, ст. 7).

2.3.3 Хијерархија циљева

Када се утврђују циљеви, важно је поштовати хијерархију циљева, не само у документу јавне политике који се израђује, већ и у односу на циљеве утврђене другим планским документима вишег ранга. Планска документа се усклађују кроз хијерархијско преузимање циљева.

Уредба прописује да се циљеви преузимају кроз хијерархију докумената: посебан циљ стратегије постаје општи циљ програма (чл. 20, ст. 1, тач. 4). На тај начин се циљеви постепено конкретизују кроз ниже нивое планских докумената:

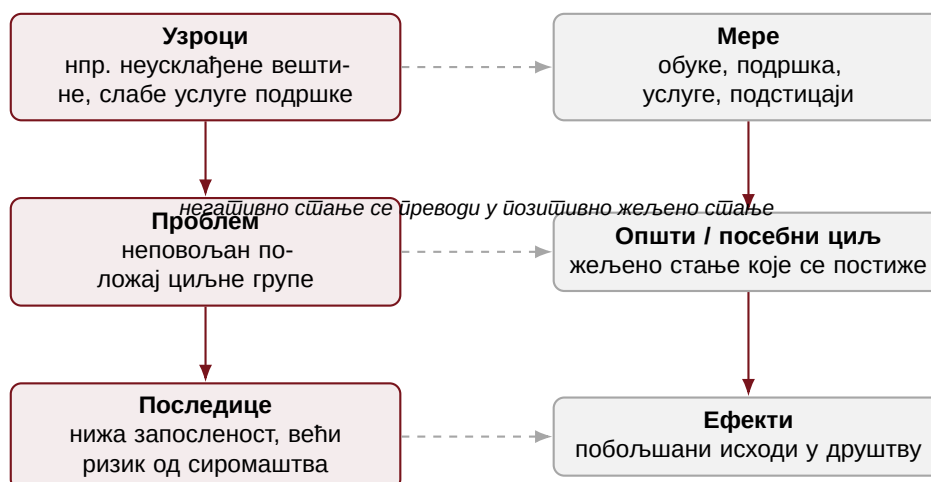
	Стратегија	Програм	Акциони план
Општи циљ	Властити (чл. 19)	= посебан циљ стратегије (чл. 20)	Преузет из стратегије/програма (чл. 22)
Посебни циљеви	Властити (чл. 19)	Властити (чл. 20)	Преузет из стратегије/програма (чл. 22)
Мере	Групе мера	Конкретне мере	Активности са роковима и ресурсима потребним за спровођење



Слика 2.6: Хијерархијско преузимање и конкретизација циљева

2.3.4 Трансформација проблема у циљеве

Како је објашњено у подсекцији „дрво проблема“, анализа циљева је слика у огледалу анализе проблема. Дрво циљева се израђује на исти начин као дрво проблема, само у позитивном смислу: узроци постају мере, проблем постаје општи циљ, а последице постају ефекти. Негативни исходи дрвета проблема претварају се у решења и изражавају као позитивни резултати. Однос узрок–последица се претвара у однос средства–циљ.

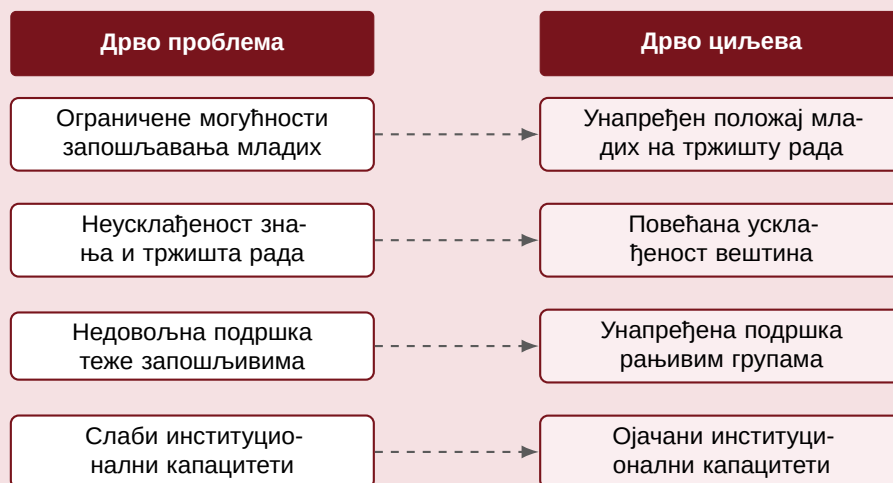


Слика 2.7: Трансформација проблема у циљеве

Практичан пример: од дрвета проблема ка циљевима

Један од најједноставнијих начина да се формулишу циљеви јесте да се пође од већ дефинисаног *дрвета проблема*. Свака негативна формулација проблема преводи се у одговарајућу позитивну формулацију циља. На тај начин обезбеђује се да циљеви директно одговарају на идентификоване узроке и последице.

На примеру политике запошљавања младих, учени проблеми као што су ограничене могућности запошљавања, неусклађеност вештина и слаби институционални капацитети могу се превести у одговарајуће посебне циљеве.



Овај пример показује да се циљеви не формулишу произвољно, већ директно произлазе из анализе проблема. На тај начин се обезбеђује логичка веза између *Корак 1* (анализа стања) и *Корак 2* (утврђивање циљева). Формулације циљева у овој фази представљају почетни корак. Циљеви постају потпуно *SMART* тек када се повежу са показатељима учинка, почетним и циљаним вредностима и роком остварења.

2.3.5 Провера кохерентности циљева

Пре него што се циљеви финализују, потребно је проверити њихову кохерентност са циљевима других докумената јавних политика и планских докумената. Ова провера се ослања на налазе из *Корак 1* (сагледавање постојећег стања), где су утврђени важећи документи јавних политика и прописи који директно утичу на област (чл. 6, ст. 1, тач. 6).

Провера кохерентности подразумева да се одговори на следећа питања:

- Да ли су циљеви усклађени са циљевима планског документа вишег ранга? На пример, ако се израђује програм, да ли његови циљеви доприносе остварењу циљева стратегије из које произлази?
- Да ли постоје други документи јавних политика у истој или сродној области чији циљеви могу бити у конфликту са предложеним циљевима? На пример, мере за заштиту животне средине могу утицати на циљеве индустријске политике.
- Да ли су циљеви усклађени са обавезама из процеса европских интеграција и међународним обавезама?
- Да ли су циљеви међусобно конзистентни — да ли остварење једног посебног циља отежава остварење другог? Ова провера је посебно важна када се израђује програм — његови циљеви морају бити усклађени са циљевима стратегије из које произлази (види табелу хијерархијског преузимања циљева). Такође, Анализом ефеката опција (*Корак 5*) проверава се усклађеност мера са мерама утврђеним у важећим документима јавних политика (чл. 10, ст. 4).

2.3.6 SMART критеријуми за циљеве

Општи и посебни циљеви се утврђују тако да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени — односно *SMART* (чл. 7, ст. 4. Уредбе).

	Критеријум	Кључно питање
S	Прецизан Specific	Шта тачно треба да се оствари и на кога се циљ односи?
M	Мерљив Measurable	Којим показатељем и којим подацима ће се мерити остварење циља?
A	Прихватљив Achievable	Да ли је циљ прихватљив за кључне актере и усклађен са другим циљевима?
R	Реалан Realistic	Да ли постоје потребни ресурси, знање и институционални капацитети?
T	Временски одређен Time-bound	Да ли је јасно до када циљ треба да буде остварен?

Пример: SMART циљеви у стратегији образовања

SMART критеријуми помажу да се циљ формулише као промена која се може пратити, а не као општа намера. Добра формулација треба да покаже шта се мења, код кога или у ком систему, колико се мења и до када.

Ниво циља	Лоше формулисано	SMART формулација
Општи циљ	„Побољшати квалитет образовања“	„Повећати учешће ученика који остварују напредни ниво на PISA тесту са 12% на 20% до 2030. године“
Посебан циљ 1	„Унапредити наставу“	„Повећати удео наставника обучених за примену дигиталних алата у настави са 35% на 70% до 2028. године“
Посебан циљ 2	„Смањити напуштање школовања“	„Смањити стопу раног напуштања образовања код младих узраста 18–24 године са 6,5% на 4,5% до 2029. године“

Овај пример показује да SMART формулација не описује само жељени правац промене, већ одређује и меру промене, почетну и циљану вредност и рок. У пракси, међутим, није увек неопходно да сви ови елементи буду у самој реченици циља: они могу бити наведени уз показатељ учинка, за који Уредба ионако тражи почетну вредност, циљану вредност и извор провере (чл. 8. ст. 9).

Додатно видети [Better Regulation Toolbox](#) (издање 2023): Tool #15 „How to set objectives“ — утврђивање општих и посебних циљева, хијерархија циљева, SMART критеријуми и веза између проблема и циљева; Tool #43 „Monitoring arrangements and indicators“ — показатељи учинка, критеријуми за њихов одабир и веза са логиком интервенције; Tool #4 „Evidence-informed policymaking“ — логика интервенције као оквир који повезује циљеве, мере и показатеље.

Пример: од жељене промене до општег и посебних циљева политике запошљавања

Овај пример показује како се жељена промена, општи циљ и посебни циљеви повезују у документу јавне политике — Стратегији запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године.

Визија и жељена промена. Стратегија најпре утврђује визију: „Развијено тржиште рада које омогућава приступ зајошљавању под једнаким условима за све.“ Жељена промена је формулисана као: „Инклузивно тржиште рада које карактерише пуна и продуктивна зајосленост.“

Општи циљ. Из овако постављене жељене промене изведен је општи циљ: „Усјосјављен сјабилан и одрживи расј зајосленост заснован на знању и досјојансјеном раду.“



Посебни циљеви. Посебни циљеви конкретизују општи циљ и показују у којим областима се очекује промена:

Област промене	Посебан циљ
Квалитетна запосленост и међусекторска координација	Остварен раст квалитетне запослености кроз међусекторске мере усмерене на унапређење понуде рада и тражње за радом.
Положај незапослених лица на тржишту рада	Унапређен положај незапослених лица на тржишту рада.
Институционални оквир за политику запошљавања	Унапређен институционални оквир за политику запошљавања.

Шта овај пример показује?

- **Логику интервенције** — циљеви су повезани са претходно утврђеном жељеном променом и областима у којима је потребно деловање.
- **Хијерархију** — визија даје правац, општи циљ формулише мерљиву промену, а посебни циљеви је конкретизују.
- **Мерљивост** — циљеви постају SMART када се повежу са показатељима учинка, почетним и циљаним вредностима и роковима.

Извор: Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године, „Службени гласник РС”, бр. 18/2021 и 36/2021 – исправка.

Доступно на: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/ispravka/2021/36/1>



Покушајте сами: формулисање циљева

Изаберите област јавне политике у којој радите и формулишите основне елементе логики интервенције:

- дефинишите **жељену промену** (шта се суштински мења),
- формулишите **општи циљ** (једна реченица),
- идентификујте 2–3 **посебна циља** који конкретизују општи циљ.

Проверите:

- да ли су циљеви међусобно логички повезани,
- да ли посебни циљеви покривају кључне аспекте проблема,
- да ли се за сваки циљ могу дефинисати мерљиви и релевантни показатељи.

2.3.7 Показатељи учинка

Показатељима учинка се прати степен остварене промене између почетног стања и стања током и након спровођења мера, имајући у виду ефекте, исходе и резултате (чл. 8. ст. 1). Показатељи се дефинишу током израде документа, а не накнадно.

Показатељи учинка се дефинишу на три нивоа, у складу са логиком теорије промене (чл. 8. ст. 3):



Слика 2.8: Повезивање циљева, мера и показатеља учинка

Ниво	Тип показатеља	Шта мери	Пример
Општи циљ	Показатељи ефеката (impact)	Да ли су постигнути општи циљеви на нивоу друштва	Стопа незапослености младих (15–24)
Посебан циљ	Показатељи исхода (outcome)	Да ли су остварени посебни циљеви	Број младих запослених након обуке
Мера	Показатељи резултата (output)	Да ли су спроведене активности довеле до жељеног резултата	Број спроведених обука

- **Показатељи ефеката** исказују ефекат јавне политике на нивоу друштва — на пример, повећање или смањење нивоа писмености, конкурентности, животног века, квалитета воде или ваздуха. Показатељи ефеката показују да ли су постигнути општи циљеви.
- **Показатељи исхода** процењују да ли су остварени посебни циљеви — односно да ли је дошло до промене понашања или стања циљних група која се може приписати спроведеним мерама.
- **Показатељи резултата** исказују непосредне резултате мера, који се остварују спровођењем планираних активности — услуге и добра која су испоручена (нпр. број програма преквалификације за тражене профиле и спроведених обука, број изграђених објеката, број издатих дозвола). Резултати су под пуном контролом органа који спроводи меру.
- **Показатељи на нивоу активности.** По потреби, показатељи се могу одредити и на овом нивоу (чл. 8. ст. 4). Ово је корисно када је потребно пратити динамику спровођења појединачних активности, посебно у оквиру акционог плана.

Као што циљеви треба да буду SMART, тако и показатељи треба да буду RACER — релевантни (relevant), прихватљиви (acceptable), веродостојни (credible), лако доступни (easily available) и робусни/утемељени (robust). При избору показатеља треба водити рачуна о хијерархији циљева на које се односе, односно о логици интервенције која по вертикали повезује циљеве и њима припадајуће показатеље.

Када се утврђују показатељи, треба пратити логику ланца резултата представљену у следећој табели:

Ресурси	Активности	Резултати	Исходи	Ефекти
Повећање средстава за финансирање	Побољшано планирање (усвојена стратегија образовања)	Више школа и образованих наставника (број школа, број обучених)	Више уписане деце (дечаци/девојнице, број који је завршио школовање)	Повећана писменост (стопа писмености мушкарци/жене)

Показатељи учинка су по правилу квантитативно изражени (чл. 8. ст. 5). Само изузетно, када није могуће формулисати квантитативне показатеље, формулишу се квалитативни показатељи (чл. 8. ст. 6).

2.3.8 Обавезни елементи показатеља

За сваки показатељ учинка одређује се (чл. 8, ст. 9):

Елемент	Опис
Почетна вредност	Вредност показатеља у години која претходи почетку израде ДЈП, односно у години за коју постоје релевантни подаци.
Циљана вредност	Пројектована вредност показатеља, одређена на основу постојећег стања и реалне процене онога што се може остварити, имајући у виду расположиве ресурсе.
Извор провере	База података, евиденција, извештај, истраживање или други документ из ког се прикупљају подаци о вредности показатеља.

Веза са теоријом промене

Показатељи треба да буду изведени из логике теорије промене, тако да прате ланац: резултат → исход → ефекат, а не да буду додати накнадно без јасне везе са изабраном опцијом и очекиваним механизмом промене. Тиме се овај приступ битно разликује од праксе у којој се показатељи бирају према доступности података, а не према логици интервенције.



Пример: Показатељи учинка за програм запошљавања младих

Следећи пример илуструје како се показатељи дефинишу по нивоима (ефекат, исход, резултат), уз почетне и циљане вредности и изворе провере. Оваква структура омогућава праћење логике интервенције од активности до ширих ефеката.

Ниво	Показатељ	Почетна	Циљана	Извор провере
Ефекат	Стопа незапослености младих (15–24)	26,4% (2024)	18,0% (2030)	РЗС, АПР РС
Исход	Удео младих запослених 6 месеци након обуке	32% (2024)	55% (2029)	НСЗ, евиденција НСЗ
Резултат	Број младих који су завршили програм обуке	5.200 (2024)	15.000 (2029)	Извештај НСЗ

Напомена. Показатељи ефеката мере шире промене на нивоу тржишта рада, показатељи исхода непосредне ефекте интервенције, док показатељи резултата мере обим спроведених активности.

Више о улози показатеља у процесу праћења спровођења видети у делу који описује ех-post анализу ефеката и вредновање јавне политике.

Додатне информације о начину на који се утврђују показатељи, прикупљају подаци и управља процесом праћења спровођења на основу показатеља могу се наћи у [Приручнику за управљање јавним политикама](#).

2.3.9 Усклађивање циљева са Циљевима одрживог развоја (ЦОР)

Уредба уводи обавезу да се, приликом утврђивања циљева, узимају у обзир циљеви одрживог развоја - ЦОР (чл. 7, ст. 8), а приликом утврђивања показатеља учинка — показатељи ЦОР (чл. 8, ст. 7). У пракси, ово значи да се у документу јавне политике наводи са којим ЦОР и потциљевима су општи и посебни циљеви повезани, и да се, где год је могуће, користе показатељи који омогућавају праћење доприноса остварењу релевантних потциљева ЦОР.

Детаљно упутство о усклађивању са ЦОР — укључујући табелу свих 17 циљева, практичне кораке, пример из Стратегије запошљавања РС 2021–2026, приступ ЕУ из Better Regulation Toolbox-a (Tool #19, начело „не наноси значајну штету“) и контролну листу — дато је у Анексу 10 овог приручника.

[Better Regulation Toolbox](#) — Tool #19 — Sustainable development goals – алат који детаљно обрађује усклађивање циљева са Циљевима одрживог развоја.

Такође, користите се [Методологијом за повезивање циљева докумената јавних политика са циљевима одрживог развоја](#).

2.4 Корак 3: Идентификовање опција

2.4.1 Шта је опција, а шта мера?

Опција представља алтернативни начин за постизање посебног циља јавне политике. Она не означава нужно појединачну меру, већ засебан и смислен приступ решавању проблема који се може упоређивати са другим приступима. У зависности од природе проблема, опција може обухватити једну меру, али се у пракси чешће састоји од групе међусобно повезаних мера.

Другим речима, посебан циљ показује *шта* се жели постићи, опција показује *којим путем* се до тог циља може доћи, а мера представља конкретан инструмент којим се једна опција спроводи. Зато се у овој фази не пореде само појединачне активности, већ различити приступи за постизање посебног циља, укључујући и *status quo* опцију као референтни сценарио.

Није свака разлика у мери истовремено и посебна опција. Више различитих мера може припадати истој опцији ако заједно чине исти основни приступ решавању проблема.

2.4.2 Процес идентификовања опција

Након што су утврђени циљеви јавне политике и показатељи учинка, приступа се идентификовању алтернативних приступа за постизање жељене промене. Идентификација опција подразумева разматрање већег броја могућих мера, односно група мера за постизање посебних циљева јавне политике, укључујући и *status quo* опцију (чл. 9, ст. 1 Уредбе). При томе се идентификују и потенцијални ресурси неопходни за спровођење могућих мера, укључујући финансијска средства, материјалне, кадровске, организационе, управљачке и институционалне ресурсе (чл. 9, ст. 2 Уредбе).

Корак	Шта се ради	Практично питање
1	Идентификовати релевантне опције	Формулишу се различити приступи који су повезани са узроцима проблема и посебним циљевима.
2	Утврдити изводљиве опције	Одбацују се опције које није могуће применити због правних ограничења, недостатка ресурса или других практичних разлога.
3	Формирати ужу листу	За даљу анализу задржавају се најзначајније и реално спроводиве опције.

2.4.3 *Status quo* као обавезна опција

Свака анализа ефеката мора да укључи *status quo* опцију, односно опцију у којој се не уводе нове мере за промену постојећег стања (чл. 9, ст. 1 Уредбе). Она служи као референтна тачка у односу на коју се пореде све друге опције.

Status quo опција заснива се на основном сценарију (baseline scenario) израђеном у оквиру сагледавања постојећег стања. То није нужно одсуство сваке интервенције, већ пројекција будућег

стања ако се настави спровођење већ постојећих мера, узимајући у обзир уочене трендове, процес приступања ЕУ и промене у релевантном окружењу.

Status quo може бити оправдана опција када су очекиване користи од увођења нових мера мање од очекиваних трошкова или када нема довољно разлога за додатну интервенцију.

Посебан случај је наставак спровођења мера из претходног документа јавне политике. Када се, на основу препорука спроведеног вредновања, у новом циклусу настављају исте или суштински истоветне мере, предлагач није дужан да разматра више опција (чл. 9. ст. 3. Уредбе). То, међутим, не значи да *status quo* опција нестаје из анализе — она само мења улогу.

Наставак постојећих мера није *status quo*, него предложена опција. *Status quo* је у том случају стање које би наступило да се мере не наставе: истек важења постојећег документа, престанак финансирања мера и постепено слабљење или губитак досад остварених учинака. Разлика између те две путање јесте ефекат наставка мера и управо то је предмет анализе ефеката.

2.4.4 Врсте мера јавних политика

Мере јавне политике представљају градивне елементе опција. Оне су конкретни инструменти, активности или групе активности којима се изабрана опција спроводи у пракси.

Врста мере	Опис и пример
Регулаторне	Прописи и други општи акти којима се утврђују стандарди или правила понашања. Пример: обавеза евидентирања или извештавања.
Подстицајне	Фискалне мере, субвенције, пореске олакшице, директна давања и други подстицаји. Пример: субвенција за запошљавање.
Информативно-едукативне	Кампање, обуке, програми информисања и подизање свести. Пример: јавна кампања или програм обуке за циљну групу.
Институционално-управљачке	Организационе промене, јачање капацитета и унапређење процеса. Пример: јачање инспекцијских или ИТ капацитета.
Обезбеђење добара и услуга	Јавне инвестиције, капитални пројекти и јавне услуге. Пример: успостављање нове услуге или улагање у инфраструктуру.

Није свака мера која се заснива на доношењу прописа по природи регулаторна. На пример, оснивање нове институције може бити прописано законом или уредбом, али је по суштини институционално-управљачка мера. Исто тако, програм подршке/субвенције најчешће се дефинише уредбом или правилником — то није регулаторна, већ подстицајна мера.



Савет

Опције не градите према врстама мера, већ према различитим приступима решавању проблема. Иста мера може бити део више опција, а једна опција најчешће обухвата више врста мера.

2.4.5 Како правилно формулисати опције

У пракси се често дешава да се појединачне мере — на пример институционалне, информативне или регулаторне — погрешно третирају као засебне опције. Међутим, оне често нису алтернатив-

не: могу се спроводити заједно, бити предуслов једна за другу или чинити различите варијанте истог приступа.

Зато опције треба формулисати као различите логике интервенције: на пример, минимална интервенција, фазни приступ, селективни приступ, интервенција у пуном обиму или други приступ који одговара конкретном проблему.

Q Пример: приказ опција код сложеног проблема

Следећи пример показује како се мере за решавање сложеног проблема могу груписати у изводљиве опције. Пример је поједностављен и служи као методолошка илустрација.

Погрешан приказ	Зашто није добар
Институционалне мере	То је врста мере, а не приступ који се може упоредити са другим приступима.
Информативне мере	Могу бити допуна другим мерама, али ретко представљају самосталну опцију код сложеног проблема.
Регулаторне мере	Могу бити обавезне или део више опција, али саме по себи не решавају питање капацитета и примене.

Опција	Основна логика	Обухвата	Ограничење
0. <i>Status quo</i>	Наставак постојећих активности без нових мера.	Постојеће активности и капацитети.	Не решава нове или уочене недостатке.
1. Минимална усклађеност	Усредсређеност на формално испуњење обавеза.	Измене прописа и ограничено прилагођавање институционалних капацитета.	Не обухвата значајно јачање капацитета.
2. Фазни институционални приступ	Прво се јачају капацитети, а ширење услуга и информисање следе касније.	Институционални оквир, обука кадрова, опрема, финансирање.	Ограничене информативне активности у почетној фази.
3. Селективни приступ	Интервенција се усмерава на приоритетне циљне групе, секторе или регионе.	Усклађивање, капацитети и информисање за приоритетне области.	Не обухвата одмах све кориснике или целу територију.
4. Интервенција у пуном обиму	Паралелно се спровode правне, институционалне, финансијске и информативне мере.	Усклађивање са ЕУ, институционално јачање, финансирање, опрема и информисање.	Највећи захтеви у погледу ресурса и координације.

Овако формулисане опције показују стварне изборе пред доносиоцем одлуке: да ли интервенцију спровести одједном или фазно, да ли је усмерити на све или на приоритетне групе и колики ниво ресурса је оправдан.

! Важно

Код сложених јавних политика није довољно формулисати опције као „минимална“, „делимична“ и „интегрисана“, јер такав приказ често унапред фаворизује интегрисани приступ. Опције треба да одражавају стварне изборе: фазни или одмах потпуни приступ, селективну или општу примену, приоритет у интервенцији и ниво расположивих ресурса.

Практичан пример: опције за смањење NEET стопе младих

Полазиште. Анализа постојећег стања показала је високу стопу младих који нису у образовању, запошљавању или обуци (NEET). Пошто је проблем већ утврђен, у овом кораку се не понавља његова анализа, већ се разматрају различити начини на које се проблем може решавати.

Опције треба да представе различите приступе смањењу NEET стопе, а не само различите врсте мера.

Опција	Основна логика	Примери мера
Опција 1: Повећање тражње за радом младих	NEET стопа се смањује тако што се послодавци подстичу да запошљавају више младих.	Субвенције за запошљавање; пореске олакшице; подршка инвестицијама које стварају радна места за младе.
Опција 2: Повећање запошљивости младих	NEET стопа се смањује тако што се младима омогућава да стекну знања, вештине и радно искуство које тражи тржиште рада.	Обуке; преквалификације; дуално образовање; радне праксе; каријерно вођење.
Опција 3: Боље повезивање младих са НСЗ и послодавцима	NEET стопа се смањује тако што се млади који су ван система активирају и повезују са услугама подршке и послодавцима.	Активно проналажење и укључивање младих (outreach); јачање НСЗ; дигиталне платформе; индивидуални план запошљавања; сарадња са школама, ЦСР и ОЦД.
Опција 4: Интегрисани приступ	NEET стопа се смањује истовременим деловањем на тражњу за радом, запошљивост младих и њихово повезивање са институцијама и послодавцима.	Комбинација мера из претходних опција, уз јасну координацију, приоритете и фазно увођење.

Овако формулисане опције представљају различите начине решавања истог проблема. Унутар сваке опције могу се комбиновати различите врсте мера: регулаторне, подстицајне, информативно-едукативне и институционално-управљачке.

Практичан пример: опције за унапређење скрининга карцинома дојке

Полазиште. Анализа постојећег стања указала је на недовољан обухват организованог скрининга карцинома дојке и касно откривање болести, што доводи до лошијих исхода лечења. У овој фази се разматрају различити приступи решавању проблема, односно начини да се повећа рано откривање болести.



Опција	Основна логика	Примери мера
Status quo	Задржава се постојећи модел скрининга без значајних измена.	Постојећи програми и капацитети без проширења.
Опција 1: Повећање капацитета система	Обухват се повећава тако што се омогућава већи број прегледа.	Набавка мамографа; запошљавање и обука кадрова; продужење радног времена; нови скрининг центри.
Опција 2: Повећање одзива жена	Циљ је да се више жена укључи у постојећи систем скрининга.	Позиви и подсетници; кампање; сарадња са домовима здравља; рад са ризичним групама; дигитални позивни системи.
Опција 3: Прецизније усмеравање мера на ризичне групе	Ресурси се усмеравају ка женама са већим ризиком ради веће ефикасности.	Регистар ризичних група; персонализовани позиви; диференцирани интервали скрининга.
Опција 4: Улагање у мобилни и теренски скрининг	Обухват се повећава тако што се услуга приближава корисницама, нарочито у руралним подручјима.	Мобилни мамографи; теренске екипе; сарадња са локалним самоуправама.
Опција 5: Интегрисани приступ	Комбинују се мере усмерене на капацитет, одзив и доступност услуге.	Комбинација претходних мера уз координацију и фазно увођење.

Ове опције представљају различите приступе решавању истог проблема. Оне нису нужно међусобно искључиве, али су ограничене расположивим финансијским и кадровским ресурсима. На пример, улагања у нову опрему (опција 1) могу ограничити средства за кампање и позивне системе (опција 2), док се мобилни скрининг (опција 4) може комбиновати са мерама повећања одзива.

Повезаност са анализом ефеката. За сваку опцију потребно је проценити ефекте на обухват скрининга, рано откривање болести, трошкове и одрживост система, како би се утврдило која комбинација мера даје најбоље резултате.

2.4.6 Компатибилне и искључиве опције

Приликом формирања листе опција важно је утврдити да ли су оне међусобно компатибилне или искључиве. Опције нису нужно искључиве саме по себи; оне то могу постати због ограниченог буџета, институционалног капацитета или потребе да се јасно одреди који приступ има предност.



Практичан пример: опције за решавање проблема социјалног становања

Анализа постојећег стања указала је на недоступност адекватног и приступачног становања за социјално угрожена домаћинства. У овој фази се не преиспитује постојање проблема, већ се разматрају различити приступи његовом решавању. Опције представљају различите **приступе решавању проблема**, односно одговоре на питање како обезбедити приступачно становање. Оне нису нужно међусобно искључиве, али су у пракси често ограничене расположивим буџетом и институционалним капацитетима.



Опција	Основна логика	Примери мера
Status quo	Проблем се не решава додатним интервенцијама, већ се наставља постојећа пракса.	Постојећи програми без значајних измена.
Опција 1: Повећање понуде станова	Држава директно утиче на повећање броја доступних станова за циљне групе.	Изградња социјалних станова; јавна стамбена изградња; партнерства са локалним самоуправама.
Опција 2: Подршка тражњи (стамбени додатак)	Проблем се решава повећањем куповне моћи домаћинстава, како би могла да приступе постојећем стамбеном фонду.	Субвенције за закуп; стамбени ваучери; новчани додаци.
Опција 3: Смањење трошкова изградње	Интервенција се усмерава на снижавање цена станова подстицајима за грађевински сектор.	Пореске олакшице; субвенције за грађевински материјал; поједностављење процедура.
Опција 4: Активирање постојећег стамбеног фонда	Проблем се решава бољим коришћењем већ постојећих, али недовољно искоришћених ресурса.	Коришћење ненасељених објеката; реновирање празних станова; јавни регистри празних некретнина; подстицаји власницима.

Ове опције представљају различите приступе решавању истог проблема. Оне нису нужно међусобно искључиве, али у условима ограничених ресурса често долази до избора између доминантних опција (нпр. директна изградња наспрам стамбених додатака). С друге стране, поједине мере (нпр. олакшице или активирање постојећег фонда) могу се комбиновати са једном од опција.

Повезаност са анализом ефеката. За сваку од наведених опција потребно је проценити ефекте, трошкове, потребне ресурсе и очекиване резултате, како би се утврдило која комбинација мера највероватније доводи до остварења циљева јавне политике.

Провера компатибилности не завршава се унутар једне области планирања. Опције се проверавају и у односу на мере важећих докумената јавних политика у другим областима, као и на планска документа настала у процесу европских интеграција (чл. 10. ст. 4. Уредбе).

У пракси између мера може постојати **синергија** (мере се међусобно појачавају, па их вреди временски и институционално ускладити), **неутралност** (мере не утичу једна на другу) или **противречност**, односно супротстављеност (мере из различитих области делују једна против друге или се такмиче за исте ресурсе).

На пример, мере подстицања запошљавања младих не сагледавају се изоловано, већ заједно са мерама пензијске и фискалне политике усмереним на продужетак радног века, јер деле исти фискални оквир, исте послодавце и иста локална тржишта рада. Циљ провере није да се једна политика подреди другој, него да се утврди где је могућа синергија, а где су потребне корекције у обухвату, редоследу или интензитету мера.

2.4.7 Изузетак од обавезе разматрања више опција

Уредба предвиђа изузетак од обавезе разматрања више опција када се, на основу препорука спроведеног вредновања из чл. 35, ст. 3, тач. 3) Уредбе, наставља спровођење мера које су биле утврђене претходним документом јавне политике (чл. 9, ст. 3 Уредбе). То не значи да се избор не образлаже, већ да се не мора у пуном обиму формулисати више алтернативних опција ако је вредновање већ показало да постојеће мере треба наставити.

2.4.8 Контролна питања за идентификовање опција

Уредба у члану 9. прописује да идентификација опција подразумева разматрање већег броја могућих мера, односно група мера за постизање посебних циљева јавне политике, укључујући и *status quo* опцију. Приликом идентификовања опција сагледавају се и потенцијални ресурси неопходни за спровођење могућих мера, укључујући финансијска средства и друге материјалне ресурсе: кадровске, организационе, управљачке и институционалне.

За правилно идентификовање опција предлагач користи питања из Прилога 4 Уредбе. Она помажу да се провери да ли су опције повезане са циљевима, да ли је размотрена *status quo* опција, да ли су обухваћене различите врсте мера и да ли су сагледани ресурси, надлежности, показатељи и рокови.

Бр.	Питање	Шта проверава
1	Да ли су идентификоване различите опције – могуће мере, односно групе мера за остварење циља дефинисаног документом јавних политика?	Да ли постоје различити приступи за остварење циља.
2	Да ли је разматрана <i>status quo</i> опција? Приказати размотрену <i>status quo</i> опцију.	Да ли постоји обавезна референтна опција.
3	Које регулаторне мере су идентификоване и који њихови ефекти су размотрени? Које подстицајне мере су идентификоване и који њихови ефекти су разматрани?	Да ли су размотрене регулаторне и подстицајне мере.
4	Које информативно-едукативне мере су идентификоване и који њихови ефекти су разматрани?	Да ли су размотрене мере информисања, едукације и промене понашања.
5	Које институционално-управљачко-организационе мере су идентификоване и који њихови ефекти су разматрани?	Да ли су обухваћене институционалне, управљачке и организационе мере.
6	Да ли су идентификовани капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и услуге које пружају учесници у планском систему и разматрани њихови ефекти? Навести који су капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и услуге идентификовани.	Да ли су размотрене инвестиције, инфраструктурне мере и услуге.
7	Која опција, односно мере су изабране и на основу чега је процењено да ће спровођење тих мера довести до остварења циљева?	Да ли је избор опције образложен.
8	Дати јасно објашњење шта се спровођењем изабране опције, односно мера, жели постићи.	Да ли је јасна веза са жељеном променом.
9	Који показатељи резултата су идентификовани за мерење остварења мере, са почетним и циљаним вредностима и изворима провере? Који орган јавне управе је надлежан за спровођење мера? Који су рокови одређени за реализацију мера?	Да ли су мере операционализоване кроз показатеље, надлежности и рокове.
10	Да ли постоје расположиви ресурси за спровођење опције, односно мера? Навести.	Да ли је проверена изводљивост, пре свега у погледу финансијских ресурса (износ и извор финансирања).



Покушајте сами: идентификовање опција

Изаберите један посебан циљ из документа јавне политике на коме радите. Формулишите најмање три опције за његово постизање, укључујући *status quo*.

Користите следећу структуру:

- **Опција 0: Status quo** — шта се дешава ако се не уводе нове мере?
- **Опција 1** — који је основни приступ и које мере обухвата?
- **Опција 2** — по чему се суштински разликује од претходне?
- **Опција 3** — да ли је реч о фазном, селективном или ширем приступу?

Проверите:

- да ли свака опција представља различит приступ;
- да ли су опције реално спроводиве;
- да ли су повезане са посебним циљем;
- да ли избор између опција представља стварну одлуку о обиму, динамици или приоритетима.

2.5 Корак 4: Анализа ефеката

2.5.1 Увод у анализу ефеката

Након идентификовања релевантних и изводљивих опција приступа се анализи њихових ефеката. Према члану 10. Уредбе, анализа обухвата:

- економске ефекте;
- ефекте на друштво;
- ефекте на животну средину и климатске промене;
- управљачке ефекте;
- финансијске ефекте;
- ризике.

Другим речима, циљ је да се утврде последице различитих опција на привреду, друштво, животну средину и климатске промене, функционисање јавне управе и јавне финансије, као и ризици спровођења. Том приликом разматрају се директни и индиректни, позитивни и негативни ефекти. Идентификовање негативних ефеката подразумева и планирање додатних мера ради њиховог смањења, односно отклањања.

Анализа ефеката обухвата и процену усклађености утврђених опција, односно мера са мерама утврђеним у важећим документима јавних политика у релевантним областима планирања, као и са планским документима насталим у оквиру европских интеграција и мултилатералне сарадње (члан 10. став 4. Уредбе).

Анализа на нивоу опције и нивоу мере

На нивоу опције анализа има упоредну сврху. За сваку опцију треба сажето приказати:

- начин на који треба да доведе до жељене промене;
- главне позитивне и негативне ефекте;
- процењене финансијске захтеве;
- кључне ризике спровођења.

На нивоу мере анализа се продубљује када је то потребно за избор опције или планирање спровођења. Детаљније се анализирају мере које имају значајне ефекте на циљне групе, захтевају већа финансијска средства или институционалне капацитете или носе повећане ризике.

Пропорционалност анализе

Према члану 4. Уредбе, обим анализе зависи од значаја и величине потенцијалних ефеката мера, као и од потребе да се потенцијални негативни ефекти спрече, односно сведу на најмању могућу меру. Није потребно сваку меру анализирати једнако детаљно нити разрађивати сваку категорију ефеката ако она није релевантна за одлуку. Квантитативна процена користи се када постоје довољно поуздани подаци и када резултат може утицати на избор или обликовање мере. У осталим случајевима даје се образложена квалитативна оцена. Анализа се по потреби понавља. Прелиминарна процена може показати да опцију треба изменити, спојити са другом опцијом или искључити из даље анализе.

2.5.2 Логика интервенције мере као аналитичка основа

Логика интервенције показује како мера, кроз ресурсе и активности, треба да произведе резултате, исходе и ефекте. Њена сврха у овом кораку је да помогне у избору релевантних ефеката и ризика, а не да уведе додатну формалну обавезу. Појам логике интервенције и теорија промене детаљније су објашњени у одговарајућем одељку овог приручника; овде се приказује само њихова примена у анализи ефеката.

Основни ланац је:

Ресурси → Активности → Резултати → Исходи → Ефекти

Ланац је усклађен са хијерархијом циљева и показатеља из Уредбе: резултати се везују за мере, исходи за посебне циљеве, а ефекти за општи циљ.

За сваку значајну меру треба проверити:

- које активности су неопходне за њено спровођење;
- који непосредни резултати треба да настану;
- каква промена се очекује код циљне групе или у систему;
- који шири ефекти могу настати;
- које претпоставке и ризици утичу на остварење те промене.

Такав приказ помаже да се разликују резултати спровођења од стварних ефеката мере. На пример, код субвенције број одобрених захтева и износ исплаћених средстава представљају резултате спровођења. Економски ефекат постоји тек ако мера доведе до нових инвестиција, запошљавања, веће продуктивности или друге промене која се не би остварила без мере.

Сложене мере

Једна мера може обухватити активности различите природе. Подстицајна мера, на пример, може захтевати прописивање услова, успостављање административног поступка, информисање корисника и надзор над коришћењем средстава. Код сложених мера корисно је одвојено утврдити значајне активности, јер оне могу производити различите ефекте и ризике. Такво раздвајање није обавезно за сваку меру, већ се примењује када без њега није могуће правилно проценити трошкове, капацитете или ризике.



Пример: Дуално образовање

Као пример користимо увођење дуалног образовања – меру коју чини пакет активности различите природе.

Активност	Природа	Примарна категорија ефеката
Измене и допуне закона о средњем образовању	Регулаторна	Управљачки, друштвени
Координационо тело са привредним коморама	Институционално-управљачка	Управљачки
Обуке наставника и ментора у привреди	Информативно-едукативна	Друштвени, економски



Финансијска подршка предузећима за прихват ученика

Подстицајна

Економски, финансијски

Кампања информисања ученика и родитеља

Информативно-едукативна

Друштвени

Пример показује да анализа сложене мере треба да обухвати све значајне активности, а не само њен примарни инструмент.

Веза са категоријама ефеката

Наредна табела прати редослед ланца резултата (од ресурса ка ефектима), а не редослед категорија из члана 10. Уредбе.

Категорија	Полазиште у логици интервенције	Шта се анализира
Финансијски ефекти	Ресурси	Потребна средства, извори финансирања и ефекти на буџете.
Управљачки ефекти	Активности и капацитети	Надлежности, организација, кадрови, поступци и системи потребни за спровођење.
Економски ефекти	Исходи и ефекти	Пословање, инвестиције, продуктивност и приступ тржишту.
Ефекти на друштво	Исходи и ефекти	Људска права и социјално укључивање, тржиште рада, јавне услуге, здравље, култура и родна равноправност.
Ефекти на животну средину и климатске промене	Исходи и ефекти	Ваздух, вода, земљиште, биодиверзитет, отпад, енергетска ефикасност и климатске промене.
Ризици	Сви делови ланца	Претпоставке, могући прекиди у спровођењу и мере ублажавања.

Табела служи као оријентација. Једна активност може имати ефекте у више категорија, па анализа не треба да се заснива само на формалном типу мере.

2.5.3 Одабир значајних ефеката

Након идентификовања могућих ефеката потребно је одредити који од њих захтевају детаљнију анализу. Одабир значајних ефеката спречава да се анализа сведе на формално обрађивање свих питања из прилога Уредбе, али и да се без образложења изоставе негативни или индиректни ефекти. У даљу анализу улазе ефекти који могу утицати на избор опције, начин спровођења или положај погођених група.

За сваки ефекат треба утврдити:

- **правац** — позитиван, негативан или без значајног утицаја;
- **карактер** — директан или индиректан;
- **значај** — висок, средњи, низак или занемарљив.

Правац и карактер се идентификују, а значај се процењује. Ефекти средњег и високог значаја детаљније се анализирају и приказују у документу јавне политике. Ефекти ниског значаја могу се навести сажето, док је за занемарљиве ефекте довољно евидентирати да су размотрени.

Критеријуми за процену значаја

Значај ефекта процењује се према:

1. **величини** — броју погођених лица, висини трошкова или користи и обиму промене;
2. **вероватноћи** — изгледима да ће ефекат стварно настати;
3. **трајању и повратности** — дужини трајања и могућности да се негативан ефекат отклони;
4. **расподели** — ко сноси трошкове, а ко остварује користи;
5. **посебној осетљивости** — да ли ефекат несразмерно погађа осетљиве друштвене групе, МСП, заштићена подручја или друге изложене групе.

Није потребно механички бодовати сваки критеријум. Процена треба да буде образложена и заснована на расположивим подацима. Процена значаја није симетрична. Сваки негативан ефекат који је препознат као могућ приказује се и образлаже и када је малог обима; не пребија се са користима опције, а за њега се планирају мере ублажавања (чл. 10. ст. 3. Уредбе); ако ублажавање није могуће или сразмерно, наводи се преостали ефекат. Неповратан негативан ефекат или снажан утицај на осетљиву групу може бити значајан и када је укупан број погођених лица мали.



Better Regulation Toolbox, алат #18 (*Identification and screening of impacts*), нуди контролна питања за идентификовање и процену значаја ефекта, а алат #60 (*Options screening*) поступак сужавања анализе на значајне опције и ефекте.

Обавезне области

Начело пропорционалности утиче на обим разраде, али не укида обавезне елементе документа:

- за стратегију и програм увек се процењују укупни трошкови реализације и извори средстава, а при усвајању се прилаже процена финансијских средстава потребних за спровођење (чл. 19. и 20. Уредбе);
- када постоји обавеза стратешке процене утицаја на животну средину, еколошки и климатски ефекти анализирају се у том поступку (члан 13. став 2. Уредбе).

Приказ резултата

У документу јавне политике не мора се приказивати посебна матрица одабира опција. Потребно је приказати:

- значајне позитивне и негативне ефекте;
- групе на које се односе;
- податке и претпоставке на којима се процена заснива;

- неизвесности и ризике;
- додатне мере за смањење, односно отклањање негативних ефеката.

Честе грешке

- све категорије ефеката обрађују се истом детаљношћу, без обзира на њихов значај;
- питања из прилога Уредбе третирају се као обавезан контролни списак уместо као подсетник;
- резултати спровођења приказују се као ефекти мере;
- прећутно се изостављају негативни или индиректни ефекти, без образложења;
- значај се процењује само према укупном броју погођених лица;
- не разматрају се разлике између погођених група;
- утврђени негативни ефекти не доводе до измене мере или планирања додатних мера за њихово смањење.

2.5.4 Економски ефекти

Мере јавне политике могу утицати на услове пословања и када њихов основни циљ није економски. Према члану 11. Уредбе, анализом економских ефеката сагледавају се значајни директни и индиректни, позитивни и негативни ефекти опција, односно мера, на:

- пословање привредних субјеката;
- инвестиције;
- продуктивност;
- приступ тржишту.

Анализа треба да утврди на које привредне субјекте мера утиче, шта се за њих мења, колики је значај промене и да ли су потребна прилагођавања мере или додатне мере за ублажавање негативних ефеката.

Број корисника, број додељених субвенција, број измењених поступака или износ исплаћене подршке представљају резултате спровођења, а не економске ефекте. Економски ефекат настаје ако мера доведе до промене трошкова, прихода, инвестиција, продуктивности, конкуренције или приступа тржишту.

Области анализе

- **Пословање привредних субјеката** обухвата ефекте на оснивање и престанак пословања, оперативне и административне трошкове, приходе, запосленост, инспекцијски надзор, решавање спорова и коришћење јавних услуга.
- **Инвестиције** обухватају ефекте на улагања у опрему, технологију, производне капацитете, развој производа, обуке, енергетску ефикасност и заштиту животне средине.
- **Продуктивност** обухвата ефекте на организацију рада, употребу ресурса, технолошки развој, иновације и квалитет производа и услуга.
- **Приступ тржишту** обухвата ефекте на улазак на тржиште и излазак с њега, конкуренцију, цене, приступ финансирању, извоз и укључивање у ланце вредности.

Не мора свака мера имати ефекте у све четири области. Разрађују се само релевантни и значајни ефекти. За детаљан списак питања користи се Прилог 5 Уредбе.

Директни и индиректни ефекти

Директни ефекти настају за привредне субјекте на које се мера непосредно односи. То могу бити трошкови усклађивања, административни трошкови, трошкови опреме, промена прихода, уштеде или користи од подстицаја.

Индиректни ефекти настају за друге субјекте или кроз промене тржишних услова. Они се могу испољити кроз цене, конкуренцију, инвестиције, продуктивност, квалитет производа или структуру тржишта.

При анализи треба разликовати групе привредних субјеката. Иста мера може различито утицати на микро, мала, средња и велика предузећа, на нове и постојеће учеснике, као и на поједине секторе, добављаче, конкуренте и купце.

Трошкови и користи

Најчешћи трошкови за привредне субјекте су:

- **трошкови усклађивања** — прилагођавање пословања новим захтевима;
- **административни трошкови** — пријаве, дозволе, извештавање, достављање података и поступање у надзору;
- **инвестициони и организациони трошкови** — набавка опреме, измена производног процеса, увођење технологије и обука запослених;
- **прелазни трошкови** — привремени трошкови током прилагођавања, укључујући пад производње или промену запослености;
- **индиректни трошкови** — неповољни ефекти на конкуренцију, инвестиције, продуктивност, цене или квалитет.

Трошкове треба поделити на једнократне и понављајуће. Ова подела је важна за одређивање прелазних рокова, фазно увођење мере и процену трајног оптерећења.

Користи могу бити смањење трошкова и времена, раст прихода и продуктивности, лакши приступ финансирању и тржишту, већа правна сигурност, бољи квалитет и мањи пословни ризици.

Код подстицајних мера износ субвенције није нето економски трошак за друштво, већ трансфер из буџета кориснику. Економска анализа треба да обухвати административне трошкове, опортунитетни трошак јавних средстава, губитак благостања (deadweight loss), могуће истискивање других привредних субјеката и стварну промену понашања корисника.

Поступак анализе

Анализа економских ефеката спроводи се кроз следеће кораке:

1. **Утврдити погођене групе.** Навести непосредно и посредно погођене привредне субјекте и, када је важно, разлике према величини, сектору, региону или положају на тржишту.
2. **Утврдити промену.** Описати шта се за сваку групу мења у односу на основни сценарио.
3. **Идентификовати трошкове и користи.** Раздвојити директне и индиректне, једнократне и понављајуће ефекте.
4. **Проверити области из члана 11.** Утврдити да ли мера утиче на пословање, инвестиције, продуктивност или приступ тржишту.
5. **Оценити значај.** Навести правац, величину, трајање, вероватноћу и расподелу ефекта.

6. **Прилагодити меру.** Код значајних негативних ефеката размотрити прелазни рок, фазно увођење, поједностављење поступка, додатну подршку или прилагођена правила за најпогођеније групе.

Квантитативна процена није увек неопходна. За мере мањег значаја довољна је образложена квалитативна оцена. Квантитативне методе користе се када су ефекти значајни, подаци довољно поуздани и резултат може утицати на избор или обликовање мере.

Избор аналитичког алата

- **Анализа трошкова и користи** примењује се када се главни трошкови и користи могу изразити у новцу.
- **Анализа ефективности трошкова** користи се када се користи не могу поуздано изразити у новцу, али се ефекат може измерити у физичким или другим неновчаним јединицама.
- **Тест утицаја на МСП** користи се када постоји могућност да мера несразмерно оптерети микро, мала и средња предузећа.
- **Анализа конкуренције** користи се када мера може утицати на улазак на тржиште, број учесника, цене, избор, квалитет или иновације.

Детаљнија објашњења анализе трошкова и користи и анализе ефективности трошкова дата су у Анексу 4 овог Приручника.

Ефекти на конкуренцију

Ефекте на конкуренцију треба проверити код регулаторних мера, субвенција, јавних конкурса, јавних набавки и других мера које могу променити положај учесника на тржишту.

Посебно треба проверити да ли мера:

- уводи или повећава баријере за улазак на тржиште или излазак с њега;
- фаворизује одређене групе привредних субјеката;
- ограничава број учесника;
- утиче на цене, количине, квалитет или доступност производа и услуга;
- смањује подстицаје за иновације или ефикасно пословање.



Better Regulation Toolbox За детаљнију анализу могу се користити Tool #23 (The SME test) и Tool #24 (Competition)



Пример: оптимизација административних поступака

Мера предвиђа укидање непотребних прилога, електронско подношење захтева, плаћање такси електронским путем и праћење статуса предмета.

Област	Правац	Ефекат
Пословање	Позитиван	Мањи трошкови и мање времена за подношење захтева и комуникацију са органима.
Пословање	Негативан ризик	Трошкови прилагођавања за субјекте са slabим дигиталним капацитетима.



Инвестиције	Позитиван	Бржи и предвидљивији поступци за дозволе и сагласности.
Продуктивност	Позитиван	Мање радног времена утрошеног на административне поступке.
Приступ тржишту	Позитиван	Мање административне препреке за нове и мале привредне субјекте.

Ако су мањи привредни субјекти изложени већим трошковима прилагођавања, мера се може допунити прелазним периодом, упутствима, техничком подршком и тестирањем услуге са корисницима.

Приказ у документу јавне политике

У документу јавне политике треба сажето приказати:

- погођене групе привредних субјеката;
- главне позитивне и негативне ефекте;
- област из члана 11. на коју се ефекат односи;
- да ли је ефекат директан или индиректан, једнократан или понављајући;
- значајне разлике између група привредних субјеката;
- мере за ублажавање негативних ефеката;
- коришћене податке, претпоставке и ограничења.

Детаљни прорачуни и специјализоване анализе могу се приложити као посебна аналитичка документација.

Честе грешке

- економски ефекти своде се на фискални трошак или износ субвенције;
- сви привредни субјекти посматрају се као једна група;
- непосредни резултати мере приказују се као економски ефекти;
- занемарују се индиректни ефекти и ефекти на конкуренцију;
- приказују се само краткорочни ефекти;
- непоуздана процена приказује се као прецизан резултат;
- утврђен негативан ефекат не доводи до измене мере или планирања мера ублажавања.

Трошкови и користи

Трошкови и користи могу се разврстати по више основа. Те поделе не треба мешати, јер одговарају на различита питања.

Према вези са мером.

- **директни трошкови и користи** настају непосредно за адресате или кориснике мере;
- **индиректни трошкови и користи** настају преко промена на тржишту, код добављача, купаца, конкурената или других субјеката.

Према природи.

- **административни трошкови** су време и новац потребни за пријаве, дозволе, извештавање, достављање података, вођење евиденција и комуникацију са органима;
- **материјални трошкови усклађивања** настају због набавке опреме, измене производног процеса, ангажовања стручњака, обуке запослених или испуњавања техничких стандарда;
- **финансијски трошкови за привредне субјекте** могу обухватити накнаде, таксе, доприносе, трошкове финансирања и друге новчане обавезе;
- **индиректни економски трошкови** настају кроз промене конкуренције, инвестиција, продуктивности, цена, квалитета или структуре тржишта.

Према трајању.

- **једнократни трошкови** настају при почетном прилагођавању, као што су упознавање са захтевима, измена процедура или набавка опреме;
- **понављајући трошкови** настају редовно, на пример због извештавања, одржавања опреме или континуираног испуњавања стандарда;
- **прелазни трошкови** временски су ограничени и настају док се привредни субјекти прилагођавају новој мери.

И административни и материјални трошкови могу бити једнократни или понављајући. Прелазни трошак није посебна врста трошка по својој природи, већ означава да се трошак јавља током ограниченог периода прилагођавања.



Слика 2.9: Економски ефекти – Подела трошкова мере јавне политике

Користи се могу разврстати на исти начин. Оне могу бити директне или индиректне, једнократне или понављајуће, краткорочне или дугорочне. Могу обухватити:

- смањење административних и производних трошкова;
- уштеду времена;
- раст прихода;
- лакши приступ финансирању;
- већи квалитет производа или услуга;
- мањи пословни ризик;
- већу продуктивност;
- приступ новим купцима и тржиштима;
- већу предвидљивост и правну сигурност.



Савет

Не треба квантификовати само оно што је најлакше измерити. Мали административни трошак за велики број субјеката може бити значајан, као што и велики трошак за малу групу може бити пресудан за њен опстанак или приступ тржишту.

2.5.5 Ефекти на друштво

Анализом ефеката на друштво утврђује се како предложена мера утиче на положај различитих група становништва. Посебно се разматра да ли су користи и трошкови мере равномерно распо-
ређени и да ли мера неповољно утиче на осетљиве друштвене групе. Према члану 12. Уредбе, анализирају се ефекти на:

1. људска права, социјално укључивање, једнакост третмана и недискриминацију;
2. тржиште рада, запошљавање и услове за рад;
3. квалитет, доступност и приуштивост образовања, социјалне и здравствене заштите, становања, хране, воде, енергије и других јавних услуга;
4. здравље људи;
5. доступност културних садржаја и очување културног наслеђа;
6. жене и мушкарце, односно родну равноправност.



Напомена

При анализи се користе и питања из Прилога 6 Уредбе. Број корисника, број пружених услуга или број лица укључених у програм нису сами по себи друштвени ефекти. Ефекат постоји када се промени положај корисника, на пример њихов приступ правима и услугама, запосленост, здравље, безбедност, доходак или квалитет живота.

Како се спроводи анализа ефеката на друштво

Анализа се спроводи у пет корака.

Корак 1 – Утврдити на кога мера утиче. Полази се од циљних група и заинтересованих страна које су идентификоване приликом анализе проблема.

Поред непосредних корисника, треба размотрити и:

- лица која сnose трошкове или нове обавезе;
- чланове породице и друга посредно погођена лица;
- запослене и пружаоце услуга;
- становништво одређеног подручја;
- групе које могу имати отежан приступ мери.

Није потребно анализирати све могуће категорије становништва. Издвајају се групе код којих се полазни положај, могућност коришћења мере или очекивани исход разликују.

Корак 2 – Описати шта се за сваку групу мења. За сваку значајну групу треба навести конкретну промену коју мера производи.

Промена се може односити на:

- остваривање права;
- приступ јавној услузи;
- цену или друге трошкове за корисника;
- могућност запошљавања и услове рада;
- изложеност здравственом или другом ризику;
- обим подршке или заштите.

Треба обухватити и посредне и ненамераване последице. На пример, услуга дневног боравка непосредно користи лицу коме је потребна подршка, али истовремено може омогућити члану породице да се запосли.

Корак 3 – Проверити области из члана 12.. Шест области из члана 12. користе се као контролна листа. За сваку меру разматрају се само области у којима су ефекти вероватни и значајни.

Контролна питања за детаљнију анализу дата су у Прилогу 6 Уредбе.

Корак 4 – Оценити расподелу и значај ефеката. За сваки утврђени ефекат треба оценити:

- да ли је позитиван или негативан;
- колико лица обухвата;
- колика је његова величина;
- колико дуго траје;
- колико је вероватно да ће настати;
- да ли се последице могу отклонити;
- да ли несразмерно погађа осетљиву групу.

Просечан позитиван ефекат може прикрити неповољан положај мање групе. Зато, по потреби, податке треба разврстати према полу, старости, инвалидитету, месту становања, приходу, образовању или другом обележју које утиче на исход мере.

Ефекат на мали број лица може бити значајан ако се односи на основно право или ако су последице тешке и неповратне.

Табела 2.17: Основна питања за анализу ефекта на друштво

Област:	Основна питања:
Људска права и недискриминација	Да ли мера мења начин остваривања права? Да ли формално једнако правило несразмерно погађа неку групу? Да ли постоји делотворна заштита?
Тржиште рада и услови за рад	Да ли мера утиче на број и квалитет радних места, зараде, сигурност запослења, радно време или безбедност на раду?
Јавне услуге	Да ли се мењају квалитет, територијална доступност, цена, време чекања или физичка, језичка и дигитална приступачност услуге?
Здравље људи	Да ли мера утиче на физичко или ментално здравље, изложеност загађењу, повредама, стресу или другим ризицима?
Култура и културно наслеђе	Да ли се мења приступ културним садржајима или положај културних добара, локалних заједница и културних радника?
Родна равноправност	Да ли мера различито утиче на жене и мушкарце у погледу прихода, запошљавања, услуга, безбедности, ресурса, одлучивања или неплаћеног рада?

Корак 5 – Прилагодити меру и показатеље. Ако анализа покаже значајан негативан или неједнако распоређен ефекат, треба размотрити:

- измену услова мере;
- додатну подршку одређеној групи;
- прелазни период;
- територијално или циљано усмеравање;
- прилагођавање услуге особама са инвалидитетом;
- додатни начин приступа услузи;
- механизам притужбе или жалбе;
- постепено или пилот-увођење мере.

Мере за ублажавање негативних последица уносе се у саму меру и прате одговарајућим показатељима.



Пример: проширење организованог скрининга рака дојке

Националним програмом раног откривања карцинома дојке уређено је организовано позивање жена на мамографски преглед, спровођење додатне дијагностике, контрола квалитета и праћење резултата програма.^{ab} Постојећи програм обухвата жене узраста од 50 до 69 година. Претпоставимо да се разматра његово проширење и на жене узраста од 40 до 49 година.

Погођене групе

За жене од 40 до 49 година повећава се могућност ранијег откривања болести, али и ризик од лажно позитивних налаза и додатних дијагностичких поступака.

За жене од 50 до 69 година проширење може продужити време чекања ако нису обезбеђени додатна опрема, особље и термини.

Жене из удаљених подручја и жене које отежано користе здравствене услуге могу имати мању корист од проширења ако услуга није стварно доступна.

Релевантни ефекти



Анализирају се:

- користи и штете по здравље жена од 40 до 49 година;
- квалитет и доступност здравствене заштите;
- утицај на постојећу циљну групу;
- разлике у приступу између подручја и друштвених група.

Стручна и академска литература користи се за процену користи и штета скрининга у новој старосној групи. Домаћи подаци о постојећем програму користе се за процену капацитета и територијалне доступности.

У периоду од 2013. до 2023. године у оквиру Програма обављена је 445.261 скрининг мамографија, од чега готово трећина у мобилним мамографским јединицама. Ови подаци указују на то да се пре проширења мора проверити да ли постојећи кадровски и технички капацитети могу да обухвате нову циљну групу и да ли је услуга подједнако доступна у различитим деловима земље.

Утицај налаза на меру

Ако су очекиване користи оправдане, али капацитети нису довољни, проширење се може уводити постепено, уз додатну опрему, особље, капацитете за додатну дијагностику и већу употребу мобилних мамографа. Ако би проширење значајно продужило чекање или смањило обухват жена од 50 до 69 година, мера се одлаже или мења.

Показатељи

Поред броја позваних и прегледаних жена, треба пратити:

- одзив по старости и територији;
- стадијум болести при дијагнози;
- удео лажно позитивних налаза;
- време до додатне дијагностике;
- време чекања и обухват жена од 50 до 69 година.

^aНационални програм раног откривања карцинома дојке, „Службени гласник РС”, број 73/2013.

^bВ. Јовановић и др., „Имплементација и перформансе Националног програма организованог скрининга карцинома дојке у Републици Србији: кратак осврт на деценију праксе (2013–2023)”, *Гласник јавног здравља*, год. 99, св. 2, 2025, DOI: 10.5937/serbjph2502134J.

Циљеви одрживог развоја и родна равноправност

Циљеви документа јавне политике повезују се са релевантним циљевима и подциљевима одрживог развоја. Није довољно навести број ЦОР. Треба објаснити како мера доприноси подциљу и којим показатељем ће се тај допринос пратити. Поступак повезивања са ЦОР дат је у Анексу А10 овог Приручника.

Родна равноправност разматра се и као посебан ефекат мере и приликом утврђивања показатеља. Није довољно навести да мера једнако важи за жене и мушкарце. Треба проверити њихов полазни положај, могућност коришћења мере и разлике у очекиваним исходима.

Када су родне разлике релевантне, почетне и циљане вредности показатеља исказују се према полу.



ЦОР и родна равноправност

ЦОР и родна равноправност повезују се са циљевима, мерама и показатељима приликом њиховог утврђивања, а не накнадним додавањем опште напомене.

Приказ налаза

У документу јавне политике треба навести:

- групе на које мера утиче;
- промену коју мера производи;
- главне позитивне и негативне ефекте;
- разлике у ефектима између група;
- изворе података и ограничења анализе;
- измене мере или начин ублажавања негативних ефеката;
- показатеље за праћење исхода.

Није довољно навести да мера позитивно утиче на грађане. Треба показати на које групе утиче, шта се за њих мења и како су користи и трошкови распоређени.

Честе грешке

- **Број корисника приказује се као друштвени ефекат.** Не утврђује се да ли се положај корисника променио.
- **Сви грађани посматрају се као једна група.** Не разматрају се разлике према полу, старости, приходу, инвалидитету или месту становања.
- **Анализирају се само непосредни корисници.** Изостављају се породице, запослени и друге посредно погођене групе.
- **Формално једнако правило сматра се недискриминаторним.** Не проверава се да ли мера несразмерно погађа одређену групу.
- **ЦОР и родна равноправност додају се накнадно.** Не повезују се са циљевима, мерама и показатељима.
- **Утврђен негативан ефекат не доводи до измене мере.** Не предвиђа се начин ублажавања или праћења последица.



Покушајте сами: анализа ефеката мере на друштво

Изаберите једну меру и анализирајте до три групе на које она значајно утиче. За сваку групу попуните поља у наставку.

Погођена група 1

Питање	Налаз
Погођена група	
Шта се за групу мења?	
Област из члана 12.	
Правац, трајање и значај ефекта	
Измена мере или начин ублажавања	

Погођена група 2

Питање

Налаз

Погођена група

Шта се за групу мења?

Област из члана 12.

Правац, трајање и значај ефекта

Измена мере или начин ублажавања

Погођена група 3

Питање

Налаз

Погођена група

Шта се за групу мења?

Област из члана 12.

Правац, трајање и значај ефекта

Измена мере или начин ублажавања

2.5.6 Ефекти на животну средину и климатске промене

Анализом ефеката на животну средину и климатске промене утврђује се како предложене опције и мере утичу на природне ресурсе, квалитет животне средине, емисије гасова са ефектом стаклене баште и отпорност на климатске ризике. Према члану 13. Уредбе, анализирају се значајни позитивни и негативни, непосредни и посредни ефекти на:

- очување режима вода;
- квалитет ваздуха, земљишта и хране;
- биодиверзитет;

- прилагођавање измењеним климатским условима.

Разматрају се и ефекти на управљање отпадом, инфраструктуру, природна добра и сировине, енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије, емисије гасова са ефектом стаклене баште и друге чиниоце који су важни за конкретну меру.

При анализи се разматрају питања из Прилога 7 Уредбе.

Зелени аспекти треба да се укључе од почетка израде документа, а не тек у завршној анализи ефеката. То подразумева да се, по потреби, већ у опису стања и анализи проблема узму у обзир климатски ризици и пројекције, да се при разматрању опција упореде њихови утицаји на животну средину и да се у мере уграде услови за спречавање или смањење негативних утицаја. За сложеније мере може се размотрити и примена решења заснованих на природи, самостално или у комбинацији са техничким решењима.



Смернице за укључивање зелених аспеката За практична упутства могу се користити [Смернице за укључивање зелених аспеката у документе јавних политика](#) (Републички секретаријат за јавне политике и Министарство заштите животне средине, 2025). Смернице обухватају укључивање климатских аспеката у планирање, усклађивање израде документа са стратешком проценом утицаја, анализу ефеката када се СПУ не спроводи, као и повезивање циљева са Агендом 2030 и Зеленом агендом за Западни Балкан.



Проверите да ли се спроводи СПУ

На почетку израде документа треба утврдити да ли се за њега спроводи стратешка процена утицаја на животну средину. Ако се СПУ спроводи, анализа ефеката на животну средину израђује се у том поступку, а у документ јавне политике уноси се преглед најважнијих резултата из извештаја о СПУ. Ако се СПУ не спроводи, ефекти се анализирају у оквиру ех-анте анализе према питањима из Прилога 7 Уредбе.

Однос са стратешком проценом утицаја

Стратешка процена утицаја на животну средину спроводи се у складу са законом којим се уређује ова област.³ Овај приручник не објашњава поступак и методологију израде СПУ. Питање да ли се СПУ спроводи треба решити на почетку израде документа, како би се два поступка временски ускладила. Када се СПУ спроводи, у документу јавне политике треба сажето приказати:

- главне позитивне и негативне утицаје;
- ризике који могу настати током спровођења документа;
- мере за спречавање или смањење негативних утицаја;
- показатеље и начин праћења стања животне средине.

Детаљна анализа, методологија, разматране варијанте и образложење налаза остају у извештају о СПУ.

³Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС”, број 94/2024.

У документу јавне политике не препричава се извештај о СПУ. Приказују се налази који су важни за избор опција, обликовање мера и праћење њиховог спровођења.

Ако се СПУ не спроводи, предлагач кратко проверава да ли мера има значајне ефекте на животну средину и климатске промене.

Спровођење анализе

Анализа се спроводи у четири корака.

Корак 1 – Утврдити шта мера мења. Најпре треба размотрити да ли мере могу утицати на животну средину. На пример, то могу бити мере које се односе на:

- изградњу или коришћење инфраструктуре;
- промену технологије, односно начина производње или потрошње;
- употребу воде, енергије, земљишта или сировина;
- стварање отпада и емисија;
- промену саобраћајних токова;
- увођење стандарда, дозвола, забрана или подстицаја.

Не посматра се само почетна фаза мере. Код објеката, инфраструктуре и опреме често су важнији ефекти који настају током њиховог коришћења.

Корак 2 - Утврдити релевантне чиниоце. За сваку значајну меру треба проверити да ли утиче на:

- воде;
- ваздух;
- земљиште и храну;
- биодиверзитет и станишта;
- употребу енергије и природних ресурса;
- настајање и третман отпада;
- емисије гасова са ефектом стаклене баште;
- изложеност поплавама, сушама, пожарима, топлотним таласима и другим климатским ризицима.

Не анализирају се механички сви чиниоци. Издвајају се они за које постоји основана могућност значајног ефекта.

Област	Основно питање
Воде	Да ли мера мења потрошњу воде, квалитет површинских или подземних вода, режим отицања или ризик од поплава?
Ваздух, земљиште, храна	Да ли настају нове емисије, прашина, бука, загађење земљишта или ризик од контаминације хране?

Биодиверзитет	Да ли мера утиче на заштићена подручја, станишта, врсте или повезаност екосистема?
Енергија, ресурси и отпад	Да ли се мења потрошња енергије и сировина? Колико отпада настаје и како ће се њиме управљати?
Климатске промене	Да ли мера повећава или смањује емисије гасова са ефектом стаклене баште? Да ли је изложена климатским ризицима?

Корак 3 - Оценити значај ефеката. За сваки релевантан ефекат треба утврдити:

- да ли је позитиван или негативан;
- да ли је непосредан или посредан;
- просторни обим ефекта;
- трајање ефекта;
- вероватноћу настанка;
- да ли се сабира са постојећим оптерећењима;
- да ли се последице могу отклонити.

Посебну пажњу треба посветити кумулативним и неповратним ефектима. Појединачна мера може имати ограничен утицај, али више сличних мера на истом подручју може створити значајно оптерећење.



Неповратне последице

Губитак станишта, трајно загађење земљишта или нарушавање режима вода треба, кад год је могуће, избећи изменом мере. Техничке мере ублажавања нису увек довољне.

Корак 4 - Прилагодити меру и показатеље. Ако анализа покаже значајан негативан ефекат, треба размотрити:

1. избегавање ефекта изменом мере;
2. смањење обима или вероватноће ефекта;
3. ублажавање последица;
4. надокнаду штете ако се она не може избећи.

То може захтевати промену локације или технологије, строже услове за кориснике, ограничење обима активности, контролу емисија, поновну употребу материјала, боље управљање отпадом или додатно праћење.

Није довољно утврдити негативан ефекат. Налаз треба да доведе до измене мере, додатног услова или показатеља за праћење.

Подаци и стручна подршка

За анализу се користе званична мерења и регистри, извештаји о стању животне средине, просторни и урбанистички планови, подаци надлежних органа и јавних предузећа, стручне студије и академска литература.

Када су ефекти технички сложени, анализу треба спровести уз подршку стручњака из одговарајуће области.

Недостатак података треба навести као ограничење анализе и предвидети прикупљање недостајућих података током спровођења документа.



Better Regulation Toolbox За додатна методолошка упутства може се користити **Tool #36** (Environmental impacts).



Пример: приказ резултата СПУ у програму управљања отпадом

Претпоставимо да програм управљања отпадом предвиђа одвојено сакупљање отпада, изградњу центра за сортирање и затварање неуређених одлагалишта.

За програм је израђена стратешка процена утицаја на животну средину. У самом програму не понавља се целокупан извештај о СПУ, већ се приказују његови најважнији резултати.

Главни позитивни ефекти

Спровођењем програма очекују се:

- мања количина отпада који се одлаже;
- већи обим поновне употребе и рециклаже;
- смањење загађења земљишта и вода;
- затварање и санација неуређених одлагалишта.

Главни негативни ризици

СПУ је указала на могуће емисије, буку, непријатне мирисе и повећан саобраћај у близини постројења, као и на ризик од загађења земљишта и вода ако се отпадом не управља правилно.

Мере уграђене у програм

На основу налаза СПУ, програм предвиђа:

- избор локација ван осетљивих и заштићених подручја;
- контролу отпадних вода, мириса, прашине и буке;
- безбедне правце транспорта отпада;
- санацију затворених одлагалишта;
- праћење квалитета земљишта, вода и ваздуха.

Показатељи

Поред количине сакупљеног отпада, прате се:

- удео поновно употребљеног и рециклираног отпада;
- количина отпада одложеног на депоније;
- број затворених и санираних неуређених одлагалишта;
- резултати праћења квалитета вода, земљишта и ваздуха;
- број прекорачења прописаних граничних вредности.

Овакав приказ је довољан за документ јавне политике. Детаљно вредновање варијанти, методологија и просторна анализа остају у извештају о СПУ.^а

^аПример је заснован на извештајима о стратешкој процени утицаја регионалних планова управљања отпадом на животну средину.

Приказ налаза

Када се СПУ спроводи, у документу јавне политике приказују се:

- главни позитивни и негативни утицаји;
- ризици који могу настати током спровођења;
- мере за спречавање и смањење негативних утицаја;
- показатељи и начин праћења;
- упућивање на извештај о СПУ.

Када се СПУ не спроводи, у документу треба сажето навести:

- активности које производе ефекте;
- релевантне чиниоце животне средине;
- главне позитивне и негативне ефекте;
- измене мере или додатне услове;
- показатеље за праћење.

Није довољно навести да мера доприноси заштити животне средине. Треба показати шта се мења, у ком обиму и на основу којих налаза.

Сценарио	Где се води анализа	Шта улази у документ јавне политике	Обавезе предлагача
СПУ је обавезна	У поступку СПУ, према Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину	Преглед најважнијих резултата извештаја о СПУ (чл. 13. ст. 2.)	Обавезно спровести мере утврђене у извештају о СПУ; ако је за спровођење надлежан други орган, обавестити га (чл. 13. ст. 3.)
СПУ није обавезна	У оквиру АЕЈП, на основу питања из Прилога 7 Уредбе	Налази анализе еколошких ефеката, у складу са значајем мере и начелом пропорционалности	Идентификовати негативне ефекте и планирати додатне мере у складу са чл. 10. ст. 3. Уредбе

Табела 4 Анализа еколошких ефеката Мере 4 по релевантним предметима из чл. 13. (илустративни пример)

Предмет анализе	Правац	Опис ефекта	Значај
Емисије гасова са ефектом стаклене баште	Позитиван (директан, дугорочан)	Смањење директних емисија из грејања и индиректних емисија из потрошње електричне енергије; процена 25–35 хиљада тона CO ₂ eq годишње по завршетку радова на свим објектима	Висок
Енергетска ефикасност	Позитиван (директан)	Просечни пад потрошње енергије у реновираним објектима од 60%; кумулативно уштеда од ~120 GWh годишње	Висок
Квалитет ваздуха	Позитиван (посредан, локалан)	Смањење локалних емисија PM, NO _x , SO ₂ из индивидуалних котлова на чврста горива; ефекти осетни у градским подручјима	Средњи
Управљање отпадом	Негативан (краткорочан, локалан)	Грађевински отпад из санационих радова; процена 8–12 хиљада тона укупно	Средњи
Природна добра и сировине	Двосмеран	Потрошња грађевинских материјала и изолације; могу се применити обновљиви и рециклирани материјали	Низак–средњи
Прилагођавање климатским променама	Позитиван (посредан)	Побољшана топлотна изолација смањује потребу за хлађењем у топлотним таласима; повећана отпорност јавних објеката	Средњи

Честе грешке

- **Питање СПУ оставља се за крај.** Поступак треба покренути на почетку израде документа.
- **У документу се препричава цео извештај о СПУ.** Треба приказати само главне налазе, мере и показатеље.
- **У документу се само наводи да је СПУ спроведена.** Не објашњава се како су налази СПУ утицали на мере.
- **Анализира се само почетна фаза мере.** Не разматрају се ефекти који настају током коришћења инфраструктуре, објеката или опреме.
- **Климатски ефекат своди се на општу тврдњу.** Не процењују се емисије, климатски ризици или отпорност мере.
- **Негативан ефекат не доводи до измене мере.** Не предвиђају се додатни услови, мере заштите или показатељи.



Покушајте сами: Приказ анализе ефеката на животну средину
Изаберите један документ јавне политике.

Ако је за документ израђена СПУ, на основу извештаја издвојите:

1. главне позитивне утицаје;
2. главне негативне утицаје и ризике;
3. мере које треба уградити у документ;
4. показатеље за праћење.

Ако се СПУ не спроводи, за једну меру утврдите:

1. шта мера мења;
2. на које чиниоце животне средине утиче;
3. који су ефекти значајни;
4. како треба изменити меру;
5. шта треба пратити.

Проверите:

1. Да ли је јасно наведено да ли се СПУ спроводи?
2. Да ли су издвојени само најважнији налази?
3. Да ли су налази повезани са конкретним мерама и условима?
4. Да ли су обухваћени дугорочни и кумулативни ефекти?
5. Да ли су одређени показатељи за праћење?

2.5.7 Финансијски ефекти

Анализом финансијских ефеката утврђује се колико је јавних средстава потребно за спровођење опција и мера, из којих извора ће та средства бити обезбеђена и како ће спровођење опција и мера утицати на јавне приходе, расходе, примања и издатке.

Финансијска анализа треба да одговори на три питања:

1. Колико кошта спровођење мере?
2. Из којих извора ће потребна средства бити обезбеђена?
3. Како мера утиче на буџет и друге јавне финансије?

Према члану 15. Уредбе, анализа финансијских ефеката обухвата:

1. процену финансијских средстава потребних за реализацију опција, односно мера;
2. идентификацију могућих извора средстава потребних за њихову реализацију;
3. процену финансијских ефеката реализације документа јавне политике на буџет, односно на јавне приходе и расходе на републичком, покрајинском или нивоу јединице локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује буџетски систем.

При анализи се разматрају и питања из Прилога 9 Уредбе.

Уз стратегију, односно програм, приликом усвајања прилаже се процена финансијских средстава потребних за спровођење, у складу са прописима којима се уређује исказивање процењених финансијских ефеката аката на буџет.

Начело пропорционалности утиче на дубину, а не на постојање анализе. За меру малог обима довољна је једноставна и образложена процена, док је за меру са значајним буџетским ефектима потребна детаљна вишегодишња пројекција.



Када додатна средства нису потребна

И када се мера спроводи у оквиру постојећих средстава, треба навести које ће се апропријације, запослени, опрема и други ресурси користити. Потребно је проверити и да ли њихово ангажовање ограничава спровођење других активности.

Место у теорији промене

Финансијска средства су један од кључних ресурса у ланцу резултата. Процена произлази из обима и динамике активности, броја корисника и потребних капацитета, а не из унапред задатог буџета.

Ако није јасно шта ће се спроводити, ко ће бити одговоран и у ком обиму, није могуће поуздано проценити ни потребна средства.

Разграничење од економских и управљачких ефеката

Финансијски ефекти односе се на промене у јавним приходима, расходима, примањима и издацима.

Трошкови које мера ствара привредним субјектима или грађанима не представљају расход буџета. Они се анализирају у оквиру економских или друштвених ефеката.

Табела 2.25: Разграничење финансијских и сродних ефеката

Промена	Врста ефекта
Исплата субвенције кориснику	Расход буџета и финансијски ефекат.
Трошак припреме пријаве који сноси предузеће	Економски ефекат на привредни субјект.
Плате додатно ангажованих службеника	Финансијски ефекат на буџет и управљачки ефекат на орган.
Набавка информационог система	Финансијски и управљачки ефекат.
Улагање приватног сектора подстакнуто мером	Економски ефекат, осим дела који се финансира из јавних средстава.
Повећање пореских прихода	Финансијски ефекат на јавне приходе.
Смањење трошкова производње корисника	Економски ефекат.

Иста промена може имати више димензија. Запошљавање нових службеника, на пример, истовремено захтева буџетска средства и мења капацитете органа.

Шта се процењује

Трошкови спровођења. Трошкови спровођења обухватају средства потребна за реализацију активности: плате, набавке, информационе системе, субвенције, трансфере, контролу, праћење и вредновање.

Детаљна типологија трошкова, поступак обрачуна и стандардне цене обрађени су у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#).

Промене јавних прихода. Мера може повећати или смањити:

- пореске приходе;
- доприносе за обавезно социјално осигурање;
- таксе и накнаде;
- приходе од јавних услуга;
- друге непореске приходе.

Очекивани раст прихода не треба приказивати као сигуран извор финансирања ако зависи од промене понашања, макроекономских услова или успешности саме мере.

Промене других јавних расхода. Мера може утицати и на расходе који нису непосредно везани за њено спровођење. На пример:

- мера запошљавања може смањити расходе за накнаде незапосленима;
- превентивна здравствена мера може смањити трошкове лечења;
- енергетска санација јавних објеката може смањити расходе за енергију;

- нова обавеза може повећати трошкове више органа.

Такве уштеде треба приказати одвојено од непосредних трошкова спровођења и засновати на јасним претпоставкама.

Текући расходи и капитални издаци. У процени се разликују текући расходи, који се понављају, и капитални издаци за имовину чији је век употребе дужи од једне године.

Набавка информационог система, на пример, захтева почетни капитални издатак, али и трајне текуће расходе за лиценце, одржавање, подршку и надоградњу.



Трошкови током целог периода примене

Почетни трошак успостављања мере није њен укупан финансијски ефекат. Треба обухватити и редовно спровођење, одржавање, администрацију, контролу и праћење.

Како се процењују потребна средства

Процена полази од активности, а не од унапред одређеног укупног износа.

Мера се разлаже на активности, за сваку се процењују количине и јединичне цене, трошак се распоређује по годинама у којима стварно настаје и повезује са буџетским класификацијама.

Основни обрачун се заснива на односу:

$$\text{трошак по јединици} = \frac{\text{укупни трошак}}{\text{број јединица}}.$$

Обрачун треба да обухвати и трошкове администрације, контроле, извештавања и праћења, ако већ нису укључени у јединичну цену.

Детаљан поступак обрачуна, стандардне цене и Калкулатор за обрачун трошкова дати су у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#). Користите и [Калкулатор трошкова јавних политика и прописа](#).

Извори финансирања

За сваку меру треба навести примарни извор финансирања и евентуалне додатне изворе. Могући извори су:

- буџети Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;
- средства организација за обавезно социјално осигурање;
- сопствени приходи корисника јавних средстава;
- средства Европске уније и других развојних партнера;
- зајмови међународних финансијских институција;
- средства других субјеката јавног сектора;
- приватна средства, укључујући јавно-приватна партнерства и суфинансирање корисника.

За сваки извор треба навести:

- износ или очекивани удео;

- период расположивости;
- носиоца средстава;
- услове коришћења;
- степен обезбеђености.

Степен обезбеђености може се исказати као:

- **обезбеђено** — средства су одобрена у буџету, уговору или другом обавезујућем акту;
- **планирано** — средства су предвиђена у плану или пројекцији, али нису коначно одобрена;
- **у припреми или преговорима** — поступак обезбеђивања је започет, али исход није извештај;
- **потенцијално/нису обезбеђена** — извор је могућ, али не постоји конкретна обавеза или започет поступак.



Степен обезбеђености средстава

Уговорена или буџетом одобрена средства могу се приказати као обезбеђена. Средства из будућег конкурса, донаторска средства у припреми или очекивана средства ЕУ приказују се одвојено, уз навођење ризика да не буду одобрена.

Када у финансирању учествује више нивоa власти, јавних институција или приватних корисника, треба приказати укупан трошак, износ који сноси сваки учесник, правни основ за учешће и последице ако неки учесник не обезбеди свој део.

Приватно суфинансирање није расход буџета, али јесте економски трошак корисника. Високо сопствено учешће може ограничити приступ микро, малим, новооснованим или мање развијеним предузећима.

Код донаторских средстава и средстава Европске уније треба одвојено приказати:

- уговорена средства;
- национално суфинансирање;
- порезе и друге неприхватљиве трошкове;
- трошкове који после завршетка подршке прелазе на домаћи буџет.

Мера може стварати расход на једном нивоу власти, а приход или уштеду на другом. Зато треба навести на ком нивоу ефекат настаје, који буџетски корисник је одговоран и да ли је потребан трансфер између нивоa власти.

При консолидацији треба избегавати двоструко рачунање трансфера између буџета и јавних институција.

Вишегодишња пројекција

Финансијски ефекти приказују се по годинама. Разликују се:

- **једнократни ефекти**, који настају при успостављању мере;
- **понављајући ефекти**, који настају током редовног спровођења;
- **привремени ефекти**, ограничени на период трајања програма.

За потребе Обрасца ПФЕ исказују се промене за буџетску и наредне две фискалне године. Ако документ обухвата дужи период, приказује се и процена за цео период спровођења, најмање на нивоу мера.

Финансијски ефекат	Година 1	Година 2	Година 3	Извор
Текући расходи				
Капитални издаци				
Субвенције и трансфери				
Повећање јавних прихода				
Смањење других расхода				
Нето ефекат				

Укупни ефекат за сваку годину може се приказати као:

$$\text{нето финансијски ефекат} = (\text{повећање прихода и примања} + \text{смањење расхода и издатака}) - (\text{повећање расхода и издатака} + \text{смањење прихода и примања}).$$

Негативан нето ефекат значи да мера повећава потребе за јавним средствима, а позитиван да повећава приходе или ствара уштеде веће од додатних расхода.



Нето ефекат не замењује бруто приказ

Приходи и уштеде не треба да прикрију висину нових расхода и издатака. У документу се прво приказују бруто промене, а затим њихов нето ефекат на буџет.

Основна опција и метод додатних трошкова

Финансијска процена заснива се на **методу додатних трошкова**. Процењује се промена коју предложена опција производи у односу на основну опцију, а не укупан буџет постојеће институције или програма.

Ако орган већ има десет запослених, а за нову меру су потребна још два извршиоца, додатни финансијски ефекат чине трошкови два нова извршиоца и други додатни трошкови мере, а не укупна маса плата свих дванаест запослених.

Постојеће ресурсе који ће бити значајно ангажовани треба приказати у образложењу, јер њихово преусмеравање може ограничити друге послове.

Процена јавних прихода и уштеда

Процена повећања прихода или смањења расхода заснива се на јасном узрочном ланцу. На пример:

$$\text{процењени додатни јавни приходи} = \text{број додатно запослених} \times \text{просечан порез и доприноси}.$$

Процену треба кориговати за:

- запослења која би настала и без мере;
- замену постојећих радника субвенционисаним радницима;
- трајање запослења;
- кашњење између мере и настанка прихода;
- ризик ненаплате;
- промене макроекономских услова.

Нижа потреба за неком услугом не доводи аутоматски до уштеде ако се фиксни трошкови не могу смањити.



Опрез код пројекције прихода

Очекивани порески приходи и дугорочне уштеде често су неизвеснији од непосредних трошкова. Треба их приказати одвојено и проверити да ли мера остаје финансијски изводљива чак и ако се остваре у мањем обиму.

Финансијски ризици

Типични ризици су:

- већи број корисника од очекиваног;
- раст цена опреме, радова или услуга;
- кашњење јавних набавки;
- непотпуно обезбеђено суфинансирање;
- неповољне промене девизног курса или каматних стопа;
- недовољно повлачење средстава ЕУ;
- продужење трајања пројекта;
- већи трошкови одржавања;
- обавезе после завршетка донаторског финансирања;
- ниже остварење очекиваних прихода или уштеда.

За значајне ризике треба навести могући финансијски ефекат, носиоца ризика, меру за његово смањење и начин прилагођавања мере ако се ризик оствари.

Када процена зависи од неизвесних параметара, припремају се основни сценарио, сценарио виших трошкова и сценарио нижих прихода или уштеда.

Повезивање са буџетом и Обрасцем ПФЕ

Финансијска процена мора бити усклађена са програмским буџетом, средњорочним планом органа и, када постоје, капиталним пројектима.

Ако средства нису обезбеђена у постојећем буџетском оквиру, треба навести да ли ће бити потребни:

- прерасподела унутар постојећег лимита;
- смањење или одлагање друге активности;
- повећање буџетског лимита;

- додатни трансфер;
- нови извор прихода;
- спољно финансирање.

Формулација „средства ће бити обезбеђена у буџету” није довољна ако нису наведени надлежни корисник, програмска активност, извор и степен обезбеђености.

Процене у документу јавне политике, акционом плану, средњорочном плану и Обрасцу ПФЕ треба да буду међусобно усклађене. Образац ПФЕ приказује промене прихода и расхода, примања и издатака за буџетску и наредне две фискалне године, као и начин покривања негативног ефекта.^а

^аМинистарство финансија, Образац ПФЕ.

Како се спроводи анализа

Анализа се може организовати кроз следеће кораке:

- 1. Обрачунати трошкове по активностима.**
Разложити меру на активности и проценити количине, јединичне цене и пратеће трошкове администрације, контроле и праћења.
- 2. Распоредити ефекте по годинама.**
Разликовати једнократне, понављајуће и привремене ефекте.
- 3. Утврдити буџетске кориснике и нивое власти.**
Одредити где приход или расход настаје и ко је одговоран за финансирање.
- 4. Идентификовати изворе финансирања.**
Навести износ, период, услове и степен обезбеђености сваког извора.
- 5. Проценити промене јавних прихода и других расхода.**
Одвојено приказати сигурне и неизвесне ефекте и навести коришћене претпоставке.
- 6. Израчунати бруто и нето финансијски ефекат.**
Приказати расходе, приходе и уштеде пре њиховог пребијања.
- 7. Проверити усклађеност са буџетским оквиром.**
Утврдити да ли су средства планирана или је потребна прерасподела, промена лимита или нови извор.
- 8. Анализити финансијске ризике.**
Проверити како се процена мења при расту цена, већем броју корисника, кашњењу или изостанку очекиваног финансирања.

Алатке за анализу финансијских ефеката

Табела 2.28: Избор алата за анализу финансијских ефеката

Аналитичко питање	Одговарајући алат
Колико кошта појединачна активност?	Обрачун трошкова по активностима и јединичним ценама.
Како се трошкови распоређују током времена?	Вишегодишња финансијска пројекција.
Како мера утиче на приходе, расходе, примања и издатке?	Образац ПФЕ и анализа буџетског утицаја.
Који буџетски корисник и ниво власти сноси трошак?	Матрица носилаца трошкова и извора финансирања.
Како се мења трошак ако се промене број корисника или цене?	Анализа осетљивости и сценарија.
Да ли су донаторска средства или средства ЕУ довољно извесна?	Процена степена обезбеђености извора.
Да ли је мера одржива после завршетка пројекта?	Анализа трошкова животног циклуса и постпројектних обавеза.
Да ли постоји ризик двоструког рачунања?	Консолидација токова између буџета и јавних институција.

Детаљна упутства за обрачун трошкова и употребу појединих алата дата су у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа](#).

**Пример: финансијски ефекти програма подршке за набавку опреме**

За Програм подршке малим предузећима за набавку опреме у 2024. години било је обезбеђено 800 милиона динара бесповратних средстава.^a

Овај износ представља главни расход програма, али не и његов потпуни финансијски ефекат. Процена треба да обухвати и трошкове припреме и објављивања јавног позива, обраде захтева, уговарања, исплате, контроле и извештавања.

Ако се за спровођење користе постојећи запослени и информациони системи, треба навести из којих апропријација се ти трошкови покривају.

Извори финансирања

За бесповратна средства и трошкове спровођења треба навести надлежног буџетског корисника, програмску активност и извор финансирања.

Сопствено учешће предузећа и кредит или финансијски лизинг нису расход буџета, већ део финансијске конструкције инвестиције.

Вишегодишњи ефекти

Ако се програм наставља у наредним годинама, процена треба да прикаже износ подршке, трошкове спровођења и обавезе које се преносе по годинама.

Посебно треба проверити да ли закључени уговори стварају обавезе које доспевају после године у којој је јавни позив објављен.

Јавни приходи

Нова опрема може посредно повећати пореске приходе кроз већу производњу, запосленост или добит корисника. Такве приходе треба приказати одвојено од сигурног расхода програма, јер зависе од успешности инвестиција и других неизвесних претпоставки.

Финансијски ризици

На укупан ефекат могу утицати пренос исплата у наредну годину, раст цена опреме, одустајање корисника и већи трошкови контроле од очекиваних.



За сваки значајан ризик треба навести ко га сноси и како ће се програм прилагодити ако се ризик оствари.

Закључак

Финансијска процена програма обухвата бруто расход за бесповратна средства, трошкове спровођења, динамику плаћања, изворе финансирања и могуће промене јавних прихода.

Сопствено учешће предузећа приказује се у укупној финансијској конструкцији, али не као расход буџета.

^aРазвојна агенција Србије, Програм подршке малим предузећима за набавку опреме у 2024. години.

Приказ у документу јавне политике

У основном тексту документа треба сажето приказати:

- укупан процењени трошак документа и појединих мера;
- распоред трошкова по годинама;
- одговорне буџетске кориснике;
- изворе финансирања;
- степен обезбеђености средстава;
- очекиване промене јавних прихода и других расхода;
- бруто и нето финансијски ефекат;
- главне финансијске ризике;
- начин покривања повећаних расхода или смањених прихода.

Детаљни обрачуни, јединичне цене, сценарији и буџетске класификације могу се приказати у акционом плану, Обрасцу ПФЕ или посебном аналитичком прилогу.

Честе грешке

- **Без образложења се наводи да додатна средства нису потребна.** Не приказује се који ће постојећи ресурси бити коришћени и да ли њихово ангажовање ограничава друге послове.
- **Процена полази од расположивог буџета, а не од активности.** Износ није повезан са обимом мере и очекиваним резултатима.
- **Обухвата се само главни расход.** Изостављају се трошкови администрације, контроле, информационих система и вредновања.
- **Приказује се само прва година.** Не виде се трајне обавезе за плате, одржавање, лиценце или трансфере.
- **Необезбеђена средства приказују се као извесна.** Не наводи се стварни степен обезбеђености донаторских средстава или средстава ЕУ.
- **Не приказују се трошкови после завршетка пројекта.** Одржавање система и наставак услуге често прелазе на домаћи буџет.
- **Мешају се трошкови буџета и трошкови привреде.** Сопствено учешће или трошак усклађивања нису расход буџета.
- **Приходи и уштеде нису засновани на јасном обрачуњу.** Не наводе се претпоставке, кашњење или ризик да се ефекат не оствари.
- **Трансфери се рачунају два пута.** Не разликује се ефекат на појединачне буџете од консолидованог ефекта.

- **Не наводи се начин покривања негативног ефекта.** Извор финансирања није повезан са конкретним корисником и програмском активношћу.
- **Процена се приказује као прецизна иако зависи од неизвесних параметара.** Не приказују се распон, сценарији или анализа осетљивости.



Покушајте сами: процена финансијских ефеката мере
Изаберите једну меру и прикажите њене значајне финансијске ефекте.

Активност или врста ефекта	Начин обрачуна	Година 1	Година 2	Година 3	Носилац и извор

У колони „Активност или врста ефекта” навести и врсту ефекта: текући расход, капитални издатак, приход, примање или уштеду.

Питања за самопроверу:

1. Да ли су трошкови изведени из конкретних активности?
2. Да ли су обухваћени трошкови спровођења, контроле и праћења?
3. Да ли су раздвојени једнократни, привремени и понављајући ефекти?
4. Да ли су ефекти распоређени по годинама у којима стварно настају?
5. Да ли је за сваки ефекат утврђен буџетски корисник и ниво власти?
6. Да ли је наведен степен обезбеђености извора финансирања?
7. Да ли су бруто расходи приказани одвојено од прихода и уштеда?
8. Да ли су очекивани приходи засновани на јасним претпоставкама?
9. Да ли постоје обавезе после истека програма или донаторске подршке?
10. Да ли је објашњено како ће бити покривен негативан финансијски ефекат?

Резултат вежбе: вишегодишњи приказ бруто и нето финансијских ефеката мере, са одговорним корисницима, изворима финансирања и главним ризицима.

2.5.8 Управљачки ефекти

Анализом управљачких ефеката утврђује се да ли органи и организације који учествују у спровођењу мере имају јасне надлежности, одговарајућу организацију и довољне капацитете за нове задатке. Анализа обухвата и утицај мере на ефикасност, одговорност и транспарентност њиховог рада.

Према члану 14. Уредбе, сагледавају се:

1. организационе, управљачке или институционалне промене у постојећим органима, односно потреба за формирањем нових органа или тела;
2. квалитет и квантитет постојећих институционалних капацитета за спровођење мере;
3. ефекти мере на ефикасност, одговорност и транспарентност рада надлежних органа и организација.

При анализи се разматрају и питања из Прилога 8 Уредбе.

Шта треба утврдити

Управљачка анализа не своди се на навођење органа надлежног за спровођење. Потребно је утврдити:

- које институције учествују у спровођењу мере;
- које послове свака од њих обавља;
- да ли су надлежности јасно подељене;
- колики додатни обим посла настаје;
- да ли постоје потребни људи, знања, процедуре, информациони системи и финансијска средства;
- како ће се органи координирати и размењивати податке;
- ко одговара за спровођење и резултате мере.

Мера може имати значајне управљачке ефекте и када се не оснива нови орган. На пример, програм финансијске подршке захтева пријем и оцену пријава, доношење одлука, исплату средстава, контролу њиховог коришћења, поступање по приговорима и извештавање. Сваки од тих послова захтева одговарајуће капацитете и процедуре.

У ланцу резултата управљачки ефекти односе се пре свега на ресурсе и активности потребне за спровођење мере. Ако институције не могу да спроведу планиране активности, неће настати ни очекивани резултати и ефекти.

Како се анализа спроводи

1. Идентификовати институције и послове. Прво се утврђује ко координира спровођење мере и који други органи, организације и носиоци јавних овлашћења учествују. За сваког учесника треба навести конкретне послове које ће обављати.

Није довољно навести да орган „учествује у спровођењу”. Треба утврдити, на пример, ко прима захтеве, ко проверава услове, ко доноси одлуку, ко исплаћује средства, ко контролише спровођење и ко извештава о резултатима.

2. Утврдити организационе и институционалне промене. Када се оснивају нови органи, мењају надлежности или постојећи органи гасе или спајају, потребно је проверити:

- да ли се уводе нови послови или мењају постојеће надлежности;
- да ли постоји преклапање надлежности или празнина у одговорности;
- да ли су потребне измене унутрашње организације;
- да ли је потребан нови механизам координације;
- да ли се нови послови могу поверити постојећој институцији;
- да ли је оправдано формирање новог органа или тела, спајање или гашење органа.

Оснивање новог органа не треба да буде почетна претпоставка. Прво треба испитати да ли се функција може обављати у оквиру постојеће институционалне структуре.

3. Упоредити потребне и расположиве капацитете. За сваки значајан посао утврђују се потребни капацитети и пореде са постојећим стањем. Анализа може обухватити:

- број запослених и њихово постојеће радно оптерећење;
- потребне стручне профиле, знања и искуство;
- поступке и интерна правила рада;
- информационе системе и могућност размене података;
- опрему, простор и друга техничка и материјална средства;
- финансијска средства за нове послове.

Када је могуће, потребно оптерећење треба исказати мерљиво: очекиваним бројем предмета, временом потребним за обраду једног предмета, укупним бројем радних сати, бројем потребних извршилаца или трошковима информационог система.

4. Проценити ефекте на функционисање институција. На крају се процењује да ли ће мера:

- убрзати или успорити поступке;
- смањити или повећати трошкове спровођења;
- поједноставити или усложнити ток одлучивања;
- побољшати или отежати координацију;
- јасније утврдити одговорност за резултате;
- побољшати праћење рада и извештавање;
- повећати доступност података и транспарентност;
- створити ризик од кашњења, дуплирања послова или недовољне контроле.

Ако постојећи капацитети нису довољни, потребно је предвидети начин за отклањање тог ограничења. То може обухватити измену поступка, прераспodelу послова, обуку запослених, фазно увођење мере, унапређење информационог система или обезбеђивање додатних капацитета.



Начело пропорционалности

За меру са ограниченим управљачким ефектима довољни су мапа надлежности, кратка процена капацитета и основна провера одговорности. Функционална анализа, детаљно мапирање процеса и прорачун радног оптерећења оправдани су када мера значајно мења функције, организацију или обим послова више институција.



Пример: управљачки ефекти Гаранције за младе

Гаранција за младе треба да омогући да млада особа у року од четири месеца од уласка у незапосленост или напуштања образовања добије квалитетну понуду за посао, наставак образовања, обуку или радну праксу. Иако је реч о мери политике запошљавања, њено спровођење зависи од начина рада и сарадње више институција. Министарство надлежно за рад координира програм, Национална служба за запошљавање ради са корисницима, институције образовања учествују у раној интервенцији, а актери омладинске политике и локалне организације помажу да се дође до младих који нису пријављени на евиденцију незапослених.

Мапирање институција показује проблем координације.

За младе који су већ на евиденцији НСЗ ток поступања је релативно јасан. Међутим, део циљне групе није видљив ни служби запошљавања ни образовном систему. Зато треба утврдити ко их идентификује, ко им се обраћа, ко их упућује у програм и ко прати шта се са њима догодило.

Матрица одговорности треба да покаже ко је одговоран за сваку од тих активности. Без тога постоји ризик да све институције „учествују“, али да ниједна није одговорна за младе који остану ван програма.



Мапирање процеса показује где могу настати застоји.

Сваког корисника потребно је регистровати, проценити његове потребе, израдити му индивидуални план, упутити га на одговарајућу понуду и пратити исход. Ако се подаци између институција достављају ручно или у различитим форматима, део четворомесечног рока може бити изгубљен на административне прелазе.

Мапа процеса треба да покаже у ком кораку почиње да тече рок, ко бележи сваку активност и како се утврђује да је корисник добио одговарајућу понуду.

Процена радног оптерећења показује да формална надлежност није довољна.

Увођење програма повећава број и сложеност послова саветника НСЗ. Потребно је проценити број младих по саветнику, време потребно за индивидуалну процену и праћење, као и додатне послове сарадње са послодавцима и другим институцијама.

Ако постојећи саветници не могу да обраде очекивани број корисника, могуће опције су прерасподела послова, поједностављење поступка, дигитализација појединих корака, додатна обука или ограничено повећање капацитета.

Анализа недостајућих капацитета показује шта треба обезбедити.

Поред броја саветника, потребно је проверити:

- да ли запослени имају знања за рад са различитим групама младих;
- да ли информациони систем прати рок од четири месеца;
- да ли је могућа размена података са другим институцијама;
- да ли постоје процедуре за рад са младима који нису на евиденцији;
- да ли су утврђени показатељи квалитета понуде и исхода програма.

Пилотирање смањује ризик ширег увођења.

Ако није поуздано познато колико ће младих ући у програм, колико ће бити оптерећени саветници и како ће функционисати сарадња институција, оправдано је почети у ограниченом броју филијала.

Пилот треба да покаже:

- колико корисника један саветник може да прати;
- да ли се понуда обезбеђује у предвиђеном року;
- где настају застоји у процесу;
- који подаци недостају да би се обезбедило потпуно праћење динамике рада и резултата и ко треба да их обезбеди;
- које групе младих остају ван програма;
- које процедуре и информационе системе треба изменити пре ширења.

Закључак

Управљачка анализа Гаранције за младе не завршава се утврђивањем да су министарство и НСЗ надлежни за спровођење. Она показује како треба поделити послове, повезати институције, обезбедити капацитете, пратити рокове и тестирати поступак пре примене у пуном обиму.

Без тих услова програм може бити формално успостављен, али неће свим младима обезбедити благовремену и одговарајућу понуду.

Напомена: пример је припремљен као методолошка илустрација и не представља оцену стварног програма. Као релевантни документи јавне политике могу се користити Стратегија запошљавања у Републици Србији за период 2021–2026. године и План имплементације Гаранције за младе, чија је примена започела пилотирањем у одабраним филијалама НСЗ.

Приказ налаза у документу јавне политике

Налази управљачке анализе приказују се сразмерно њиховом значају. За меру са значајним управљачким ефектима треба навести:

- институцију која координира спровођење и друге учеснике;
- поделу кључних послова и одговорности;
- потребне организационе или институционалне промене;

- процену потребних капацитета и начин њиховог обезбеђивања;
- главне ефекте на ефикасност, одговорност и транспарентност;
- утврђене ризике и начин њиховог отклањања;
- да ли ће мера бити уведена одједном или фазно.

Детаљне мапе процеса, прорачуни оптерећења, матрице одговорности и функционалне анализе не морају бити део основног текста документа, али треба да буду део аналитичке документације на којој се налази заснивају.

Честе грешке

- **Управљачки ефекти се разматрају само када се оснива нови орган.** Нови послови, већи број предмета или потреба за разменом података могу значајно утицати и на постојеће институције.
- **Наводи се надлежни орган, али се не утврђују конкретни послови.** Није довољно одредити ко „спроводи меру”; треба утврдити ко обавља сваки кључни корак и ко одговара за резултат.
- **Претпоставља се да постојећи капацитети могу да преузму нове задатке.** Потребно је проценити додатни обим посла и упоредити га са расположивим капацитетима.
- **Недостатак капацитета се аутоматски решава новим запошљавањем.** Прво треба размотрити прерасподелу послова, поједностављење поступка, обуку и дигитализацију.
- **Дигитализација се наводи као решење без анализе процеса.** Не треба дигитализовати непотребне кораке, двоструке контроле и нејасне надлежности. Поступак треба прво поједноставити, а затим дигитализовати.
- **Формира се ново координационо тело без јасних овлашћења.** Радна група или савет не решавају проблем координације ако нису утврђени задаци, одговорност, начин одлучивања, решавања сукоба надлежности и попуњавања празнина у надлежностима и обавеза поступања по одлукама.
- **Функционална анализа се користи за сваку мању промену.** Она је оправдана када се значајно мењају функције или институционална структура. За ограничене промене довољни су једноставнији алати.



Покушајте сами: анализа управљачких ефеката мере

Изаберите из документа јавне политике на ком радите једну меру која захтева учешће више институција или уводи нове послове.

Задатак 1: Мапа институција и надлежности. Попуните табелу за све институције које учествују у спровођењу мере.

Институција	Конкретан посао	Подаци које прима/доста- вља	Одговорност за ре- зултат

Задатак 2: Груба процена радног оптерећења. За институцију са највећим додатним обимом посла процените: очекивани број предмета (корисника) годишње $\times$ просечно време обраде једног предмета = укупан број потребних радних сати. Упоредите резултат са расположивим фондом сати постојећих запослених.

Питања за самопроверу:

1. Да ли за сваки кључни корак поступка постоји један јасно одређен носилац одговорности?
2. Да ли сте проверили да ли се нови послови могу обављати у оквиру постојећих институција пре него што сте евентуално предложили ново тело?
3. Да ли је потребно оптерећење исказано мерљиво (број предмета, време по предмету, број извршилаца)?
4. Да ли сте идентификовали потребе за разменом података и евентуалне измене информационих система?
5. Да ли су процењени капацитети повезани са финансијском проценом мере (чл. 15. Уредбе)?

Резултат вежбе: попуњена мапа институција и процена радног оптерећења за једну меру, са предлогом начина отклањања утврђених недостатака капацитета.

2.5.9 Анализа ризика

Анализом ризика утврђује се шта може да угрози спровођење мере и остваривање планираних резултата.

Према члану 16. Уредбе, за сваки значајан ризик треба предвидети:

- активности којима се смањује вероватноћа да ризик настане;
- активности које ће се предузети ако се ризик оствари.

При анализи се разматрају и питања из Прилога 10 Уредбе. Практичне алатке за утврђивање и оцену ризика дате су у Анексу 6 овог приручника.



Шта анализа ризика треба да покаже

За сваку меру треба одговорити на четири питања:

1. Шта може да спречи или успори њено спровођење?
2. Колико је вероватно да ће се то догодити и какве би биле последице?
3. Шта се може предузети да се ризик смањи?
4. Шта ће се предузети ако се ризик оствари?

Не треба наводити све могуће тешкоће, већ само оне које могу значајно утицати на меру или њене резултате.

Како се утврђују ризици

Ризици су често већ уочени у претходним деловима анализе ефеката. На пример:

- управљачка анализа може показати недостатак запослених, нејасне надлежности или слабу координацију;
- финансијска анализа може показати недостатак средстава, раст трошкова или ризик кашњења јавне набавке;
- економска анализа може показати низак одзив корисника, промене цена или друге тржишне ризике;
- анализа ефеката на друштво и животну средину може показати неједнак приступ мери или могуће негативне последице.

Ризици могу произлазити и из претпоставки од којих зависи успех мере. Ако спровођење зависи од одзива корисника, доношења другог прописа, сарадње више органа или обезбеђивања додатних средстава, треба проверити шта ће се догодити ако се та претпоставка не оствари.

Питања из Прилога 10 посебно упућују на проверу:

- подршке заинтересованих страна и циљних група;
- приоритета мере за доносиоце одлука;
- расположивости финансијских средстава;
- рокова, укључујући време потребно за јавне набавке;
- институционалних, правних и спољних ризика.

Ова питања служе као подсетник. Не треба механички анализирати сваку врсту ризика ако она није важна за конкретну меру.

Како се анализа спроводи

1. Издвојити кључне ризике. За сваку меру треба издвојити три до пет ризика који највише могу да угрозе њено спровођење или остварење резултата.

Ризик треба описати конкретно. Уместо:

„недовољни капацитети”

треба навести:

„надлежне филијале немају довољно саветника за рад са планираним бројем корисника”.

Из описа треба да буде јасно шта може да се догоди и како би то утицало на меру.

2. Оценити вероватноћу и последице. За сваки ризик процењују се:

- вероватноћа да ће се ризик остварити;
- последице по спровођење мере и остварење резултата.

За већину докумената довољна је описна оцена вероватноће: мала, средња или велика.

Оцену треба кратко образложити на основу расположивих података, искуства са сличним мерама, налаза претходних анализа или консултација са органима који ће меру спроводити.

Посебну пажњу треба посветити ризицима са великим последицама, чак и када је вероватноћа њиховог настанка мала.

3. Одредити како се ризик смањује. За сваки значајан ризик треба предвидети конкретну активност којом се смањује вероватноћа његовог настанка.

На пример:

- поједностављење поступка пријаве може повећати одзив корисника;
- благовремено покретање јавне набавке може смањити ризик кашњења;

- обука запослених пре почетка примене може смањити ризик неуједначеног поступања;
- јасна подела надлежности може смањити ризик слабе координације;
- постепено увођење мере може смањити ризик преоптерећења органа.

Формулације као што су „унапредити координацију” или „појачати праћење” нису довољне ако није одређено ко шта треба да уради.

4. Одредити поступање ако се ризик оствари. Поред активности којом се ризик смањује, треба унапред одредити шта ће се предузети ако се он ипак оствари.

На пример:

- ако је одзив корисника низак, могу се изменити услови мере или начин информисања;
- ако јавна набавка касни, може се предвидети привремено коришћење постојећег система;
- ако нема довољно запослених, мера се може уводити постепено;
- ако нису обезбеђена сва планирана средства, предност се може дати групама или активно-стима са највећим очекиваним ефектом.

Планирано поступање треба да буде изводљиво и у надлежности органа који спроводи меру.

Како налази утичу на меру

Анализа ризика може показати да је потребно:

- изменити обухват или услове мере;
- увести меру постепено;
- продужити рок;
- обезбедити додатне запослене или средства;
- прецизније поделити одговорности;
- предвидети припремну активност пре почетка примене;
- увести показатељ којим ће се ризик пратити.

Ако значајан ризик не може да се смањи на прихватљив ниво, треба размотрити другу опцију.



Обим анализе

За меру мањег обима довољан је кратак преглед неколико кључних ризика, са описном оценом и планираним поступањем.

Детаљнија анализа оправдана је када документ обухвата значајна средства, више надлежних органа, сложене мере или важне спољне неизвесности.



Better Regulation Toolbox

При изради алатки у Анексу могу се користити општа начела из [Tool #14](#) (Risk assessment and management) приручника Европске комисије *Better Regulation Toolbox*.

Када избор опције или очекивани резултати зависе од квантификованих, али неизвесних претпоставки, може се користити и [Tool #65](#) (Uncertainty and sensitivity analysis).



Пример: ризици мере за запошљавање младих

Претпоставимо да се разматра мера којом се послодавцима додељују субвенције за запошљавање младих који су претходно завршили обуку.

Ризик 1: Низак одзив послодаваца

Вероватноћа је велика, а последице велике, јер без довољног броја послодаваца обучени млади неће добити запослење.

Да би се ризик смањио, поступак пријаве се поједностављује, а послодавци се обавештавају пре почетка спровођења мере.

Ако одзив ипак буде низак, услови субвенције се преиспитују, а део средстава може се усмерити на друге облике подршке запошљавању.

Ризик 2: Недовољан број саветника

Вероватноћа и последице су велике, јер филијале немају довољно саветника за рад са планираним бројем младих.

Пре почетка примене предвиђају се прерасподела послова и обука саветника.

Ако капацитети и даље не буду довољни, мера се уводи постепено, најпре у филијалама које испуњавају кадровске услове.

Ризик 3: Кашњење информационог система

Вероватноћа и последице су средње.

Поступак набавке покреће се одмах по усвајању акционог плана. Ако систем не буде завршен на време, подаци се привремено воде у постојећим евиденцијама.

Закључак

Анализа је довела до конкретних измена у начину спровођења мере: поједностављена је пријава послодаваца, предвиђено је постепено увођење мере и обезбеђено је привремено решење за праћење корисника.

Приказ у документу јавне политике

У документу јавне политике приказују се:

- најзначајнији ризици;
- оцена њихове вероватноће и последица;
- активности којима се ризици смањују;
- поступање ако се ризици остваре;
- измене мере или акционог плана које произлазе из анализе.

Детаљније образложење може остати у пратећој аналитичкој документацији.

Честе грешке

- **Ризици су описани сувише уопштено.**
Наводе се „недостатак капацитета”, „спољни фактори” или „недовољна координација”, без објашњења шта се конкретно може догодити.
- **Наводи се превише ризика.**
Дугачак списак отежава да се издвоје ризици који заиста могу угрозити меру.
- **Оцене нису образложене.**
Сви ризици се оцењују као средњи, без података, искуства или другог основа за оцену.
- **Није одређено шта се предузима ако се ризик оствари.**
Наводе се само активности којима се ризик спречава или смањује.
- **Планиране активности су неодређене.**

Наводи се да треба „побољшати координацију” или „појачати контролу”, али није одређено ко, када и на који начин поступа.

- **Налази не утичу на меру.**

Иако је утврђен значајан ризик, не мењају се услови, рокови, обухват или начин спровођења мере.



Покушајте сами: анализа ризика мере

Изаберите једну меру и издвојите највише пет ризика који могу значајно утицати на њено спровођење или резултате.

За сваки ризик одговорите на следећа питања.

Ризик 1

Шта може да се догоди?

Какве би биле последице?

Колика је вероватноћа?

Како се ризик може смањити?

Шта се предузима ако се ризик оствари?

Иста питања примените и на остале издвојене ризике.

Проверите:

1. Да ли су ризици описани конкретно?
2. Да ли су издвојени само ризици који могу значајно утицати на меру?
3. Да ли су оцене вероватноће и последица образложене?
4. Да ли је за сваки ризик одређено како се он смањује?
5. Да ли је одређено шта се ради ако се ризик оствари?
6. Да ли је анализа довела до измене мере, активности, рока или показатеља?

2.6 Корак 5: Поређење опција и избор најповољније опције

Према члану 17. Уредбе, предлагач пореди разматране опције на основу њиховог доприноса остварењу циљева и најважнијих ефеката утврђених анализом. Критеријуми за поређење одређују се пре оцењивања опција.

Поређење треба да покаже:

- у којој мери свака опција доприноси остварењу циља;
- које трошкове, користи и друге ефекте производи;
- да ли постоје услови за њено спровођење;

- који ризици могу угрозити њено спровођење или резултате;
- због чега је изабрана опција повољнија од осталих.

Када се опције разликују по више значајних ефеката који се не могу исказати истом мерном јединицом, може се применити вишекритеријумска анализа. Она обједињује резултате претходно спроведених анализа и омогућава да се бројчани подаци и образложене описне оцене прикажу у истој матрици.



Поступак поређења опција

Поређење се спроводи у пет корака:

1. одредити критеријуме на основу циљева и налаза анализе ефеката;
2. одредити показатељ или скалу за сваки критеријум;
3. оценити све опције према истим критеријумима;
4. одредити пондере, ако критеријуми нису подједнако важни;
5. упоредити резултате и образложити избор.

Основни поступак приказан је у наставку, док су образац матрице, начин одређивања скале и пондера и провера осетљивости дати у Анексу 7 овог приручника.

Избор начина поређења

Начин поређења зависи од природе расположивих података и ефеката:

- ако се најважнији трошкови и користи могу поуздано изразити у новцу, користи се анализа трошкова и користи;
- ако опције остварују исти или упоредив резултат, пореде се трошкови по јединици резултата;
- ако се опције разликују по више значајних ефеката који немају заједничку мерну јединицу, користи се вишекритеријумска анализа;
- ако су за избор довољна два или три јасна показатеља, опције се могу поредити непосредно, без бодовања и пондера.

Вишекритеријумска анализа не замењује податке о трошковима, резултатима и ефектима. Ти подаци представљају основу за оцене у матрици.

Избор критеријума

Критеријуми се изводе из утврђених циљева и најважнијих налаза анализе ефеката. Критеријум се укључује само ако показује важну разлику између опција и ако се за њега може дати образложена оцена.

Најчешће се користе следећи критеријуми:

Ефективност (допринос остварењу циља)

У којој мери се очекује да опција доведе до планираног исхода и допринесе остварењу утврђеног циља?

Ефикасност (однос резултата и потребних средстава)

Какав се резултат очекује у односу на финансијска средства, време, број запослених и друге ресурсе потребне за спровођење опције?

Изводљивост

Да ли у тренутку избора постоје потребни правни, организациони, кадровски, технички и финансијски услови за спровођење опције?

Ризици спровођења

Колика је вероватноћа да ће неизвесни догађаји или околности довести до кашњења, већих трошкова или слабијих резултата?

Расподела ефеката

Како су користи и трошкови распоређени између циљних група, привредних субјеката, подручја или нивоа власти?

Време потребно за примену

Колико је времена потребно да опција почне да даје резултате?

Не треба аутоматски користити све наведене критеријуме. На пример, време потребно за примену уводи се као посебан критеријум само ако брзина спровођења представља важну разлику између опција.

Критеријум усклађености користи се ако се правно допуштене опције разликују по степену усклађености са документима јавних политика или преузетим обавезама. Опција која није у складу са важећим правом не улази у даље поређење.

Изводљивост и ризици. Изводљивост и ризици нису исто. Изводљивост показује да ли потребни услови постоје у тренутку избора. Ризици се, како смо навели у претходном одељку, односе на неизвесне догађаје и околности који могу угрозити спровођење или очекиване резултате.

Ако се у конкретној анализи оба критеријума заснивају на истим чињеницама, треба их објединити у један критеријум – *изводљивост и ризици спровођења*.

Преклапање критеријума. Иста корист или исти трошак не смеју се рачунати више пута. Ако су, на пример, буџетски трошкови већ обухваћени критеријумом ефикасности, не треба их поново уводити као посебан критеријум.

Оцењивање опција

Кад год је могуће, у матрицу се најпре уносе подаци у изворној мерној јединици, као што су:

- очекивана промена показатеља исхода;
- број корисника;
- трошак по кориснику или јединици резултата;
- време потребно за почетак примене;
- број потребних запослених;
- трошкови за буџет, привреду или грађане.

Тек ако је потребно да се различите мерне јединице обједине у једној матрици, подаци се преводе на заједничку скалу. Критеријуми који се не могу непосредно измерити оцењују се описно или на једноставној скали, на пример од 1 до 5. Виша оцена увек треба да означава повољнији резултат. Код ризика, на пример, мањем ризику додељује се виша оцена.

Пре оцењивања треба одредити шта за сваки критеријум значе најнижа и највиша оцена. На пример, за ефективност:

- оцена 1 — не очекује се мерљив допринос остварењу циља;
- оцена 3 — очекује се умерен допринос;

- оцена 5 — очекује се највећи допринос међу разматраним опцијама.

За сваку оцену наводи се кратко образложење и податак, налаз анализе или стручна процена на којој се оцена заснива.

Све опције оцењују се:

- према истим критеријумима;
- на истој скали;
- на основу упоредивих података;
- у односу на основну опцију – *status quo*.

Пондери

Пондери се користе ако критеријуми немају исти значај. Њихов збир износи 1, односно 100%. Већи пондер додељује се критеријуму који је важнији за остварење циља или избегавање значајних негативних ефеката. Пондери се одређују пре коначног оцењивања и кратко образлажу. Ако нема основа за различито одмеравање критеријума, користе се једнаки пондери или се резултати приказују без израчунавања укупне оцене.

Матрица за поређење опција

Редови матрице садрже критеријуме, а колоне разматране опције. Ако се користе пондери, оцена опције према сваком критеријуму множи се припадајућим пондером. Пондерисане оцене се затим сабирају. Детаљнији поступак, укључујући одређивање скале, пондера и проверу осетљивости, дат је у Анексу 7 овог приручника.



Better Regulation Toolbox

За мултикритеријумску анализу може се користити [Tool #62](#) (Multi-criteria decision analysis), а за проверу осетљивости резултата [Tool #65](#) (Uncertainty and sensitivity analysis).



Тумачење резултата

Укупна оцена служи за поређење, али не замењује образложење избора. Уз резултат матрице наводе се:

- главне предности и недостаци сваке опције;
- значајни ефекти који нису потпуно обухваћени оценама;
- неизвесности у подацима и претпоставкама;
- резултат провере осетљивости, ако промена пондера или оцена мења редослед опција.

Ако није изабрана опција са највећом укупном оценом, наводе се разлози за такав избор.



Пример: опције за повећање запослености младих

Разматрају се три опције:

- Опција 1** наставак постојећих мера;
- Опција 2** субвенције послодавцима за запошљавање младих;
- Опција 3** обуке за дефицитарна занимања, повезане са посредовањем при запошљавању.

Оцене су дате на скали од 1 до 5, при чему оцена 5 означава најповољнији резултат. Оне су илустративне. У стварној анализи заснивају се на резултатима претходних програма, процењеним трошковима, расположивим капацитетима, потребама послодаваца и налазима консултација.



Критеријум	Пондер	Опција 1	Опција 2	Опција 3
Ефективност	0,35	1	5	4
Ефикасност	0,25	2	3	4
Изводљивост	0,15	5	3	4
Ризици спровођења	0,15	5	2	4
Време потребно за примену	0,10	5	4	2
Укупна оцена		2,85	3,65	3,80

Резултат поређења. Опција 3 има највећу укупну оцену. Обуке повезане са посредовањем имају повољнији однос резултата и потребних средстава, али је за њихову припрему потребно више времена.

Главне разлике између опција. Опција 2 има највећу оцену ефикасности јер се очекује да непосредно доведе до већег броја запослених. Њени недостаци су већи буџетски трошкови, зависност од одзива послодаваца и ризик да запослење траје само док траје субвенција.

Опција 3 има вишу оцену ефикасности јер је процењени трошак по кориснику мањи, а стечена знања могу имати дужи ефекат. Главни ризик је да обуке не буду усклађене са тражњом послодаваца.

Провера осетљивости. Ако се пондер ефикасности повећа са 0,35 на 0,45, а пондер ефикасности смањи са 0,25 на 0,15, Опција 2 добија оцену 3,85, а Опција 3 оцену 3,80.

Редослед, дакле, зависи од приоритета. Ако је приоритет брже и непосредније повећање запослености и могуће је обезбедити средства, предност има Опција 2. Ако је приоритет трајније унапређење запошљивости уз мањи трошак по кориснику, предност има Опција 3.

Образложење избора

У документу јавне политике наводе се:

- разматране опције, укључујући и *status quo*;
- критеријуми и начин оцењивања;
- пондери, ако су коришћени;
- резултат поређења;
- главне предности, недостаци и ризици;
- резултат провере осетљивости, ако је утицао на избор;
- разлози за избор најповољније опције.

Извори података, детаљне оцене, прорачуни и пуна матрица остају у аналитичкој документацији.



Честе грешке

- **Критеријуми не произлазе из циљева и анализе ефеката.** Користи се исти списак критеријума без обзира на предмет документа и разлике између опција.
- **Критеријуми се преклапају.** Иста корист или трошак утичу на оцену кроз више критеријума.
- **Скала није унапред одређена.** Оцене се додељују без јасног објашњења шта значе најнижа, средња и највиша оцена.
- **Оцене нису образложене.** Оцене се уносе без података, налаза анализе или стручног образложења.
- **Пондери су прилагођени жељеном исходу.** Пондери се одређују или мењају након што је утврђено како утичу на редослед опција.

- **Бројчани подаци се прерано замењују бодовима.** Подаци о трошковима, корисницима или трајању не приказују се у изворној мерној јединици, већ се одмах претварају у оцену.
- **Избор се заснива само на збиру оцена.** Не разматрају се предности, недостаци, ризици и неизвесности.
- **Не проверава се осетљивост резултата.** Не испитује се да ли разумна промена важног пондера или оцене мења редослед опција.

3 Праћење спровођења, извештавање и вредновање учинака јавних политика

3.1 Увод у праћење и вредновање

Закон о планском систему предвиђа **праћење спровођења**, извештавање и **вредновање учинка** јавних политика током и након њиховог спровођења. Уредба у чл. 32—37 ближе уређује праћење спровођења, извештавање, вредновање, збирно извештавање и коришћење резултата вредновања за измене докумената јавних политика.

Ово поглавље разрађује аналитичку методологију праћења и вредновања докумената јавних политика. Процесни, управљачки и институционални аспекти вредновања и извештавања — улоге институција, рокови, начин уноса и коришћења података у ЈИС-у, као и збирни извештај РСЈП-а — детаљно су обрађени у [Приручнику за управљање јавним политикама](#), одељак 5. У овом приручнику ти елементи се помињу само у мери у којој су потребни за разумевање методолошког контекста вредновања.

За разлику од *ex-ante* анализе, која се спроводи пре доношења документа јавне политике, праћење спровођења и вредновање се спровode током и након његове примене. Њихова сврха није само да се евидентира шта је урађено, већ и да се утврди да ли јавна политика производи очекивану промену, да ли се мере спровode планираном динамиком, да ли су ресурси употребљени на одговарајући начин и који ризици утичу на остварење циљева.

У пракси се појмови често мешају, па је важно јасно разликовати њихову сврху и употребу.

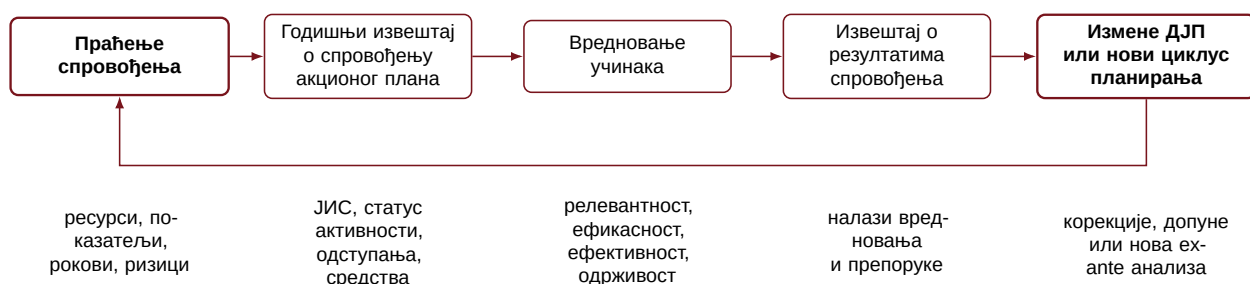
- **Праћење спровођења** је континуирано прикупљање и анализа података током спровођења документа јавне политике. Његова сврха је да се редовно проверава да ли се мере и активности спровode планираном динамиком, да ли су ангажовани планирани ресурси, да ли се остварују планирани резултати, исходи и ефекти у односу на показатеље учинка, као и да ли су се појавили ризици који захтевају одговор. Праћење је пре свега оперативни механизам управљања спровођењем.
- **Извештавање** је формално приказивање података и налаза праћења, а у одређеним случајевима и налаза вредновања. Оно омогућава да надлежни органи, орган надлежан за координацију јавних политика и јавност добију преглед напретка, одступања, утрошених средстава, ризика и постигнутих резултата. Уредба разликује годишње извештавање о спровођењу акционог плана, извештавање о резултатима спровођења стратегије, односно програма, и збирно извештавање (које припрема РСЈП).
- **Вредновање** је периодична или завршна оцена документа јавне политике. Њиме се утврђује у којој мери су остварени циљеви, оцењују се релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост мера којима се циљеви постижу и утврђују разлози за успех, делимичан успех или неуспех јавне политике. За разлику од праћења спровођења, вредновање не служи само да покаже шта се догодило, већ и да објасни *зашто* се то догодило и шта треба променити у наредном циклусу.

Дакле, праћење даје редовне информације о напретку спровођења, извештавање те информације формализује и чини доступним доносиоцима одлука и јавности, док вредновање пружа дубљу оцену учинка, објашњење узрока успеха или одступања и препоруке за измене документа јавне политике, односно за нови циклус планирања.

Табела 3.1: Кључне разлике између праћења и вредновања

Аспект	Праћење спровођења	Вредновање
Време	Континуирано, током спровођења документа јавне политике.	Периодично или завршно, у складу са роковима за извештавање и потребама циклуса планирања (чл. 35, ст. 1–2. Уредбе).
Кључно питање	Да ли се мере и активности спроводе како је планирано?	Да ли су мере оствариле циљеве и произвеле очекивану промену, у којој мери и зашто?
Тежиште	Ресурси, активности, рокови, статус спровођења, показатељи учинка и ризици.	Релевантност, ефикасност, ефективност, одрживост и разлози за постигнуте или непостигнуте учинке.
Подаци	Првенствено оперативни и редовно прикупљани подаци: финансијска средства, рокови, статус активности, вредности показатеља.	Квантитативни и квалитативни подаци, укључујући анализе, интервјуе, анкете, теренске посете, административне податке и налазе консултација.
Ко спроводи	Органи јавне управе задужени за спровођење и праћење мера и активности.	Унутрашња организациона јединица органа јавне управе, независни евалуатор или комбинација интерног и спољног вредновања, са јасно дефинисаним улогама.
Резултат	Правовремене одлуке и корекције током спровођења и основ за годишње извештавање.	Налази и препоруке за измене и допуне документа јавне политике, као и за наредни циклус планирања.

Напомена: табела је прилагођена према Kusek, J. and Rist, R.C. (2005), *A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, World Bank.



Слика 3.1: Веза између праћења, извештавања, вредновања и новог циклуса планирања

Слика 3.1 приказује да праћење, извештавање и вредновање нису одвојене административне обавезе, већ делови једног циклуса управљања јавном политиком. Праћење даје редовне податке о спровођењу, годишњи извештај их систематизује, вредновање тумачи остварене учинке, а извештај о резултатима спровођења даје препоруке за измене документа јавне политике или за нови циклус планирања.

Пет питања на која се мора одговорити

Без обзира на сложеност методологије, за сваки ДЈП треба да се одговори на пет основних питања:

1. **Шта је било планирано?** (циљане вредности показатеља, активности, ресурси)
2. **Шта је остварено?** (остварене вредности показатеља, реализоване активности, утрошени ресурси)
3. **Зашто постоји одступање?** (спољни фактори, проблеми у спровођењу, промене околности, претпоставке које се нису обистиниле)
4. **Шта је функционисало, а шта није?** (мере које су дале резултате; мере које су подбациле и зашто)
5. **Која је препорука?** (наставити мере, изменити их или укинути и заменити новим)

Ових пет питања представља практични оквир за годишње извештавање из члана 33. Уредбе и основу за одлуку о измени ДЈП из члана 37. Извештај о резултатима спровођења из члана 35. захтева и одговоре на додатна питања, обрађена у одељку о вредновању и у Анексу 9.

3.2 Праћење спровођења

Спровођење документа јавне политике прати се током његове примене. Сврха праћења је да надлежни орган редовно добија податке о томе да ли се мере и активности спроводе у складу са планом, да ли се постижу планиране вредности показатеља и да ли постоје одступања која захтевају корекцију.

Уредба у чл. 32 дефинише праћење као континуиран процес који се ослања на механизам за спровођење утврђен у самом документу јавне политике. Зато праћење није накнадна провера, већ део система управљања спровођењем који се припрема још приликом израде стратегије или програма.

У складу са Уредбом, праћење обухвата четири елемента:

- **ресурсе** – проверу да ли су ангажовани финансијски, људски, институционални и други ресурси у складу са планом;
- **показатеље учинка** – проверу остварења резултата, исхода и ефеката у односу на почетне и циљане вредности;
- **динамику спровођења** – проверу да ли се мере и активности спроводе у планираним роковима;
- **ризике** – утврђивање испољених и могућих ризика и проверу одговора на њих.

Ови елементи се посматрају заједно. На пример, активност може бити започета, али без довољно средстава; вредност показатеља може заостајати за циљаном вредношћу иако је активност формално спроведена; или се може појавити ризик који захтева измену рокова, начина спровођења или расподеле ресурса.

У пракси, праћење треба да одговори на неколико управљачких питања: шта је спроведено, шта касни, где постоји одступање од плана, који су разлози за одступање и шта треба предузети да би се спровођење прилагодило.

Веза са изработом документа јавне политике. Праћење спровођења има аналитичку вредност само ако су у документу јавне политике јасно одређени циљеви, показатељи учинка, почетне и циљане вредности, извори података, носиоци мера и активности, ризици, рокови и механизам за унос података у ЈИС. У супротном, праћење се своди на формално прикупљање непотпуних података и опис активности.

Налази праћења спровођења користе се за управљање спровођењем и припрему годишњег извештаја о акционом плану, а служе и као један од извора за касније вредновање учинака. Праћење спровођења не даје дубинску оцену успеха или неуспеха јавне политике — то је задатак вредновања.

3.2.1 Како организовати праћење спровођења у пракси

Члан 32. Уредбе одређује шта се прати: ресурси, показатељи учинка, динамика спровођења и ризици. У пракси је задатак надлежног органа да ове четири димензије преведе у редован систем прикупљања, провере и тумачења података.

Праћење не треба организовати као засебну проверу сваке димензије, већ као јединствену управљачку проверу. Иста активност може истовремено показати проблем у ресурсима, динамици, показатељима и ризицима. На пример, кашњење у спровођењу активности може бити последица недовољних средстава, слабих административних капацитета, мањег одзива корисника или спољних околности које нису биле предвиђене у тренутку планирања.

1. Проверити ресурсе у односу на план

Прва провера односи се на то да ли су ресурси ангажовани у складу са планом. То обухвата финансијска средства, људске ресурсе, институционалне капацитете, материјална средства, услуге и друге улазне елементе потребне за спровођење мере или активности.

У праћењу није довољно евидентирати само колико је средстава утрошено. Потребно је упоредити утрошак са степеном спровођења активности и постигнутим резултатима. Ако је, на пример, утрошено 70% планираних средстава, а спроведено 30% активности, то је сигнал да треба проверити разлоге одступања: да ли су трошкови били потцењени, да ли је дошло до кашњења у набавкама, да ли је активност променила обим или постоји проблем у управљању спровођењем.

2. Проверити показатеље учинка

Друга провера односи се на остварење показатеља учинка. Прате се показатељи резултата на нивоу мере, показатељи исхода на нивоу посебног циља и, када је могуће, показатељи ефеката на нивоу општег циља.

Праћење подразумева поређење остварених вредности са почетним и циљаним вредностима, као и објашњење одступања. Ако је, на пример, планирано да се у извештајном периоду обухвати 1.500 корисника, а остварено је 900, то само по себи не значи да мера није успешна. Потребно је проверити зашто је дошло до одступања: да ли је јавни позив каснио, да ли је интересовање корисника било мање од очекиваног, да ли су услови били превише рестриктивни или су се промениле околности у којима се мера спроводи.

Учесталост праћења не мора бити иста за све нивое показатеља. Показатељи резултата могу се пратити чешће, јер су ближе активностима. Показатељи исхода се обично прате ређе, најчешће годишње или полугодишње. Показатељи ефеката често се могу поуздано оценити тек након дужег периода.

3. Проверити динамику мера и активности

Трећа провера односи се на рокове и редослед спровођења. Потребно је утврдити да ли су активности започете и завршене у планираним роковима, да ли се мере спроводе онако како је предвиђено акционим планом и да ли кашњење једне активности угрожава друге активности или целу меру.

Праћење динамике треба да покаже не само да ли постоји кашњење, већ и колико је оно значајно. Кашњење од неколико недеља не мора бити проблем ако не утиче на друге активности. Међутим, ако се кашњења понављају у више мера, ако систематски погађају исти орган или ако доводе до одступања од циљаних вредности показатеља, потребна је дубља анализа и корективна мера.

Шта се проверава	Питање	Могући сигнал за корекцију
Рок	Да ли је активност започета и завршена у планираном року?	Кашњење које утиче на друге активности или на остварење циљане вредности.
Обим	Да ли је остварен планирани обим активности или услуге?	Значајно мањи број корисника, јавних позива, обука, контрола или других планираних резултата.
Квалитет	Да ли резултат активности одговара предвиђеном стандарду?	Жалбе корисника, негативни налази контроле, неприхваћени извештаји или потреба за поновним спровођењем активности.

4. Утврдити ризике и проверити одговоре на њих

Четврта провера односи се на ризике. Током спровођења треба редовно проверавати да ли су се испољили ризици који су препознати у фази израде документа јавне политике, да ли су се појавили нови ризици и да ли су планирани одговори на ризике довољни.

Ризик који је у фази планирања био могућност, током спровођења може постати стварна препрека. На пример, може доћи до кашњења у обезбеђивању финансирања, слабијег одзива циљне групе, промене законодавног оквира, недостатка кадрова, промене цена, природне непогоде или губитка донаторске подршке. Праћење треба да покаже не само да је ризик постојао, већ и шта је предузето као одговор.

Одговор на ризик може бити промена динамике, прерасподела ресурса, додатна подршка органу који касни, измена начина спровођења активности, ревизија акционог плана или, ако је проблем системски, покретање измене самог документа јавне политике.

Практична провера механизма за спровођење. Механизам за спровођење није довољно дефинисан ако садржи само општу формулацију да ће „надлежни орган пратити спровођење у складу са законом”. У документу јавне политике треба јасно одредити носиоце праћења, рокове, изворе података, показатеље, начин уноса података у ЈИС, координацију између учесника, као и улогу свих актера у разматрању извештаја, доношењу одлука о отклањању или ублажавању ризика и покретању измена и допуна документа. Такође треба проверити да ли је динамика праћења усклађена са динамиком показатеља: ако се показатељ може мерити само годишње, квартално извештавање о том показатељу неће имати аналитичку вредност.

Операционализовано праћење зато подразумева три практична корака: прво, прикупити податке о ресурсима, показатељима, роковима и ризицима; друго, упоредити их са планом и циљаним вредностима; треће, објаснити одступања и предложити корективне мере. Без тог трећег корака праћење остаје евиденција, а не алат за управљање јавном политиком.

3.2.2 Практични примери праћења спровођења

У наставку су приказани поједностављени примери који показују како се у пракси могу применити четири димензије праћења из члана 32. Уредбе: ресурси, показатељи учинка, динамика спровођења и ризици.

Q Пример 1: праћење мере за запошљавање младих

Претпоставимо да је усвојен Програм запошљавања младих 2026–2030. У оквиру Мере 2 предвиђене су субвенције послодавцима за запошљавање младих до 30 година. Механизмом за спровођење одређено је да Министарство надлежно за рад прати спровођење мере, да Национална служба за запошљавање доставља податке, а да се подаци уносе у ЈИС квартално.

Димензија	Шта се прати	Извор података
Ресурси	Утрошена средства за субвенције у односу на планирани годишњи буџет од 1,5 млрд РСД.	Финансијски извештаји НСЗ; ЈИС.
Показатељи учинка	Број младих запослених преко субвенције; удео младих који су задржали посао 12 месеци након истека субвенције; кретање стопе незапослености младих.	Евиденција НСЗ; административни подаци; Анкета о радној снази.
Динамика	Датум објављивања јавног позива, број поднетих и решених захтева, просечно време од подношења захтева до одлуке.	Евиденција НСЗ; интерни извештаји органа.
Ризици	Кашњење у доношењу правилника, слаб одзив послодаваца, пад тражње за радном снагом у појединим секторима.	Извештаји НСЗ и министарства; консултације са послодавцима; тржишни показатељи.

Ако је било планирано да до краја првог квартала буде реализовано 25% планираних субвенционисаних запошљавања, а остварено је само 8%, то представља значајно одступање од планиране динамике и захтева анализу узрока. Сам податак није довољан за закључак. Потребно је утврдити разлог одступања: да ли је јавни позив каснио, да ли је процедура била сложена, да ли послодавци нису били довољно информисани или су се променили услови на тржишту рада.

Могуће корективне мере су: поједностављивање поступка, додатно информисање послодаваца, продужење рока за пријаву, преусмеравање дела средстава на секторе са већом тражњом или измена услова јавног позива.

Пример 2: праћење мере енергетске санације јавних зграда

Претпоставимо да програм енергетске ефикасности предвиђа санацију 100 јавних зграда у периоду од три године. Планирани резултат у првој години је санација 30 зграда, уз очекивану уштеду од 18.000 MWh финалне енергије годишње.

Шта показују подаци	Могуће тумачење	Могућа реакција
Утрошено је 60% годишњег буџета, а завршено 20% планираних радова.	Динамика трошкова није усклађена са динамиком радова; могуће је кашњење извођача или раст цена материјала.	Проверити уговоре, динамику плаћања, оправданост аванса и потребу за изменом плана набавки.
Завршено је 30 зграда, али је измерена уштеда енергије 30% мања од очекиване.	Активности су формално спроведене, али очекивани исход није достигнут.	Проверити квалитет радова, почетне претпоставке, понашање корисника и систем мерења потрошње.
Касне радови у школама и домовима здравља у мањим општинама.	Ризик територијалне неравномерности спровођења.	Пружити техничку подршку слабијим локалним самоуправама или изменити редослед спровођења.

Овај пример показује да праћење не сме да остане на податку да је активност „спроведена”. Потребно је проверити да ли су ресурси, динамика спровођења, показатељи учинка и уочени ризици међусобно повезани и да ли указују на потребу за корективним мерама. Ако су радови завршени, али уштеде нису остварене, проблем није у динамици, већ у ефективности мере, квалитету извођења или претпоставкама на којима је мера планирана.

Пример 3: праћење мере скрининга

Претпоставимо да програм јавног здравља предвиђа повећање обухвата организованим скринингом са 40.000 на 65.000 лица годишње. Мера подразумева слање позива, СМС подсетнике, додатне термине у домовима здравља и посебне активности у мање доступним подручјима.

Димензија	Питање за праћење	Пример налаза
Ресурси	Да ли су обезбеђени кадрови, термини, опрема и средства за позивање грађана?	Домови здравља имају средства за позиве, али немају довољно термина у поподневним сатима.
Показатељи учинка	Да ли се повећава број лица која су обавила скрининг?	Број позваних лица је достигнут, али је одзив мањи од очекиваног.
Динамика	Да ли се позиви шаљу и прегледи обављају у складу са планираном динамиком?	Позиви су каснили у два округа због проблема са ажурношћу података.
Ризици	Да ли постоје нове препреке за обухват циљне групе?	У руралним подручјима трошкови доласка и удаљеност од дома здравља смањују одзив.



На основу ових налаза, корективне мере не би требало да буду само „послати више позива”. Ако је број позваних у складу са планом, а обухват скринингом испод циљане вредности, потребно је анализирати узроке одступања, односно проверити зашто се грађани не одазивају: неповољни термини, недостатак информација, трошкови доласка, страх од прегледа или неповерење у услугу. Тек након тога се могу предложити одговарајуће корективне мере као што су додатни термини, мобилни тимови, сарадња са изабраним лекарима или циљане информативне кампање.



Пример 4: праћење ризика код мере дигитализације услуге

Претпоставимо да програм дигитализације јавне управе предвиђа увођење електронског подношења захтева за одређену дозволу. Планирано је да се у првој години 70% захтева подноси електронски.

После шест месеци подаци показују следеће:

- техничка платформа је успостављена у року;
- само 25% захтева поднето је електронски;
- велики број корисника и даље долази на шалтер;
- службеници паралелно воде електронску и папирну евиденцију.

Праћење је показало да је активност реализована у складу са планом, али да су се током спровођења појавили нови ризици који могу угрозити остварење планираног исхода. Реч је о организационим и корисничким ризицима: корисници не разумеју поступак, службеници нису довољно обучени или папирна процедура није укинута. Могући одговори су: поједностављење корисничког интерфејса, обука службеника, јасно упутство за кориснике, укидање непотребног паралелног папирног поступка и праћење удела електронски поднетих захтева по месецима. Овај пример показује да праћење ризика није једнократна процена, већ континуирано праћење околности које могу утицати на спровођење мере и остварење њених циљева. Резултати праћења треба да послуже као основ за благовремено прилагођавање начина спровођења.

3.2.3 Извештавање о спровођењу акционог плана

Годишњи извештај о спровођењу акционог плана представља основни инструмент редовног извештавања о напретку у спровођењу стратегије или програма. Он се припрема на основу података који се уносе у Јединствени информациони систем, у роковима утврђеним Законом о планском систему и Уредбом, уз коришћење механизма за спровођење утврђеног у самом документу јавне политике.

Обвезник уноса података је орган јавне управе који је у акционом плану, односно механизму за спровођење, одређен за праћење мера и активности. То значи да одговорност за извештавање не треба накнадно утврђивати: она мора бити јасно постављена већ приликом израде документа јавне политике и акционог плана.

У годишњи извештај уносе се подаци који омогућавају да се процени не само шта је формално спроведено, већ и какав је напредак у односу на планиране циљеве, мере и активности. То обухвата:

- остварене годишње вредности показатеља учинка на нивоу циљева и мера;
- поређење циљаних и остварених вредности показатеља;
- образложење одступања од циљаних вредности;
- статус спровођења активности;
- одступања од планираних рокова;
- обезбеђена и утрошена финансијска средства.

Посебно је важно да извештај не остане на навођењу бројева и статуса активности. Ако постоји одступање од циљане вредности показатеља, кашњење у спровођењу активности или разлика између планираних и утрошених средстава, потребно је навести разлог одступања и будуће кораке. Податак без објашњења има ограничену аналитичку вредност и не помаже доносиоцима одлука да управљају спровођењем.

Годишњи извештај се преузима из ЈИС-а у форми табеле, према обрасцу из Прилога 13 Уредбе. Извештај треба да прикаже напредак у постизању општих циљева, посебних циљева и мера, као и проценат остварења мера и активности у односу на планирани број мера и активности за извештајни период.

Годишњи извештај није интерни радни документ. Он се објављује на интернет страници надлежног органа и доставља органу државне управе надлежном за координацију јавних политика. На тај начин извештај служи истовремено за управљање спровођењем, јавну одговорност и припрему збирног извештаја о спровођењу докумената јавних политика.

У пракси је важно разликовати две улоге. Орган јавне управе који је одређен за праћење спровођења мера и активности уноси податке у ЈИС и одговоран је за њихову тачност, потпуност и благовременост. Надлежни предлагач те податке преузима из ЈИС-а у форми табеле која представља годишњи извештај о спровођењу акционог плана. Зато квалитет годишњег извештаја зависи од квалитета и правовремености уноса података током године, а не само од припреме извештаја на крају извештајног периода.

3.3 Вредновање докумената јавних политика и извештавање о резултатима спровођења

Вредновање документа јавне политике је аналитичка оцена спровођења стратегије или програма. Њиме се утврђује у којој мери су остварени планирани резултати, исходи и ефекти, који су разлози за одступања и шта из тога следи за наставак спровођења, измене документа или наредни циклус планирања.¹

Праћење даје редовне податке о спровођењу: статус активности, рокове, утрошена средства, вредности показатеља и ризике. Вредновање те податке тумачи. Оно испитује да ли су мере допринеле очекиваним променама, да ли су ресурси употребљени на одговарајући начин, како су мере утицале на циљне групе и које корекције су потребне.

Уредба у чл. 34 поставља вредновање докумената јавних политика као процес који обухвата планирање, спровођење и извештавање о вредновању. Исти процес представља основу за израду извештаја о резултатима спровођења стратегије, односно програма из чл. 35. Због тога налази вредновања треба непосредно да воде ка периодичном или финалном извештају: од оцене остварених резултата, исхода и ефеката, преко објашњења одступања, до препорука за измене или ново планирање.

¹За шири методолошки оквир видети: HM Treasury, *The Magenta Book: Central Government Guidance on Evaluation*.

Основна разлика између праћења и вредновања. Праћење показује шта се дешава током спровођења: шта је урађено, шта касни, колико је средстава утрошено и како се крећу показатељи. Вредновање испитује шта ти подаци значе: зашто су резултати такви, да ли су мере допринеле променама, да ли су ресурси употребљени оправдано, да ли показатељи заиста мере степен промене и шта треба променити. Вредновање показује да ли су се оствариле претпоставке теорије промене и, ако нису, зашто.



Основно правило за вредновање ДЈП

Вредновање треба планирати полазећи од одлуке која треба да се донесе. Да ли се мера наставља, мења, проширује, сужава или обуставља? Да ли се припрема нови документ јавне политике? Одговор на то питање одређује обим вредновања, потребне податке, методологију и ниво аналитичке дубине.

3.3.1 Кораци у процесу вредновања

Вредновање се, према Уредби, односи на документ јавне политике у целини. Начин спровођења зависи од расположивих података, значаја документа и питања на која треба одговорити; у периодичном вредновању поједини циљеви или мере могу се обрадити дубље од осталих, али се ниједан део документа не изоставља. Ипак, корисно је пратити јасан редослед корака, како би вредновање дало одговоре који су потребни за одлучивање, а не само преглед спроведених активности.

Корак	Питање које треба разјаснити
Одредити сврху и обим вредновања	Која одлука треба да се подржи налазима вредновања и који циљеви и мере захтевају дубљу анализу?
Проверити логику интервенције	Како су проблем, циљеви, мере, активности, ресурси, резултати, исходи и ефекти међусобно повезани?
Формулисати евалуациона питања	Шта је потребно знати да би се одлучило о наставку, измени или обустави мере?
Изабрати приступ и методе	Да ли је за вредновање потребна дубља анализа процеса, ефеката, оправданости трошкова или њихове комбинације?
Утврдити податке и изворе	Који подаци већ постоје, који недостају и да ли је њихово прикупљање сразмерно користи од вредновања?
Спровести вредновање	Како се налази, тумачења и докази повезују са евалуационим питањима?
Припремити препоруке и извештај	Који налази улазе у извештај из чл. 35 и које одлуке треба да подрже?

Ови кораци не морају увек бити строго одвојени. Приликом формулисања евалуационих питања може се показати да недостају подаци, па је потребно сузити обим вредновања или предвидети додатно прикупљање података. Слично томе, током вредновања могу се појавити налази који захтевају додатне интервјуе, фокус групе или проверу административних података.

Савет. Ако није јасно за коју одлуку се вредновање спроводи, тешко је добро одредити његов обим, методологију и потребне податке. Вредновање треба да буде усмерено на одлуку коју ће његови налази подржати: измену мере, измену акционог плана, прераспodelу средстава, припрему новог документа или обустављање мере. Сама одлука доноси се на основу налаза вредновања, а не пре њега.

3.3.2 Планирање вредновања

Вредновање не треба започети тек када је потребно написати извештај. Оно се планира унапред, већ приликом израде документа јавне политике и акционог плана. Рано планирање омогућава да се на време утврди шта ће се касније вредновати, који подаци ће бити потребни, када ће се прикупљати и ко ће бити одговоран за њихово обезбеђивање.

Ако се вредновање не планира на време, након неколико година може се утврдити да недостају почетне вредности, подаци о корисницима, административни подаци или други извори без којих није могуће одговорити на кључна евалуациона питања. У том случају вредновање се своди на приближну реконструкцију првобитне логике интервенције и спровођења, уместо на поуздану оцену учинка у односу на планирано.

Планирање вредновања треба да обухвати четири елемента:

- **сврху и обим** – зашто се вредновање спроводи и на које циљеве и мере ће бити усмерена дубља анализа;
- **рок за спровођење** – када вредновање треба да буде завршено да би налази могли да се користе за одлуке;
- **носиоца вредновања** – интерна организациона јединица, независни евалуатор или комбиновани тим;
- **приступ и методологију** – евалуациона питања, критеријуме, методе прикупљања података, изворе података и узорак заинтересованих страна.

Методологија вредновања треба да одреди и које заинтересоване стране ће бити укључене у процес вредновања. То могу бити органи који спроводе мере, корисници јавне политике, привредни субјекти, организације цивилног друштва, локалне самоуправе, стручна јавност или друге групе на које мере утичу. Узорак заинтересованих страна треба да буде сразмеран обиму вредновања и довољан да омогући разумевање начина спровођења, препрека, ефеката и потреба циљних група.



Планирање вредновања у самом ДЈП

Уредба у делу о механизму за спровођење захтева само да се наведе орган задужен за праћење, извештавање и вредновање. Остали елементи нису обавезни, али њихово навођење у документу знатно олакшава касније вредновање. У документу јавне политике није потребно унапред написати целу методологију вредновања, Али треба назначити када ће се вредновање спровести, шта ће бити његова сврха, ко ће бити одговоран, који подаци морају да се прикупљају током спровођења и како ће се налази користити.

Интерно, спољно и комбиновано вредновање

Једна од првих одлука у планирању јесте ко спроводи вредновање. Уредба предвиђа три могућности: интерно вредновање, спољно вредновање и комбиновани приступ.

Приступ	Предности	Ограничења
Интерно вредновање	Брже спровођење, боље познавање документа, доступност података, јачање аналитичких капацитета органа.	Ризик пристрасности, мања независност оцено, могућ недостатак специјализованих методолошких знања.
Спољно вредновање	Већа независност, методолошка стручност, погодније за значајне, скупе или спорне документе јавне политике.	Захтева додатна средства, време за набавку услуге и добро припремљен пројектни задатак.
Комбиновани приступ	Орган обезбеђује податке и контекст, а спољни евалуатор методолошку подршку и независну оцену.	Захтева добру координацију, јасну поделу улога и довољно времена за усаглашавање налаза.

Када је оправдан спољни евалуатор? Спољно или комбиновано вредновање посебно је оправдано када је документ јавне политике финансијски значајан, када се очекују крупни друштвени ефекти, када су налази осетљиви, када су потребне сложеније методе или када је важна независност оцено.



Пример: Планирање вредновања програма запошљавања младих

Претпоставимо да је усвојен Програм подршке запошљавању младих 2026–2030. У документу је предвиђено средњорочно вредновање након треће године спровођења, јер се тада очекује довољно података о броју корисника, задржавању запослења и трошковима мера.

Елемент	Како је формулисан у примеру
Сврха	Оценити да ли мере активне политике запошљавања доприносе трајнијем запошљавању младих који су ван запослења, образовања или обуке.
Обим	Дубински анализирати две финансијски најзначајније мере: субвенције послодавцима и програме обуке. Остале мере анализирати на основу података из праћења и годишњих извештаја.
Ко спроводи	Комбиновани тим: министарство надлежно за послове запошљавања обезбеђује податке и координацију, Национална служба за запошљавање доставља административне евиденције, а спољни независни евалуатор спроводи анкету корисника, интервјуе са послодавцима и оцену оправданости трошкова.
Методологија	Комбинација квантитативних и квалитативних метода. Користе се подаци из ЈИС-а, административне евиденције, анкета корисника, интервјуи са послодавцима и поређење корисника са сличним лицима која нису користила меру, ако су подаци доступни.
Употреба налаза	Налази се користе за измену акционог плана, могуће преобликовање субвенција и припрему периодичног извештаја о резултатима спровођења.

3.3.3 Полазиште вредновања: логика интервенције

Пре избора метода потребно је разјаснити како је документ јавне политике требало да доведе до очекиване промене. Вредновање зато почиње провером логике интервенције: како су проблем, циљеви, мере, активности, ресурси, резултати, исходи и ефекти међусобно повезани.

Ова провера је важна јер се у вредновању не оцењује само да ли су активности спроведене. Потребно је утврдити да ли су активности довеле до планираних резултата, да ли су резултати произвели очекиване исходе и који су спољни фактори утицали на крајње ефекте.

У пракси се често дешава да документ јавне политике нема довољно јасно приказану логику интервенције: проблем је широко формулисан, циљеви су општи, мере нису непосредно повезане са узроцима проблема, а показатељи не мере оно што је стварно важно за оцену спровођења. У таквим случајевима први задатак вредновања је да реконструише логику интервенције на основу документа јавне политике, акционог плана, годишњих извештаја, расположивих података и консултација.



Пре избора метода проверити логику интервенције

Метод вредновања не треба бирати пре него што је јасно шта се вреднује. Ако није јасна веза између мере, активности, резултата, исхода и ефеката, ни сложенија методологија неће дати употребљив одговор. У том случају прво треба реконструисати логику интервенције, па тек онда формулисати евалуациона питања.



Пример: реконструкција логике интервенције

Програм је као показатеље мере предвидео само број одобрених субвенција и број закључених уговора, па логику интервенције на нивоу исхода евалуатор мора накнадно да реконструише. У годишњим извештајима програма запошљавања младих наведено је да је мера субвенција послодавцима спроведена и да је велики број младих запослен уз подршку. Међутим, вредновање треба да провери да ли је тај резултат довео до исхода који је мера требало да произведе.

Ако је циљ мере трајније запошљавање младих, онда није довољно пратити само број одобрених субвенција и број закључених уговора. Потребно је пратити и удео младих који су задржали посао након истека субвенције, разлике по секторима и регионима, као и разлоге због којих су поједини послодавци прекидали радни однос након истека подршке.

Елемент	Шта означава	Пример
Проблем	Непожељно стање које документ јавне политике треба да промени.	Висок удео младих који су ван запослења, образовања или обуке.
Мера	Начин интервенције којим се делује на узроке проблема.	Субвенционисано запошљавање младих код послодаваца.
Активности	Конкретни кораци у спровођењу мере.	Јавни позив, пријем захтева, избор послодаваца, закључивање уговора, исплата субвенција, праћење задржавања запослења након истека субвенције.
Резултати	Непосредни производи активности.	Број одобрених субвенција и број младих запослених уз подршку.
Исходи	Промене код циљне групе које треба да настану као последица резултата.	Повећан удео младих који су задржали запослење најмање 12 месеци након истека подршке.



Ефекти

Шире и дугорочније промене у области јавне политике.

Смањење стопе незапослености младих и унапређен прелазак младих из образовања у одрживо запослење.

Тако реконструисана логика интервенције показује шта вредновање заиста треба да испита: да ли је субвенција довела до додатног и трајнијег запошљавања, или је само привремено финансирала запослења која би се ионако догодила.

Приликом реконструкције логике интервенције често се јавља потреба да се дефинишу нови показатељи уместо оних из документа чији се учинак вреднује. Такве показатеље треба користити. Ако подаци за њихов обрачун не постоје, и то је налаз вредновања: показатељи који су коришћени не мере стварну промену, односно нису релевантни и кохерентни са политиком, па у наредном планском циклусу треба обезбедити податке за квалитетнији показатељ.



Покушајте сами: реконструкција логике интервенције за потребе вредновања

Изаберите једну меру из документа јавне политике на ком радите. Циљ вежбе није да поново опишете меру, већ да проверите да ли је довољно јасно како је мера требало да произведе очекивану промену.

Попуните следећу табелу:

Елемент	Ваш одговор
Проблем или потреба	Које непожељно стање мера треба да промени?
Узрок на који мера делује	На који узрок проблема мера непосредно утиче?
Мера	Како је мера формулисана у документу јавне политике?
Кључне активности	Које активности су потребне да би се мера спровела?
Ресурси	Који финансијски, људски, организациони или технички ресурси су потребни?
Резултати	Шта треба непосредно да буде произведено спровођењем активности?
Исходи	Која промена треба да настане код циљне групе или у начину рада институција?
Ефекти	Која шира или дугорочнија промена се очекује у области јавне политике?
Спољни фактори	Који фактори ван контроле предлагача могу утицати на исходе и ефекте?

Након тога проверите да ли је логика интервенције довољно јасна за вредновање:

1. Да ли је јасно на који узрок проблема мера делује?
2. Да ли су резултати, исходи и ефекти међусобно раздвојени?
3. Да ли за сваки кључни резултат и исход постоји показатељ који се може пратити?
4. Да ли су доступне почетне вредности и извори података?
5. Да ли постоје спољни фактори који могу објаснити исход, чак и ако је мера спроведена?
6. Да ли се на основу ове логике могу формулисати евалуациона питања?

Подсетник: ако се у табели не може јасно повезати мера са исходима и ефектима, први задатак вредновања није избор сложене методе, већ реконструкција логике интервенције. Тек након тога има смисла одлучити који подаци и аналитички алати су потребни.

3.3.4 Врсте вредновања

Врста вредновања зависи од питања на које треба одговорити. У пракси се најчешће комбинују три приступа: вредновање процеса, вредновање ефеката и вредновање оправданости трошкова, односно вредности за новац. Врста вредновања одређује се при утврђивању сврхе и обима (корак 1) и не мења предмет вредновања, који је увек документ у целини.

Врста вредновања	Шта испитује	Када је корисно
Вредновање процеса	Како се мера спроводи, где настају препреке које утичу на њену успешност и да ли је начин спровођења потребно изменити.	Када су активности започете, али постоје кашњења, слаб одзив корисника, сложене процедуре или неуједначена примена.
Вредновање ефеката	Да ли су мере допринеле очекиваним променама код циљних група и у области јавне политике.	Када треба оценити да ли су резултати довели до исхода и ефеката, а не само да ли су активности спроведене.
Вредновање оправданости трошкова	Да ли су постигнути резултати, исходи и ефекти оправдали утрошене финансијске и друге ресурсе.	Када су мере финансијски значајне или када треба упоредити више мера које имају исти или сличан циљ.

Ови приступи се не искључују. Ако показатељи нису достигли циљане вредности, различите врсте вредновања могу дати различите одговоре о узроцима таквог резултата. Вредновање процеса може показати да ли је проблем био у начину спровођења; вредновање ефеката испитује да ли је ипак дошло до промене код циљне групе; а вредновање оправданости трошкова показује да ли су резултати сразмерни уложеним средствима.



Пример: избор врсте вредновања

У програму запошљавања младих после две године утврђено је да је број одобрених субвенција мањи од плана, а да је задржавање запослења након истека подршке ниже од очекиваног.

- **Вредновање процеса** испитује да ли послодавци одустају због сложене документације, кашњења у одлучивању или недовољно јасних услова јавног позива.
- **Вредновање ефеката** испитује да ли су млади који су користили меру имали боље изгледе за трајније запослење од сличних лица која нису користила меру.
- **Вредновање оправданости трошкова** испитује колики је трошак по младом лицу које је задржало запослење 12 месеци након истека подршке и да ли је тај трошак оправдан у односу на друге мере.

Поред разлике према предмету анализе, вредновање се може разликовати и према тренутку у ком се спроводи. Средњорочно, односно периодично вредновање спроводи се током примене ДЈП и служи за корекције у спровођењу. Финално вредновање спроводи се пред истек важења документа и служи као основ за финални извештај и наредни циклус планирања.

3.3.5 Евалуациона питања

Евалуациона питања општу намеру да се оцени спровођење преводе у конкретна питања на која вредновање треба да одговори. Она треба да буду повезана са циљевима документа, доступним

подацима или подацима који се могу прикупити, као и са одлукама које ће се на основу вредновања донети.

Добро формулисано евалуационо питање има три особине: односи се на важан аспект јавне политике, може се проверити подацима и води ка препоруци која је употребљива за надлежног предлагача.

Како проверити да ли је питање добро формулисано? Ако се на питање може одговорити само општом оценом „успешно” или „неуспешно”, питање је вероватно сувише широко. Ако одговор на питање не може да утиче ни на једну одлуку, питање није приоритетно за вредновање.



Пример: прецизније формулисање евалуационих питања

Превише опште питање

Да ли је програм био успешан?

Питање употребљиво за вредновање

У којој мери су корисници програма задржали запослење 12 месеци након истека подршке и који фактори су утицали на тај исход?

Да ли су мере биле ефикасне?

Колики је био трошак по кориснику који је успешно завршио обуку и запослио се у року од шест месеци?

Да ли су циљне групе задовољне?

Које препреке су млади из руралних подручја имали у приступу мери и како су те препреке утицале на њихово учешће?

Да ли треба наставити субвенције?

За које групе младих су субвенције дале најбоље резултате и да ли је потребно изменити услове за послодавце?

3.3.6 Критеријуми вредновања

Уредба прописује да се вредновање заснива на анализи релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости јавне политике. Ови критеријуми представљају основни аналитички оквир за тумачење налаза и формулисање препорука. За сваки критеријум потребно је формулисати питања, одредити податке и извести закључак који може да води ка препоруци.

Критеријум	Шта оцењује	Примери питања
Релевантност	Да ли су циљеви и мере и даље у складу са приоритетима државе, потребама циљних група, циљевима одрживог развоја и променама у окружењу. Да ли се из циљева и мера и дефинисаних показатеља јасно види шта се жели постићи?	Да ли проблем због кога је документ донет и даље постоји? Да ли су се потребе циљних група промениле? Да ли су мере и даље усмерене на праве узроке проблема?

Ефикасност	Да ли су финансијски, људски и материјални ресурси коришћени на економичан и благовремен начин. Да ли су активности спроведене предвиђеном динамиком и које су последице, односно резултати тога?	Да ли су резултати постигнути уз планиране ресурсе? Да ли су кашњења повећала трошкове? Да ли су исти резултати могли бити постигнути једноставнијим или јефтинијим приступом?
Ефективност	Да ли су мере допринеле остварењу посебних и општих циљева, односно да ли су произвеле очекиване промене. Да ли циљне групе осећају промену на начин на који је она планирана.	Да ли су циљане вредности показатеља достигнуте? Које мере су највише допринеле резултатима? Који фактори су ограничили ефекат мера?
Одрживост	Да ли ће користи и резултати трајати након истека мере или документа и да ли постоје услови за наставак.	Да ли су обезбеђени ресурси за наставак? Да ли су институционални капацитети довољни, или постоји зависност од спољне подршке? Да ли ће корисници наставити да користе услугу или праксу након завршетка подршке?

Како се оцењује по критеријумима. За сваки критеријум наводи се оцена (висок, средњи или низак степен, односно „не може се оцијенити“), кључни налаз на коме се заснива и ограничење оцено. Основ за оцено: за релевантност — да ли проблем и даље постоји и да ли су се промениле потребе циљних група; за ефективност — однос остварених и циљаних вредности показатеља исхода и ефеката, уз процену колики део промене потиче од мере; за ефикасност — однос утрошених средстава и оствареног учинка, трошак по јединици исхода и благовременост; за одрживост — да ли ће остварене користи трајати и после завршетка мере и да ли за наставак спровођења постоје потреба, буџетска средства и кадар. Релевантност се оцењује пре свега на нивоу циљева, ефикасност и ефективност на нивоу мера или група мера, а одрживост по врсти резултата. Разрађен пример дат је у Анексу 9 овог Приручника.



Пример: Евалуациона матрица за програм запошљавања младих

Матрица полази од реконструисане логике интервенције мере субвенција послодавцима: ресурси (средства за субвенције, капацитети НСЗ) → активности (јавни позив, одобравање субвенција) → резултати (број одобрених субвенција, број младих запослених уз субвенцију) → исходи (удео корисника који су задржали посао 12 месеци после истека субвенције; запосленост корисника у односу на упоредну групу) → ефекат (стопа незапослености младих). За сваки критеријум формулише се једно евалуационо питање, а затим контролна питања на која се може одговорити подацима.

Критеријум и евалуационо питање	Контролна питања	Извори података и метод
Релевантност. Да ли је субвенција послодавцима и даље одговарајући инструмент за проблем незапослености младих?	Да ли је структура незапослених младих иста као у <i>ex-ante</i> анализи? Да ли послодавци трошак рада наводе као главну препреку запошљавању? Да ли се мера преклапа са другим мерама (нпр. пореске олакшице за запошљавање)?	Анкета о радној снази (РЗС); евиденција НСЗ; анкета послодаваца; преглед других ДЈП
Ефективност – резултати. Да ли су планиране субвенције одobreне и искоришћене?	Однос одобрених и планираних субвенција по годинама и регионима; удео уговора раскинутих пре истека; разлози раскида.	ЈИС; евиденција НСЗ



Ефективност – исходи. Да ли је субвенција довела до трајнијег запошљавања младих?	Удео корисника у радном односу 6 и 12 месеци после истека субвенције; исти показатељ за сличне незапослене младе који нису користили меру; колики би део корисника био запослен и без субвенције.	ЦРОСО (упарени подаци о корисницима); упоредна група из евиденције НСЗ; анкета послодаваца
Ефикасност. Да ли је трошак по трајно запосленом младом лицу оправдан?	Укупан трошак мере подељен бројем корисника запослених 12 месеци после субвенције; поређење са трошком по кориснику код обука и других активних мера; кашњења у исплати и њихови узроци.	Финансијски извештаји; ЈИС; анализа ефективности трошкова (Анекс 4)
Одрживост. Да ли ће ефекти трајати после престанка субвенције?	Удео послодаваца који задржавају раднике после истека подршке; да ли су за меру обезбеђена средства у средњорочном оквиру расхода; да ли послодавци субвенционисане раднике замењују новим субвенционисаним.	ЦРОСО; интервјуи са послодавцима; средњорочни оквир расхода
Спровођење (процес). Где настају застоји у спровођењу?	Просечно време од пријаве до одобрења; разлози због којих послодавци одустају; јасноћа услова јавног позива; квалитет размене података између НСЗ и министарства.	Анализа рокова из ЈИС-а; фокус групе са послодавцима; интервјуи са НСЗ

Матрица се попуњава пре прикупљања података. Свако контролно питање мора имати бар један извор; питање за које извор не постоји брише се или се за њега предвиђа прикупљање података током спровођења. Одговори на контролна питања дају налазе, њихово тумачење по критеријуму даје закључак, а из закључка следи препорука.



Не мешати критеријуме

Ефективност одговара на питање да ли су циљеви остварени. Ефикасност испитује да ли су ресурси употребљени економично и сврсисходно. Релевантност оцењује да ли су циљеви, мере и показатељи и даље важни и добро усмерени. Одрживост процењује да ли ће користи трајати након завршетка спровођења мера. У извештају је потребно раздвојити ове оцене, иако су оне међусобно повезане.

Напомена о међународној пракси. Уредба предвиђа четири критеријума вредновања: релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост. У међународној пракси, нарочито у OECD/DAC оквиру, користе се и **критеријуми кохерентности и утицаја**. Када је то важно за одлуку, нарочито код међусекторских политика или мера са ширим друштвеним ефектима, предлагач може допунити анализу и овим аспектима, уз задржавање критеријума прописаних Уредбом.



Пример: исти налаз из угла различитих критеријума

Налаз вредновања показује да је мера субвенција послодавцима обухватила мањи број младих од планираног и да је задржавање запослења након истека подршке ниже од очекиваног.

- **Релевантност:** мера је и даље усмерена на решавање значајног проблема, али је потребно проценити да ли су услови мере прилагођени младима који се најтеже запошљавају.
- **Ефикасност:** трошак по кориснику који је задржао посао је висок у односу на друге мере активне политике запошљавања (програме обуке и подршке при тражењу посла).
- **Ефективност:** мера је произвела краткорочно запошљавање, али није у довољној мери довела до трајнијег задржавања запослења младих.
- **Одрживост:** користи мере су ограничене уколико велики број корисника изгуби посао након престанка субвенције; треба размотрити измену услова подршке или увести праћење корисника након истека мере.

**Покушајте сами: примена критеријума вредновања**

Изаберите једну меру из документа јавне политике на ком радите. Затим за исту меру формулишите по једно евалуационо питање за сваки од четири критеријума вредновања из Уредбе: релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост.

Попуните следећу табелу:

Критеријум	Ваше евалуационо питање	Подаци који су потребни
Релевантност	Да ли је мера и даље усмерена на стварни проблем и потребе циљне групе?	Подаци о стању проблема, потребама циљне групе, променама у окружењу, приоритетима виших докумената.
Ефикасност	Да ли су резултати мере постигнути уз оправдан ниво ресурса и у планираном року?	Планирана и утрошена средства, рокови, број корисника, трошак по резултату, подаци о кашњењима.
Ефективност	Да ли је мера допринела очекиваној промени код циљне групе или у области јавне политике?	Показатељи резултата, исхода и ефеката, почетне и остварене вредности, подаци о корисницима и могућим спољним факторима.
Одрживост	Да ли ће користи и резултати мере трајати након истека подршке или периода спровођења?	Подаци о наставку финансирања, институционалним капацитетима, задржавању корисника, трајању ефеката и ризицима.

Након попуњавања табеле проверите:

1. Да ли се питање за релевантност односи на потребу и усмереност мере, а не само на то да ли је тема важна?
2. Да ли се питање за ефикасност односи на однос ресурса, рокова и резултата, а не на то да ли је циљ остварен?
3. Да ли се питање за ефективност односи на очекивану промену, а не само на број спроведених активности?
4. Да ли се питање за одрживост односи на трајање користи и услове за наставак, а не само на наставак финансирања?

Погледајте: исти налаз може бити важан за више критеријума, али се тумачи различито. На пример, мали број корисника може указивати на проблем ефикасности ако су средства утрошена, на проблем ефективности ако није постигнута промена, или на проблем релевантности ако мера није прилагођена стварним потребама циљне групе.

3.3.7 Приписивање ефеката

Један од најтежих задатака вредновања јесте да се утврди у којој мери се уочена промена може приписати мерама из документа јавне политике. Побољшање показатеља није само по себи доказ да је мера произвела ефекат. На исходе могу утицати привредна кретања, демографске промене, активности других органа, донаторски програми, промене цена, кризе, регионални трендови или понашање самих корисника.

Зато вредновање не треба да стане на питању да ли се показатељ побољшао. Потребно је испитати да ли постоје уверљиви докази да су спроведене мере допринеле уоченој промени, као и да ли постоје друга објашњења која могу делимично или у потпуности да објасне исти исход.



Не поистовећивати промену и ефекат мере

Ако се показатељ побољшао током периода спровођења ДЈП, то је важан налаз, али није довољан доказ о ефекту мере. У извештају треба јасно раздвојити: шта се променило, који докази указују да су мере допринеле тој промени и која алтернативна објашњења треба узети у обзир.

Када није могуће поуздано изоловати ефекат интервенције, то треба јасно навести. У таквим случајевима вредновање треба да комбинује више извора доказа: податке из праћења, статистичке податке, административне базе, интервјуе, консултације са циљним групама и поређење са сличним територијама, групама или периодима који нису били обухваћени мером.



Пример: зашто је приписивање важно

Програм подршке запошљавању младих спроводи се од 2026. до 2030. године. Показатељ на нивоу општег циља је стопа незапослености младих. У периоду спровођења стопа се смањила са 24% на 19,5%.

Овај податак показује позитиван тренд, али не доказује сам по себи да је програм изазвао пад незапослености. На исти исход могли су да утичу општи привредни раст, сезонско запошљавање, миграције младих, промене у образовном систему, мере других органа или повећана тражња за радном снагом у појединим секторима.

Зато вредновање треба да постави додатна питања:

- да ли су корисници програма имали боље исходе од сличних младих лица која нису користила меру;
- да ли су послодавци запослили додатне раднике или су субвенцију добили за лица која би и иначе запослили;
- да ли су корисници задржали посао након истека подршке;
- да ли је ефекат био јачи у секторима или општинама где је мера интензивније спроводена.

Тек након анализе ових питања може се донети основан закључак о доприносу програма паду незапослености младих.



Покушајте сами: приписивање ефекта

Изаберите једну меру из документа јавне политике на ком радите. За један показатељ исхода наведите:

1. која се промена очекује;
2. који део те промене би могао бити последица мере;
3. који други чиниоци могу утицати на исти показатељ;
4. који подаци су потребни да би се проценио допринос мере.

Пример: ако мера предвиђа субвенције за енергетску санацију домаћинства, смањење потрошње енергије може бити последица санације, али и благе зиме, промене цена енергената, промене понашања домаћинства или истовремених локалних програма подршке.

3.3.8 Подаци и методе за спровођење вредновања

Спровођење вредновања обухвата планирање и организацију процеса, прикупљање докумената и других материјала, анализу података, теренске посете, интервјуе, анкете и фокус групе, анализу њихових резултата и комуникацију са заинтересованим странама. Избор метода зависи од евалуационих питања, расположивих података, обима вредновања и начела пропорционалности.

Основни извор података за вредновање представљају подаци прикупљени праћењем спровођења и из годишњих извештаја: вредности показатеља, статус активности, рокови, утрошена средства, образложења одступања и подаци о ризицима. Ти подаци су неопходни, али често нису довољни.

Они показују шта је спроведено и шта се променило, али не објашњавају увек зашто је до промене дошло, како су мере деловале на различите групе и шта треба изменити.

Зато се подаци из праћења допуњују другим изворима. У зависности од предмета вредновања, могу се користити:

- анализа докумената, акционих планова, извештаја и претходних анализа;
- административни подаци и евиденције органа који спроводе мере;
- статистички подаци и подаци из званичних истраживања;
- интервјуи са органима који спроводе мере и другим учесницима;
- анкете корисника, привредних субјеката или других циљних група;
- фокус групе и консултације са заинтересованим странама;
- теренске посете, директно посматрање и студије случаја;
- поређење са сличним мерама, територијама, групама или периодима.

Подаци и пропорционалност. Пре него што се планирају нове анкете, интервјуи, теренске посете или куповина података, потребно је проверити који подаци већ постоје: подаци из ЈИС-а, годишњи извештаји, административне базе, статистички подаци, евиденције органа и налази претходних анализа. Додатно прикупљање података оправдано је када може битно да побољша квалитет налаза и препорука.

Извор података	Када је користан	Ограничење
Подаци из праћења и ЈИС-а	За проверу статуса активности, рокова, утрошених средстава и остварених вредности показатеља.	Често не објашњавају разлоге одступања и квалитет спровођења.
Административне евиденције	За податке о корисницима, захтевима, исплатама, услугама, поступцима и контролама.	Подаци могу бити непотпуни, неусклађени или недовољно повезани са показатељима из ДЈП.
Анкете	Када су потребни подаци о ставовима, понашању, задовољству, препрекама или ефектима на кориснике.	Захтевају пажљив узорак и добро формулисана питања; одговори могу бити пристрасни.
Интервјуи и фокус групе	Када треба разумети зашто се нешто догодило, како мера функционише у пракси и које препреке постоје.	Не дају сами по себи репрезентативну слику; потребно их је комбиновати са другим подацима.
Теренске посете и студије случаја	Када треба проверити стварно спровођење мере на лицу места или разумети специфичне локалне услове.	Налази се не могу увек уопштити на све кориснике или територије.

Вредновање често захтева комбинацију квантитативних и квалитативних метода. Квантитативни подаци могу показати да је дошло до промене, али често не могу сами да објасне зашто је до промене дошло. Квалитативни подаци помажу да се разумеју механизми, препреке, понашање корисника и контекст у коме је мера спроведена.

**Пример: избор извора података**

У вредновању мере субвенција за запошљавање младих, подаци из ЈИС-а показују да је спроведено 80% планираних активности и да је утрошено 75% средстава. Административна евиденција НСЗ показује број одобрених субвенција и број младих који су засновали радни однос. Међутим, ти подаци не објашњавају зашто је задржавање запослења након 12 месеци ниско.

Зато се вредновање допуњује анкетом корисника, интервјуима са послодавцима и анализом по секторима. Анкета показује да су млади често добијали привремене послове без јасне перспективе наставка. Интервјуи са послодавцима указују да су неки послодавци меру користили за сезонске потребе. Анализа по секторима показује да је задржавање запослења било значајно више у ИКТ и здравственим услугама него у трговини и туризму. Комбиновањем различитих извора података добијају се поузданији налази који представљају основу за доношење одлука. У овом примеру, налази указују да меру не треба нужно укинути, али је треба боље усмерити на секторе и послодавце код којих постоји већа вероватноћа трајнијег запошљавања.

3.3.9 Аналитички алати за вредновање

Поред праћења показатеља, анализе трендова, поређења са основним сценаријом и економске евалуације, у вредновању се могу користити и други аналитички алати. У основном тексту довољно је да предлагач препозна када су ти алати корисни. Детаљнија објашњења, претпоставке, предности и ограничења треба дати у анексу.

Примена алата је од посебног значаја кад постоји могућност поређења са сличном групом, територијом или периодом који нису били обухваћени мером. У том случају вредновање може да се ослони на поређење са сценаријем без интервенције (процену шта би се вероватно догодило да мера није спроведена; енгл. *counterfactual*). У наставку наводимо неке од основних аналитичких алата. Њихов детаљни опис дат је у Анексу.

Алат	Када је користан	Шта даје
Анализа доприноса	Када није могуће поуздано изоловати ефекат мере, али је потребно проценити да ли је мера вероватно допринела ученој промени.	Образложену оцену доприноса мере, засновану на логици интервенције, показатељима, другим доказима и анализи алтернативних објашњења.
Квази-експериментално поређење	Када постоје подаци о сличним групама, територијама или периодима који нису били обухваћени мером.	Бољу процену ефекта мере поређењем корисника и сличне упоредне групе, уз јасно навођење ограничења.
Синтеза доказа	Када постоји више претходних анализа, истраживања, евалуација или међународних искустава о сличним мерама.	Сажет преглед онога што се већ зна, који су налази поуздани и шта треба узети у обзир у новом планирању.
Студија случаја	Када је потребно дубље разумети како мера функционише у конкретном контексту, нарочито ако постоје велике разлике између територија, институција или група корисника.	Детаљно објашњење механизма, препрека и услова под којима мера функционише или не функционише.

Избор алата треба да буде сразмеран значају вредновања и доступним подацима. За мање мере најчешће су довољни анализа показатеља, поређење планираног и оствареног, кратка

анализа трендова и разговор са учесницима у спровођењу. За значајне програме, мере са великим буџетским ефектима или мере код којих је важно утврдити да ли је промена заиста повезана са интервенцијом, потребно је размотрити дубље аналитичке приступе.



Покушајте сами: избор аналитичког алата

Изаберите једну меру из документа јавне политике на ком радите. То може бити субвенција, обука, саветодавна подршка, инвестиција, нова јавна услуга, дигитализација поступка или друга мера чије спровођење треба вредновати.

За изабрану меру одговорите на следећа питања:

1. **Шта желите да утврдите?** Да ли вас пре свега занима како се мера спроводи, да ли је произвела очекивану промену, да ли су трошкови оправдани или зашто су резултати различити по групама, територијама или институцијама?
2. **Који подаци су доступни?** Да ли постоје подаци о корисницима мере, подаци о сличним лицима, фирмама или територијама који нису користили меру, претходне евалуације, административне евиденције, анкете или интервјуи?
3. **Који алат је најприкладнији?** Изаберите један од следећих алата: анализа доприноса, квази-експериментално поређење, синтеза постојећих доказа или студија случаја.
4. **Шта тај алат може да покаже, а шта не може?** Наведите какав закључак можете извести и која ограничења треба јасно написати у извештају.

Помоћ при избору:

- ако постоје корисници мере и слична група која није користила меру, размотрите **квази-експериментално поређење**;
- ако је мера спроведена у сложеном окружењу и на исход су утицали и други фактори, размотрите **анализу доприноса**;
- ако постоји више претходних анализа или евалуација сличних мера, размотрите **синтезу постојећих доказа**;
- ако једна институција, локална самоуправа или група корисника има посебно добре или лоше резултате, размотрите **студију случаја**.

Илустрација: ако је одређена група корисника добила субвенцију, а циљ је да се утврди да ли је субвенција довела до бољег исхода, прво проверите да ли постоји слична група која није добила субвенцију. Ако постоји, могуће је размотрити квази-експериментално поређење. Ако таква група не постоји или су подаци слаби, кориснија може бити анализа доприноса, уз проверу других фактора који су могли утицати на исход.

3.3.10 Од налаза до препоруке

Вредновање треба да разликује **налаз**, **тумачење**, **закључак** и **препоруку**. Налаз показује шта је утврђено. Тумачење објашњава због чега је до тога дошло. Закључак даје оцену према критеријуму вредновања. Препорука предлаже шта треба променити.

Ова разлика је важна јер се у извештајима често прескаче средњи корак: наведе се податак, а затим одмах препорука. Без тумачења није јасно да ли препорука заиста произлази из налаза.

Елемент	Питање
Налаз	Шта је утврђено на основу прикупљених података?
Тумачење	Зашто је до тога дошло и који докази то подржавају?
Закључак	Каква је оцена према критеријуму вредновања када се налази и тумачења сагледају заједно?
Препорука	Шта треба променити, ко треба да поступи и у ком року?



Пример: налаз, тумачење и препорука

Налаз: У 2027. години остварено је 65% планираног броја корисника програма обука.

Тумачење: Интервјуи са локалним филијалама и корисницима показују да је главни разлог био слаб одзив младих из руралних подручја, због трошкова превоза и неповољних термина обука.

Закључак: Мера је делимично ефективна: обухват је испод циља, а узрок је у доступности обука, а не у њиховом садржају.

Препорука: У наредном акционом плану предвидети путне трошкове за кориснике из удаљених подручја, организовати део обука у локалним центрима и увести вечерње или викенд термине.



Пример: слаба и боља препорука

Слаба препорука: Повећати обухват младих програмом обука.

Боља препорука: У наредном јавном позиву увести покриће путних трошкова за кориснике из удаљених подручја, организовати најмање 30% обука у локалним центрима и омогућити вечерње или викенд термине за кориснике који раде повремене послове. Носилац: Национална служба за запошљавање. Рок: наредни јавни позив.



Покушајте сами: од налаза до препоруке

Изаберите једну меру из документа јавне политике на ком радите. Затим изаберите један налаз из праћења или вредновања који указује на одступање од плана, циљане вредности или очекиваног ефекта.

Попуните три корака:

1. **Налаз:** шта тачно показују подаци? Наведите показатељ, планирану вредност, остварену вредност и период на који се налаз односи.
2. **Тумачење:** која су могућа објашњења одступања? Размотрите ресурсе, рокове, капацитете, одзив циљне групе, промене у окружењу, квалитет спровођења и претпоставке на којима је мера планирана.
3. **Препорука:** шта треба проверити или променити у наредном периоду? Наведите ко треба да поступи, у ком року и да ли је потребна измена активности, мере, показатеља, ресурса или начина спровођења.

Посећеник: препорука треба да произлази из тумачења, а не само из податка о одступању. Ако није јасно зашто је до одступања дошло, прва препорука може бити додатна провера података, разговор са спроводиоцима мере или консултација са циљном групом.

3.3.11 Извештај о резултатима спровођења стратегије или програма

Извештај о резултатима спровођења стратегије, односно програма, представља периодични или финални аналитички извештај о томе шта је документ јавне политике постигао. За разлику од годишњег извештаја о спровођењу акционог плана, који прати активности, рокове, статус и финансијска средства, извештај о резултатима спровођења треба да покаже какав је напредак остварен у односу на циљеве, мере и очекиване ефекте.

Периодични извештај се припрема након истека сваке треће календарске године од дана усвајања стратегије, односно програма. Његова сврха је да током примене документа покаже да ли су потребне корекције у мерама, активностима, роковима, ресурсима или начину спровођења, а у неким случајевима и корекције показатеља који не мере суштину промене.

Израда финалног извештаја започиње најкасније годину дана пре истека примене стратегије, односно програма. Тај извештај затвара плански циклус и представља један од главних извора за припрему новог документа јавне политике. Финални извештај се доставља на усвајање Влади, односно надлежном органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, а након усвајања се објављује на интернет страници надлежног предлагача.

Периодични извештај се објављује на интернет страници надлежног предлагача и доставља органу државне управе надлежном за координацију јавних политика.

Аспект	Периодични извештај	Финални извештај
Када се припрема	Након сваке треће календарске године спровођења стратегије или програма, у року од 120 дана од дана истека сваке треће календарске године примене.	Израда почиње најкасније годину дана пре истека периода примене стратегије или програма, а завршава се у року од 120 дана од истека периода примене.
Основна сврха	Да омогући корекције током спровођења.	Да оцени укупан учинак и припреми основу за наредни циклус планирања.
Тежиште	Одступања, ризици, потреба за изменама мера, активности, рокова или ресурса.	Остварење циљева, ефекти на циљне групе, одрживост резултата и препоруке за нови документ.
Поступање	Објављује се и доставља органу надлежном за координацију јавних политика (видети чл. 43. Закона о планском систему).	Доставља се на усвајање надлежном органу, а након усвајања се објављује (видети чл. 43. Закона о планском систему).

Структура извештаја о резултатима спровођења

Извештај о резултатима спровођења стратегије, односно програма из члана 35. Уредбе припрема се након истека сваке треће календарске године од дана усвајања стратегије, односно програма, као и у поступку израде финалног извештаја, чија израда почиње најкасније годину дана пре истека примене документа. За разлику од годишњег извештавања о спровођењу акционог плана, овај извештај има израженију аналитичку функцију: он не служи само да прикаже да ли су активности спроведене, већ да оцени у којој мери су остварени циљеви, мере и очекивани ефекти документа јавне политике.

Извештај о резултатима спровођења треба да садржи три основне целине: уводни сажетак, налазе вредновања и препоруке.

- **Уводни сажетак** даје кратак преглед главних достигнућа, изазова током периода извештавања, најважнијих одступања и кључних препорука. Његова сврха је да кориснику извештаја омогући да брзо разуме шта је у периоду извештавања постигнуто, где су настала значајна одступања и да ли постоји потреба за изменом документа јавне политике.
- **Налази вредновања** представљају централни део извештаја. Они обухватају преглед планираних и утрошених финансијских средстава, оцену остварења општег и посебних циљева и мера у односу на показатеље учинка, и према критеријумима релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости, анализу екстерних фактора који су утицали на степен постигнутих резултата, као и ефекте на циљне групе и друге заинтересоване стране у односу на очекиване ефекте који су претходно идентификовани у *ex-ante* анализи ефеката.
- **Препоруке** представљају управљачки део извештаја. Оне треба да буду засноване на налазима вредновања и довољно конкретне да могу послужити као основ за измене и допуне постојеће стратегије, односно програма, за измену или припрему наредног акционог плана, као и за наредни циклус планирања јавних политика.

Приликом припреме извештаја важно је разликовати главни текст извештаја од прилога који садрже детаљне податке. Главни текст треба да буде наративан и усмерен на налазе, објашњење одступања и препоруке. У њему не треба преписивати све табеларне податке, већ издвојити оно што је важно за оцену спровођења стратегије, односно програма.

Детаљни подаци – вредности показатеља, финансијска реализација, реализација мера и активности, извори података и преглед консултација – преузимају се из ЈИС-а и са Портала еКонсултације као пратећи прегледи и прилажу се уз извештај. Ти подаци служе као основ за проверу налаза, док главни текст треба да објасни шта подаци значе за наставак спровођења, измену документа или наредни циклус планирања.

Радни образац и матрица за припрему извештаја дати су у Анексу А.9 овог Приручника. Анекс не уводи додатне обавезне елементе извештаја, већ показује како се захтеви из члана 35. могу практично организовати: шта се објашњава у главном тексту, који подаци се прилажу као основ за проверу налаза и како се из налаза изводе препоруке.

Поређење очекиваних и остварених ефеката

Један од најважнијих делова извештаја јесте поређење ефеката који су очекивани у ех-анте анализи са ефектима који су остварени током спровођења. Ово поређење затвара циклус учења: показује да ли су почетне претпоставке биле реалистичне, да ли су мере дале очекиване резултате и шта треба променити у новом циклусу планирања.

Поређење не треба да буде механичко. Ако циљана вредност није у потпуности достигнута, потребно је утврдити да ли је разлог у слабом дизајну мере, недовољним ресурсима, кашњењу у спровођењу, промени окружења или факторима на које надлежни орган није могао да утиче. Потребно је проверити и да ли показатељ мери шире аспекте од промене која се желела постићи, што је чест случај код композитних показатеља и међународних индекса, као и да ли је уопште релевантан за меру.

Пример: Поређење ех-анте и остварених ефеката

Сви бројеви у примеру су илустративни.

Ех-анте анализа програма запошљавања младих предвидела је да ће се стопа незапослености младих смањити са 24% на 18% у периоду примене програма. Финално вредновање је показало да је стопа на крају периода износила 19,5%.

Само поређење циљане и остварене вредности показује да циљ није у потпуности достигнут. Међутим, вредновање је додатно упоредило кретање са основним сценаријом и са сличним земљама у региону. Процена је да би без програма стопа незапослености младих износила око 22%. То значи да је програм вероватно допринео смањењу незапослености за око 2,5 процентна поена, иако амбициозни циљ од 18% није достигнут.

Показатељ	Очекивано у ех-анте анализи	Остварено	Тумачење
Стопа незапослености младих	18%	19,5%	Циљ није у потпуности достигнут, али је остварен значајан напредак у односу на процењени основни сценарио.



Број младих запослених кроз мере подршке	50.000	38.500	Одступање је повезано са мањим одзивом послодаваца и слабијом привредном активношћу у делу периода.
Удео корисника који су задржали посао након 12 месеци	70%	52%	Потребно је преиспитати дизајн подстицаја и услове задржавања радника након истека подршке.

Кључни налаз није само да циљ није у потпуности достигнут, већ да су мере имале одређени ефекат, али да је дизајн дела мера потребно изменити у наредном циклусу.

Препоруке и могући закључци вредновања

Препоруке су најважнији оперативни део извештаја. Оне треба да буду повезане са налазима вредновања и довољно конкретне да могу да послуже као основ за измену документа јавне политике, измену акционог плана или припрему нове *ex-ante* анализе.



Пример: Препорука која је употребљива

Општа препорука: Унапредити координацију између институција.

Употребљива препорука: У року од три месеца формирати радну групу министарства, Националне службе за запошљавање и представника локалних самоуправа ради усаглашавања календара јавних позива, размене података о корисницима и месечног праћења кашњења у спровођењу мера. Ову обавезу унети у наредну измену акционог плана.

Налази вредновања могу водити до различитих одлука. У неким случајевима довољна су мања оперативна унапређења. У другим случајевима потребно је изменити меру, преусмерити ресурсе, редефинисати циљну групу или припремити нову *ex-ante* анализу опција.

Могући закључак вредновања	Шта то значи за наредни корак
Наставити без већих измена	Политика је и даље релевантна, спроводи се добро и показује очекиване резултате. Потребна су само мања оперативна унапређења.
Прилагодити начин спровођења	Циљеви и мере су углавном добри, али су потребне измене у управљању, координацији, роковима, информисању корисника или процедурама.
Изменити садржај или обухват мере	Налази показују да мера није добро усмерена, да не обухвата праве циљне групе, да производи нежељене ефекте или да је потребно редефинисати показатеље, активности или ресурсе.
Обуставити меру или припремити нову опцију	Мера више није релевантна, не решава утврђени проблем, трошкови нису оправдани резултатима или нема уверљиве везе између интервенције и исхода. У том случају потребна је нова <i>ex-ante</i> анализа опција.

Савет

Треба јасно разграничити појмове. Наиме, у извештају о вредновању четири појма се често користе као синоними иако то нису. Налаз је потврђена констатација о томе шта се догодило, изведена из података („обухваћено је 3.200 корисника, 41% од циљане вредности“). Тумачење је аналитички корак који налазу даје значење тако што га упоређује с критеријумом вредновања и објашњава узрок („заостатак настаје због тога што су јавни позиви објављени у трећем кварталу, па општине нису могле да испланирају суфинансирање“). Закључак је вредносна оцена која се, на основу више налаза и њиховог тумачења, даје као одговор на конкретно питање вредновања („мера је релевантна, али је њено спровођење неефикасно“). Препорука је радња која из закључка следи. Одатле и правило: препорука се не изводи непосредно из налаза, него из закључка — ако тај корак изостане, препорука је често општа и неодређена.

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

АНЕКСИ

A.1 Врсте и извори података

Овај анекс приказује основне врсте и изворе података и објашњава како се процењују њихова поузданост и употребљивост. Подаци су потребни да би се утврдило шта је проблем, кога погађа, који су његови узроци, које мере могу деловати, који се ефекти очекују и како ће се пратити остварена промена.



Better Regulation Toolbox: Tool #67 (Data identification for evaluations and impact assessments).

A.1.1 Врсте података

У анализи ефеката и извештајима о спровођењу ДЈП користе се различите врсте података.

Подела према начину настанка. Према начину настанка, подаци се најчешће деле на **примарне** и **секундарне** податке.

- **Примарни подаци** прикупљају се посебно за потребе анализе, праћења или вредновања. То могу бити подаци добијени путем анкета, интервјуа, фокус група, посматрања, консултација или посебно спроведених истраживања.
- **Секундарни подаци** већ постоје у тренутку спровођења анализе. То су, на пример, подаци из службених евиденција, регистара, званичне статистике, буџетских извештаја, годишњих извештаја, претходних анализа и вредновања.

У извештајима о спровођењу најчешће се користе секундарни подаци, јер већ постоје у административним, статистичким и буџетским изворима. Примарни подаци су потребни када постојећи извори не могу да објасне ефекте на циљне групе, разлоге за одступања или квалитет спровођења.

Подела према природи података. Према природи, подаци се деле на **квантитативне** и **квалитативне** податке.

- **Квантитативни подаци** изражавају се бројевима. Они показују вредности показатеља, број корисника, број реализованих активности, износ утрошених средстава, проценат реализације, трајање поступка, број предмета или других мерљивих појава.
- **Квалитативни подаци** описују ставове, искуства, процесе, разлоге и контекст. Они се добијају, на пример, кроз интервјуе, фокус групе, консултације, анализу докумената, стручне оцене или описне извештаје носилаца мера.

Квантитативни подаци су неопходни за праћење показатеља и мерење одступања. Квалитативни подаци су важни за тумачење тих одступања: зашто је мера каснила, зашто корисници нису користили услугу, зашто показатељ није достигао циљану вредност или зашто су ефекти били другачији од очекиваних. Иако се вредност квалитативних података може квантификовати, односно изразити бројем (нпр. Ликертовом скалом), суштинска разлика је у томе што квантитативни подаци мере појаве бројевима, док квалитативни подаци описују искуства, ставове, разлоге и начине поступања.

Подела према временској димензији. Према временској димензији, подаци могу бити **пресечни, временски и панел подаци**.

- **Пресечни подаци** приказују стање у једном тренутку или за један извештајни период. На пример, број корисника услуге у 2024. години или вредност показатеља на крају периода извештавања.
- **Временски подаци** приказују кретање исте појаве кроз време. На пример, годишње кретање броја корисника, стопе запослености, просечног трајања поступка или износа утрошених средстава.
- **Панел подаци** прате исте јединице посматрања кроз време. То могу бити, на пример, подаци о истим јединицама локалне самоуправе, институцијама, школама, центрима за социјални рад или корисницима кроз више година.

За извештавање о спровођењу, посебно су корисни временски подаци, јер омогућавају да се утврди да ли се показатељи крећу у планираном правцу. Када су доступни, панел подаци омогућавају прецизнију анализу разлика између институција, територија или група корисника.

Подаци се могу поделити и према месту које имају у логици интервенције:

- **Подаци о ресурсима** показују који су ресурси коришћени: средства, запослени, опрема, време, институционални капацитети.
- **Подаци о активностима** показују шта је спроведено: јавни позиви, обуке, контроле, услуге, кампање, припрема прописа, успостављање система или друге активности.
- **Подаци о резултатима** показују непосредне производе мера: број обучених лица, број пружених услуга, број издатих решења, успостављен информациони систем, донет акт, израђена анализа или успостављен механизам сарадње.
- **Подаци о исходима** показују промене код циљних група, институција или у понашању корисника: краће трајање поступка, веће коришћење услуге, боља примена правила, веће знање, већа доступност, већа усклађеност праксе.
- **Подаци о ефектима** показују шире и дугорочније промене које су повезане са општим циљем документа: бољи квалитет услуга, већа запосленост, мање сиромаштво, веће поверење, боље стање животне средине, већа конкурентност или други шири друштвени и економски ефекти.

Подаци се могу разврстати и према нивоу посматрања, територијалном обухвату или области на коју се односе.

А.1.2 Извори података

Приликом спровођења анализе ефеката и вредновања могу се користити бројни извори података. У наставку су дати најчешћи извори података који се користе за припрему извештаја о спровођењу

стратегије, односно програма. За сваки податак потребно је утврдити извор, период на који се односи, начин прикупљања, учесталост ажурирања и ограничења у тумачењу. Табеле у наставку служе као помоћ при избору извора података.

Врсте извора	Употреба
Претходне <i>ex-post</i> анализе и вредновања Извештаји о спровођењу ДЈП и акционих планова Званична статистика	Провера шта је у претходном циклусу функционисало, који резултати нису остварени и које препоруке су већ дате. Увид у реализоване активности, степен спровођења мера, кашњења, административне препреке и расположиве показатеље. Праћење демографских, економских, социјалних, тржишних и еколошких кретања. Посебно је важна за анализу трендова и утврђивање почетних вредности показатеља.
Административне евиденције и регистри Извештаји органа јавне управе	Подаци настали у раду органа јавне управе: корисници права, дозволе, пријаве, инспекцијски надзор, запосленост, порези, уписи у регистре. Секторски контекст, оперативни подаци, проблеми у спровођењу и институционални капацитети.
Међународни извори	Упоредна анализа, међународни трендови, положај Србије у односу на ЕУ, регион или упоредиве земље.
Студије, истраживања и научна литература Консултације, интервјуи, фокус групе и анкете	Процена могућих ефеката мера за које не постоји домаће искуство, као и коришћење налаза из упоредивих земаља. Прикупљање ставова, искустава и информација од циљних група и заинтересованих страна, нарочито када званични подаци не покривају важне аспекте проблема.

А.1.3 Употребљивост и квалитет података

Провера квалитета података. Пре употребе податка треба проверити његов квалитет. Непотпуни подаци могу се користити ако су њихова ограничења јасно наведена и ако је објашњено шта се на основу њих може закључити.

Посебно треба обратити пажњу на следећа питања.

Критеријум	Питање за проверу
Релевантност	Да ли податак заиста мери појаву која је важна за проблем, циљ или ефекат који се анализира?
Поузданост	Ко је произвео податак, по којој методологији и да ли је методологија доступна? Да ли се податак редовно прикупља и да ли ће у време вредновања бити доступан најновији податак?
Актуелност	Да ли је податак довољно нов или се односи на период који више није релевантан?
Покривеност	Да ли податак покрива целу циљну групу или само њен део?
Упоредивост	Да ли је податак упоредив кроз време, између региона или са другим земаљама, односно да ли је било промена у методологији прикупљања и обраде?

Ниво рашчлањености	Да ли је податак доступан по полу, старости, региону, сектору или другој карактеристици важној за анализу?
Могућа пристрасност извора	Да ли извор има интерес који може утицати на начин прикупљања или приказивања податка?
Транспарентност обраде	Да ли су јасно приказане претпоставке и метод обраде података?

Триангулација података. Триангулација је провера налаза из више независних извора, како ниједна оцена не би зависила од једног мерења. Осим што служи као провера, триангулација умањује и проблем који може настати услед пристрасности појединих података. Можемо разликовати триангулацију 1. *извора* (административни подаци, статистика, анкете корисника, документација), 2. *метода* (анкете, фокус групе, студије случаја), 3. *шумачења* (исте податке аналитичари могу тумачити на различит начин) и 4. *перспективе* (на пример перспектива регулаторног тела може бити супротна перспективи регулисаних субјеката). Потреба за триангулацијом произлази из тога што сваки извор има системску слабост: административни подаци добро мере оно што је спроведено, али слабо оно што је постигнуто и по правилу не обухватају оне који нису постали корисници; анкете и интервјуи откривају исход и понашање, али носе пристрасност самоизвештавања и селекције; евиденција спроводиоца одражава интерес онога ко је ствара.

Практично правило. Пожељно је закључке поткрепити подацима из најмање два извора различите природе. Када се извори разликују, то одступање није нужно проблем, већ налаз који треба објаснити и приказати у извештају – најчешће указује на разлику између формалног и стварног спровођења. У извештају се уз сваки кључни налаз наводи на којим је изворима заснован и колико је поуздан.

А.1.4 Међународни индекси, ранг-листе и класификације

Међународни индекси, ранг-листе и класификације често се користе као полазиште за *ex-ante* анализу. Они могу дати брзу оријентацију о томе где се Република Србија налази у односу на референтне земље. Међутим, агрегатни ранг или укупну вредност индекса не треба користити без провере методологије.

Пре него што се индекс употреби као доказ у анализи, потребно је проверити следеће:

Питање	Зашто је важно
Да ли је реч о композитном индексу или појединачном показатељу?	Композитни индекс сажима више потпоказатеља у једну вредност. Исти ранг може прикрити различите слабости и предности по потпоказатељима.
Да ли је показатељ заснован на перцепцији или на објективним подацима?	Перцептивни показатељи мере ставове испитаника, а не нужно стварно стање. Они су корисни, али се морају тумачити у складу са природом извора.
Ко је методолошки извор?	Потребно је знати ко производи индекс, да ли постоји јасна методологија, како се бирају подаци и како се одређују тежине потпоказатеља.

Да ли индекс мери формални оквир или стварну примену?

Да ли је индекс упоредив кроз време?

Неки индекси мере постојање закона и институција, док други мере примену у пракси. Ова два нивоа не треба мешати.

Ако је методологија промењена, серија може имати методолошки прекид. Тада није исправно тумачити сваку промену ранга као стварну промену стања.



Контролна листа за коришћење међународног индекса

Пре коришћења међународног индекса у анализи ефеката проверите:

1. да ли је индекс композитан или појединачан показатељ;
2. који су потпоказатељи и како су пондерисани;
3. да ли је заснован на перцепцији или на објективним подацима;
4. ко је методолошки извор и да ли је методологија доступна;
5. да ли мери формални оквир или стварну примену;
6. да ли је упоредив кроз време и између земаља.

Без ових провера, ранг-листе могу бити употребљене само као општа илустрација, без довољне аналитичке вредности за формулисање проблема, циљева или мера.

А.1.5 Недоступност података

Ако подаци нису доступни, нису довољно ажурни или не обухватају потребну циљну групу, предлагач треба да:

1. наведе који подаци недостају и зашто су важни;
2. користи најближи расположиви показатељ, уз јасно објашњење ограничења;
3. провери налаз кроз консултације, стручне процене или упоредну праксу;
4. прикаже распон могућих вредности када није могуће дати једну поуздану процену;
5. у механизму праћења предвиди прикупљање недостајућих података током спровођења.

А.1.6 Комбиновање више извора

Кључне налазе је, кад год је могуће, потребно проверити кроз више извора. То је нарочито важно када се процењују обим проблема, број погођених лица, трошкови, користи или очекивани ефекти мере.

Различити извори не морају увек дати исту вредност. Ако постоје разлике, не треба их прикривати. Потребно је навести распон, објаснити зашто се вредности разликују и назначити који се извор користи за које аналитичко питање.



Напомена о међународним изворима

Међународни извори често пружају податке усклађене по методологији, што олакшава поређење Србије са другим земљама. Међутим, постоје и ограничења: (а) подаци могу каснити једну до две године у односу на домаћу статистику; (б) у међународним изворима Србија се не пореди увек са истим скупом земаља (некада ЕУ27, некада Западни Балкан, некада ОЕЦД); (в) дефиниције појмова могу се разликовати од домаће евиденције (нпр. показатељ незапослености према методологији Међународне организације рада (МОР) може се разликовати од регистроване незапослености у домаћим административним евиденцијама). У анализи ефеката препоручује се да се у фусноти наведу извор, период и дефиниција коришћеног показатеља.

**Пример: различити извори не мере увек исту појаву**

Код анализе неформалне запослености могу се користити Анкета о радној снази, подаци ЦРОСО-а и тематске студије. Ови извори не мере исту ствар. Анкета може обухватити и облике рада који нису видљиви у административним евиденцијама, док ЦРОСО обухвата формално пријављене осигуранике. Зато се извори не замењују један другим. Анкета је погоднија за процену ширег обима појаве, административни подаци за праћење формалне запослености, а тематске студије за разумевање узрока и механизма. Када се извори разликују, разлику треба објаснити, а не прикривати.

**Практичан пример: извори за анализу политике запошљавања младих**

Шта се анализира	Могући извор	Напомена
Стопа незапослености младих	РЗС, Анкета о радној снази; Eurostat	Користити упоредиву старосну групу и методологију.
NEET стопа	РЗС, Анкета о радној снази; Eurostat	Пожељно је приказати по полу, региону и старосним групама.
Учешће младих у активним мерама тржишта рада	НСЗ	Административни подаци показују обухват, али не нужно нето ефекат мере.
Запосленост након учешћа у програму	НСЗ, ЦРОСО	Потребно је проверити да ли је реч о краткорочном или трајнијем ефекту.
Величина циљне групе	РЗС, ЦРОСО, НСЗ	Разликовати младе који су незапослени, неактивни и ван система образовања.
Искуства других земаља	Eurostat, OECD, ILO, Европска комисија	Користити упоредиве земље и мере сличног типа.
Ставови младих и послодаваца	Консултације, анкете, фокус групе	Ставови су важни, али их треба проверити кроз доступне податке.
Финансијски трошак мере	Министарство финансија, НСЗ	Разликовати укупне трошкове од додатних трошкова нове мере.

Анализа једне области обично захтева комбинацију више извора: статистичких података, административних евиденција, резултата претходних мера, упоредне праксе и консултација.



Покушајте сами: Мапирање извора података

Изаберите једну меру из документа јавне политике на ком радите и попуните следеће кораке:

1. Наведите проблем или потребу коју мера треба да реши.
2. Наведите најмање три показатеља који су потребни за анализу проблема, очекиваних ефеката или праћења спровођења.
3. За сваки показатељ наведите могући извор података.
4. Проверите да ли је извор званичан, административан, истраживачки, перцептиван или добијен кроз консултације.
5. Наведите ограничење сваког извора.
6. Проверите да ли је потребно комбиновати више извора за исти налаз.

Погледајте: Ако за важан показатељ не постоји доступан податак, наведите како ће се тај податак прикупљати током спровођења документа јавне политике.

**Савет**

При избору и коришћењу података:

1. полазите од питања које треба доказати или проверити;
2. за сваку кључну тврдњу наведите извор податка;
3. користите званичне статистичке и административне изворе када су доступни;
4. ставове из консултација користите као допуну, а не као замену за податке;
5. проверите кључне налазе кроз више извора;
6. јасно прикажите ограничења података и претпоставке;
7. већ у *ex-ante* анализи повежите показатеље са каснијим праћењем и вредновањем.

А.1.7 Преглед најзначајнијих извора података

Најзначајнији домаћи извори – по областима планирања. Извори података су груписани према областима планирања јавних политика. Прва група су *кровни извори* који се користе у анализи ефеката за све области – по правилу, свака анализа ефеката користи бар један од њих. Остале групе чине *секторски извори* који су посебно релевантни за поједине области планирања.

Кровни извори (примењиви на све области)

Извор	Употреба у анализи ефеката
Републички завод за статистику (РЗС)	Попис, Анкета о радној снази, SILC, демографија, цене, БДП, образовање, сиромаштво, тржиште рада, регионални показатељи, секторска статистика.
Министарство финансија	Буџетски подаци, јавни приходи и расходи, фискалне пројекције, процена финансијских ефеката, програмски буџет.
Народна банка Србије	Монетарна и финансијска статистика, каматне стопе, кредити, девизни курс, финансијска стабилност.
Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП)	Координација јавних политика, методологија и смернице за ДЈП, приручници и извештаји о спровођењу ДЈП.
Фискални савет	Независне процене и анализе фискалне политике, буџета, јавног дуга, фискалних правила и одрживости јавних финансија.
Агенција за привредне регистре (АПР)	Регистри привредних субјеката, финансијски извештаји, стечај, залог, статистички подаци по делатностима и регионима.
Државна ревизорска институција	Ревизорски налази о правилности, сврсисходности, управљању ресурсима и слабостима у спровођењу политика.

Кључни извори по областима планирања

Област	Извор	Кључни подаци
1. Правосуђе	Министарство правде – статистика рада судова	Статистика рада судова опште и посебне надлежности, ажурност, време трајања поступка, заостаци.
	Високи савет судства	Подаци о судијама, оптерећењу судова, дисциплинским поступцима, изборима у правосуђу.
	Управа за извршење кривичних санкција	Подаци о извршењу казни, заводима, корисницима алтернативних санкција.
2. Јавна безбедност	Министарство унутрашњих послова	Статистика кривичних дела, безбедност саобраћаја, пасоши, личне карте, страни држављани.

Област	Извор	Кључни подаци
3. Одбрана	Министарство одбране	Подаци о систему одбране, људским, материјалним и финансијским ресурсима, буџету и његовом извршењу, међународним мисијама и операцијама, војном образовању и развоју одбрамбених способности.
4. Јавна управа	Министарство државне управе и локалне самоуправе Министарство финансија – Управа за трезор Служба за управљање кадровима Национална академија за јавну управу Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Подаци о реформи јавне управе, локалној самоуправи, регистрима, ИТЕ. Подаци о извршењу буџета Републике и буџета локалне власти по програмима, функционалној и економској класификацији. Подаци о државним службеницима, конкурсима, стручном усавршавању, кадровском плану. Подаци о обукама запослених у јавној управи и стручном усавршавању. Подаци о приступу информацијама, заштити података о личности, дисциплини у јавној управи.
5. Индустрија	Агенција за привредне регистре (АПР) Министарство привреде Развојна агенција Србије (РАС)	Подаци о привредним друштвима, индустрији, финансијским извештајима, стечају, структури привреде. Подаци о индустријској политици, инвестицијама, регионалном развоју индустрије. Подаци о подршци привреди, страним директним инвестицијама, конкурентности.
6. Трговина	Министарство унутрашње и спољне трговине Агенција за осигурање и финансирање извоза (АОФИ) Управа царина	Подаци о тржишту, заштити потрошача, електронској трговини, спољнотрговинској размени. Подаци о подршци извозу, осигурању извозних послова. Подаци о спољнотрговинској размени из царинских декларација: вредност и количина увоза и извоза по тарифним ознакама (ЦТ/ХС), земљама порекла и одредишта.
7. Туризам	Туристичка организација Србије (ТОС) РЗС – туристичка статистика	Подаци о туристичком промету, броју гостију и ноћења, туристичким производима. Доласци туриста, ноћења, смештајни капацитети, структура туриста по емитивним тржиштима.
8. МСП и предузетништво	Развојна агенција Србије (РАС) АПР – регистар привредних субјеката Привредна комора Србије	Подаци о подршци МСП, кредитним линијама, наставку пословања, регионалним развојним агенцијама. Подаци о МСП и предузетницима по делатностима, регионима, годинама оснивања. Подаци о пословању чланица, теренским истраживањима привредне активности.
9. Наука, технолошки развој и иновације	Министарство науке, технолошког развоја и иновација Фонд за науку Републике Србије Иновациони фонд Завод за интелектуалну својину	Подаци о научноистраживачким организацијама, пројектима, кадровима, акредитацији. Подаци о научним пројектима и финансирању научне делатности. Подаци о броју и вредности подржаних иновационих пројеката, сарадњи науке и привреде. Патенти, жигови, индустријски дизајн, ауторска права.
10. Образовање	Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања Завод за унапређивање образовања и васпитања Министарство просвете	Резултати националних тестирања, PISA, TIMSS, показатељи квалитета образовања. Програми, стандарди, акредитација, стручно усавршавање наставника. Подаци о ученицима и студентима, школама, наставницима, инклузивном образовању.
11. Енергетика	Министарство рударства и енергетике Агенција за енергетику Републике Србије (АЕРС)	Енергетски биланс, енергетска ефикасност, обновљиви извори, пројекције енергетског развоја. Подаци о тржишту електричне енергије и гаса, ценама, регулативи.

Област	Извор	Кључни подаци
	ЕМС – Електроурежа Србије	Подаци о потрошњи електричне енергије, преносу, прекограничним токовима.
12. Минералне сировине и рударство	Геолошки завод Србије Министарство рударства и енергетике	Геолошка истраживања, билтени минералних сировина, ресурси и резерве. Подаци о експлоатацији минералних сировина, дозволама, рударским пројектима.
13. Животна средина	Агенција за заштиту животне средине (СЕПА) Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ) Завод за заштиту природе Србије	Квалитет ваздуха, воде и земљишта, емисије загађујућих материја, отпад. Метеоролошки и хидролошки подаци, климатске промене, водни ресурси. Биодиверзитет, заштићена природна добра, природна баштина.
14. Саобраћај	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре ЈП „Путеви Србије“ „Инфраструктура железнице Србије“ Директорат цивилног ваздухопловства	Подаци о саобраћајној инфраструктури, инвестицијама, моторним возилима. Подаци о државним путевима, бројању саобраћаја, одржавању. Подаци о железничкој инфраструктури, путничком и теретном саобраћају. Подаци о ваздушном саобраћају, аеродромима, безбедности летења.
15. Дигитално друштво	Министарство информисања и телекомуникација Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ) Канцеларија за информационе технологије и електронску управу	Подаци о дигитализацији, електронским услугама, информационој безбедности. Подаци о тржишту електронских комуникација, фиксној и мобилној телефонији, интернету, поштанским услугама. Подаци о коришћењу електронских услуга, порталу еУправе, дигиталним вештинама.
16. Јавно информисање	Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) Савет за штампу Министарство информисања и телекомуникација	Подаци о електронским медијама, дозволама за пружање медијских услуга, програмском садржају. Подаци о етичким стандардима у новинарству, жалбама на медијске садржаје. Подаци о пројектном суфинансирању јавног информисања и медијској служби.
17. Запошљавање	Национална служба за запошљавање (НСЗ) Централни регистар обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Регистрована незапосленост, структура незапослених, активне мере, корисници програма. Формална запосленост, пријаве и одјаве, основи осигурања. Подаци о политици запошљавања, безбедности и здрављу на раду.
18. Социјална политика	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републички завод за социјалну заштиту Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање	Подаци о социјалним давањима, услугама социјалне заштите, корисницима. Подаци о установама социјалне заштите, пружаоцима услуга, корисницима. Корисници пензија и других права, осигураници, расходи пензијског система.
19. Здравство	Републички фонд за здравствено осигурање Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ Министарство здравља Агенција за лекове и медицинска средства	Коришћење здравствених услуга, трошкови лекова, листе чекања. Здравствени показатељи, морбидитет, mortalitet, вакцинација, фактори ризика. Подаци о мрежи здравствених установа, кадровима, инвестицијама. Подаци о регистрацији, потрошњи и безбедности лекова и медицинских средстава.
20. Спорт	Министарство спорта Олимпијски комитет Србије	Подаци о спортској инфраструктури, националним спортским савезима, програмима подршке. Подаци о врхунском спорту, међународним такмичењима, олимпијском спорту.
21. Пољопривреда и рурални развој	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	Подаци о пољопривредној производњи, мерама подршке, регистру пољопривредних газдинстава.

Област	Извор	Кључни подаци
	Управа за аграрна плаћања Управа за ветерину Пољопривредне саветодавне и стручне службе	Подаци о исплати подстицаја у пољопривреди, корисницима, програмима. Подаци о здрављу животиња, безбедности хране животињског порекла, контроли. Подаци о саветодавним услугама, пројектима унапређења производње.
22. Култура	Министарство културе Завод за проучавање културног развика Републички завод за заштиту споменика културе	Подаци о установама културе, програмском суфинансирању, заштити културног наслеђа. Истраживања о култури, статистика културе, мапирање културне инфраструктуре. Подаци о непокретном културном наслеђу, споменицима, конзерваторско-рестаураторским радовима.
23. Људска права	Заштитник грађана Повереник за заштиту равноправности Комесаријат за избеглице и миграције Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог	Подаци о повредама права грађана, поступцима према органима, препорукама. Подаци о дискриминацији, пријавама, мишљењима и препорукама. Подаци о избеглицама, интерно расељеним лицима, тражиоцима азила, мигрантима. Подаци о заштити мањинских права, цивилном друштву, осетљивим групама.

Напомена о коришћењу извора. Изворе није увек могуће једнозначно разврстати по областима планирања. Многе теме обухватају више области (нпр. социјална укљученост обухвата запошљавање, образовање, здравство и социјалну политику), и многи извори дају податке релевантне за више области (нпр. РЗС и ЦРОСО за запошљавање и социјалну политику). Прва провера приликом припреме анализе ефеката треба да обухвати крвне изворе, а затим специфичне изворе за главну област и блиске области.

Најзначајнији међународни извори. Међународни извори се по правилу користе за: (а) поређење Србије са другим земљама и са европским просеком; (б) преузимање показатеља који у домаћим изворима нису доступни или нису упоредиви; (в) проверу налаза из домаћих извора. Прва група су *крвни међународни извори*, а остале групе чине извори по областима планирања.

Извор	Употреба у анализи ефеката
Евростат	Упоредиви статистички подаци за земље ЕУ и кандидате, по секторима: демографија, тржиште рада, привреда, образовање, здравство, животна средина, технологије.
Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД)	Економски, фискални, образовни, здравствени, социјални показатељи и показатељи управљања, по правилу методолошки усклађени за земље чланице и партнере.
Светска банка – World Development Indicators	Развојни показатељи, БДП, инвестиције, тржиште рада, образовање, здравство, владавина права; <i>Worldwide Governance Indicators</i> .
Међународни монетарни фонд (ММФ)	Фискални и монетарни показатељи, билансна стања, дугови, спољна позиција, прогнозе.
Програм Уједињених нација за развој (УНДП)	Индекс хуманог развоја, индекс родне неравноправности, показатељи квалитета живота.
Статистички биро Уједињених нација	Глобални статистички подаци, показатељи циљева одрживог развоја (СДГ), методолошки стандарди.

Међународни извори по областима планирања

Област	Извор	Употреба
1. Правосуђе	ЦЕПЕЈ – Европска комисија за ефикасност правосуђа World Justice Project – Rule of Law Index	Упоредиви показатељи ефикасности и квалитета правосудних система у Европи (трајање поступака, оптерећеност, ресурси). Међународни индекс владавине права; поређење Србије са регионом и светом.
2. Јавна безбедност	Канцеларија УН за дрогу и криминал (УНОДЦ) Европол	Међународни подаци о криминалу, дрогама, трговини људима, корупцији. Подаци о међународном криминалу, актуелним претњама, организованом криминалу.
3. Одбрана	СИПРИ – Стокхолмски међународни институт за истраживање мира	Подаци о војним расходима, трговини оружјем, оружаним сукобима, контроли наоружања.
4. Јавна управа	СИГМА – ОЕЦД/ЕУ програм за јавну управу Светска банка – Worldwide Governance Indicators Извештаји Европске комисије о напретку Србије	Принципи јавне управе, извештаји о праћењу за Србију, поређење са регионом. Шест показатеља управљања: ефективност владе (Government Effectiveness), владавина права, контрола корупције итд. Годишњи извештаји о реформама јавне управе и преговарачким поглављима.
5. Индустрија	УНИДО – Организација УН за индустријски развој УНКТАД	Подаци о индустријском развоју, додатној вредности у прерађивачкој индустрији, конкурентности. Подаци о страним директним инвестицијама, трговини и индустријској производњи.
6. Трговина	Светска трговинска организација (СТО) УН Comtrade	Подаци о међународној трговини, царинама, нетарифним баријерама, спорним питањима. Детаљни подаци о спољнотрговинској размени по производима и партнерима.
7. Туризам	Светска туристичка организација (UNWTO) Европска туристичка комисија	Међународни доласци туриста, приходи од туризма, туристички трендови. Подаци о туризму у Европи, упоредни прегледи земаља.
8. МСП и предузетништво	ЕК – SME Performance Review ОЕЦД – SME and Entrepreneurship Policy Global Entrepreneurship Monitor (GEM)	Годишњи извештај о МСП у ЕУ и кандидатима, показатељи по земљама. Поређење политика подршке МСП, показатељи иновативности и финансирања МСП. Глобална истраживања о предузетничкој активности; Србија је била обухваћена више пута.
9. Наука, технолошки развој и иновације	Глобални иновациони индекс (WIPO) ЕК – European Innovation Scoreboard УНЕСКО Институт за статистику	Међународни ранг иновативности земаља; компоненте: институције, људски капитал, инфраструктура, истраживање и развој. Поређење иновационих система у Европи, укључујући Србију. Подаци о издвајањима за науку, људским ресурсима у истраживању и развоју.
10. Образовање	ОЕЦД – PISA	Међународно тестирање ученика од 15 година у читалачкој, математичкој и научној писмености.

Област	Извор	Употреба
	IEA – TIMSS УНЕСКО Институт за статистику Eurydice мрежа	Међународно тестирање ученика 4. и 8. разреда у математици и природним наукама. Међународни показатељи образовања: упис, завршетак, наставници, издавања за образовање. Описи образовних система у Европи, упоредне анализе образовних политика.
11. Енергетика	Међународна агенција за енергетику (IEA) Међународна агенција за обновљиве изворе енергије (IRENA) Енергетска заједница	Подаци о потрошњи, производњи и тржишту енергије; енергетске пројекције; обновљиви извори. Подаци о обновљивим изворима, инсталираним капацитетима, инвестицијама. Праћење спровођења енергетских директива у уговорним странама, укључујући Србију.
12. Минералне сировине и рударство	Геолошки завод САД (USGS) – Mineral Information World Mining Data	Глобални подаци о производњи, резервама и трговини минералним сировинама. Међународни подаци о рударској производњи и резервама.
13. Животна средина	Европска агенција за животну средину (EEA) Међувладин панел о климатским променама (IPCC) Оквирна конвенција УН о климатским променама (UNFCCC)	Подаци о квалитету ваздуха, воде, биодиверзитету, климатским променама, отпаду у Европи. Научни извештаји о климатским променама, сценарији, утицаји. Подаци о емисијама гасова са ефектом стаклене баште, NDC обавезе земаља.
14. Саобраћај	ОЕЦД – International Transport Forum ЕК – Statistical Pocketbook о саобраћају	Међународни подаци о свим видовима саобраћаја, инвестицијама, безбедности. Годишњи статистички приказ саобраћаја за земље ЕУ и суседне земље.
15. Дигитално друштво	ЕК – Digital Economy and Society Index (DESI) Међународна унија за телекомуникације (ITU)	Индекс дигитализације привреде и друштва у ЕУ и неким суседним земљама. Глобални подаци о дигиталној инфраструктури, броју корисника интернета, мобилним услугама.
16. Јавно информисање	Репортери без граница – World Press Freedom Index Freedom House	Међународни ранг слободе медија по земљама; компоненте: правни оквир, безбедност новинара, плурализам. Извештаји о слободи медија и слободи на интернету.
17. Запошљавање	Међународна организација рада (ИЛО) Европска фондација за обуку (ETF)	Међународни подаци о тржишту рада, запослености, незапослености, синдикатима, безбедности и здрављу на раду. Подаци о вештинама, образовању одраслих, стручном образовању у земљама ван ЕУ.
18. Социјална политика	ОЕЦД – Social and Welfare Statistics Евростат – Social Protection	Подаци о социјалним давањима, сиромаштву, неједнакости, пензијама. Подаци о социјалној заштити у ЕУ, укључујући податке за Србију.
19. Здравство	Светска здравствена организација (СЗО)	Глобални здравствени подаци: морбидитет, морталитет, фактори ризика, здравствени системи.

Област	Извор	Употреба
	СЗО Европска регионална канцеларија – Health for All ОЕЦД – Health Statistics	Здравствени показатељи за европске земље са другим временским серијама. Подаци о здравственим системима, расходима, кадровима, исходима у развијеним земљама.
20. Спорт	Савет Европе – Сектор за спорт Међународни олимпијски комитет (МОК)	Подаци о политикама спорта у Европи, борби против допинга, безбедности на спортским догађајима. Подаци о олимпијским дисциплинама, такмичењима, олимпијској солидарности.
21. Пољопривреда и рурални развој	ФАО – Организација УН за храну и пољопривреду ЕК – Заједничка пољопривредна политика ОЕЦД – Agricultural Statistics	Подаци о пољопривредној производњи, исхрани, безбедности хране, шумарству, рибарству. Подаци о пољопривреди у ЕУ и подршци по мерама; релевантно за хармонизацију. Подаци о подршци пољопривреди, ценама, продуктивности, агроеколошким показатељима.
22. Култура	УНЕСКО Compendium of Cultural Policies and Trends	Подаци о културном наслеђу, индустријама културе, креативној економији, заштићеним добрима. Упоредни прикази политика културе у Европи.
23. Људска права	Канцеларија УН за људска права (ОНCHR) Агенција ЕУ за основна права (FRA) Савет Европе	Међународни оквир заштите људских права, извештаји, препоруке, праћење. Подаци о основним правима у ЕУ; истраживања о дискриминацији и угроженим групама. Извештаји пратећих тела (ЕЦХР, ЕЦПР, ГРЕВИО, СПТ); пресуде Европског суда за људска права.

A.2 Дијагностички алати

Дијагностички алати помажу да се утврде узроци и последице проблема, околности у којима се он јавља и групе на које се односи. Најчешће се користе у Кораку 1, приликом сагледавања постојећег стања, а по потреби и при процени капацитета за спровођење и изводљивости опција.

У овом делу обрађују се:

- SWOT анализа;
- PESTLE анализа;
- Дрво проблема.



Better Regulation Toolbox **Tool #13** (How to analyse problems) и **Tool #4** (Evidence-informed policymaking).

A.2.1 SWOT анализа

Шта је SWOT анализа. SWOT анализа служи за утврђивање унутрашњих снага (Strengths) и слабости (Weaknesses), као и спољних прилика (Opportunities) и претњи (Threats) важних за посматрани проблем, меру, институцију или област јавне политике. Најчешће се користи при сагледавању постојећег стања. Њоме се, на основу података, претходних анализа, консултација и упоредне праксе, групишу налази тако да се види шта може да омогући и подржи, а шта да отежа и ограничи остварење циља. SWOT анализа може се користити и за процену капацитета органа који ће спроводити меру. Тада се снаге и слабости односе на ресурсе, организацију рада, координацију, процедуре и расположиве податке, а прилике и претње на спољне околности које могу утицати на спровођење.

Основна структура SWOT матрице. SWOT матрица разврстава факторе према томе да ли су унутрашњи или спољни и да ли повољно или неповољно утичу на остварење циља.

	Повољни фактори	Неповољни фактори
Унутрашњи фактори	Снаге Повољни унутрашњи фактори на које предлагач, орган или систем спровођења може да утиче и који могу допринети успешнијем спровођењу мере или остварењу циља.	Слабости Неповољни унутрашњи фактори на које предлагач, орган или систем спровођења може да утиче и који се могу отклонити или ублажити.

Спољни фактори	Прилике	Претње
	Повољне спољне околности које могу олакшати остварење циља и које се могу искористити при формулисању мера.	Неповољни спољни фактори који могу ограничити или угрозити остварење циља и које треба узети у обзир у анализи ризика.

Разликовање унутрашњих и спољних фактора. Најчешћа грешка у примени SWOT анализе јесте мешање унутрашњих и спољних фактора. Фактор је унутрашњи ако се односи на ресурсе, организацију, поступке или капацитете органа и система спровођења. Фактор је спољни ако проистиче из окружења и не може се непосредно мењати одлукама органа који припрема или спроводи меру.

На пример, недовољан број запослених у органу који спроводи меру јесте слабост, јер се односи на унутрашњи капацитет. Насупрот томе, демографско старење или успоравање привредне активности представљају претње, јер су део ширег окружења у којем се јавна политика спроводи.

Када се користи SWOT анализа. SWOT анализа се користи за:

- груписање налаза о постојећем стању;
- процену капацитета за спровођење мере;
- утврђивање околности које могу олакшати или отежати остварење циља;
- припрему опција и анализе ризика.

SWOT анализа није довољна за утврђивање узрока и последица проблема. Зато се користи уз анализу трендова, података и узрочно-последичних веза, консултације и, по потреби, дрво проблема.

Како се спроводи SWOT анализа. SWOT анализа се може спровести кроз следеће кораке:

1. **Одредити предмет анализе.** Предмет може бити област јавне политике, конкретан проблем, опција, мера, институција или систем спровођења.
2. **Прикупити важне налазе.** Пре попуњавања матрице треба прегледати доступне податке, претходне анализе, извештаје, резултате консултација, упоредну праксу и налазе вредновања.
3. **Укључити лица која познају област.** Када је могуће, матрицу треба попунити у мањој радној групи, уз лице које води разговор и бележи закључке.
4. **Попунити четири квадранта.** Уносе се снаге, слабости, прилике и претње. Формулације треба да буду кратке, конкретне и повезане са предметом анализе.
5. **Проверити природу сваког фактора.** За сваку ставку треба проверити да ли је унутрашња или спољна, повољна или неповољна.
6. **Навести образложење и извор.** За сваки важан унос треба навести кратко образложење и податак, налаз или закључак из консултација на коме се заснива.
7. **Издвојити најважније налазе.** У сваком квадранту треба задржати најважније ставке, по правилу највише пет до седам.

8. Одредити како ће се налази користити. На крају треба навести шта налази значе за дефинирање проблема, утврђивање циљева, избор опција, анализу ризика и планирање спровођења.

Питања за попуњавање SWOT матрице. Следећа питања могу помоћи приликом попуњавања SWOT матрице.

Категорија	Питања
Снаге	Које капацитете, ресурсе или институционалне предности већ имамо? Шта у постојећем систему добро функционише? На које претходне резултате се можемо ослонити? Који подаци, механизми, партнерства или искуства могу подржати промену?
Слабости	Који унутрашњи недостаци ограничавају спровођење? Који капацитети недостају? Где су слабе тачке у координацији, процедурама, подацима или ресурсима? Шта је у претходном периоду давало слабе резултате?
Прилике	Које спољне околности могу подржати постизање циљева? Да ли постоје нови извори финансирања, технологије, партнерства или међународни процеси који могу бити искоришћени? Који трендови могу деловати повољно?
Претње	Који спољни фактори могу угрозити постизање циљева? Да ли постоје економски, демографски, технолошки, политички, међународни или други ризици? Које околности могу повећати трошкове или смањити ефекте мера?

Веза SWOT анализе са наредним корацима ex-ante анализе. Налази SWOT анализе користе се при утврђивању опција, мера, ризика и потребних капацитета.

Налаз из SWOT анализе	Како се користи у наставку анализе
Снаге	Могу указати на ресурсе, капацитете или постојеће механизме на које се мере могу ослонити.
Слабости	Могу указати на унутрашње препреке које треба отклонити мерама, организационим променама, јачањем капацитета или бољом координацијом.
Прилике	Могу указати на повољне спољне околности које треба искористити приликом формулисања опција или избора мера.
Претње	Могу указати на ризике које треба размотрити у анализи ефеката, анализи ризика и планирању спровођења.

Коришћење TOWS матрице. TOWS матрица користи налазе SWOT анализе за формулисање могућих праваца деловања. Разматрају се четири питања:

- Како искористити снаге да би се употребиле прилике?
- Како искористити снаге да би се ублажиле претње?

- Како ублажити слабости да би се искористиле прилике?
- Како смањити слабости које повећавају изложеност претњама?

TOWS матрица није обавезна, али може бити корисна када се налази SWOT анализе користе за формулисање опција или мера.

Пример примене TOWS матрице

Посматра се увођење јединствене електронске услуге за подношење захтева грађана. SWOT анализа је показала следеће:

- **снага:** орган већ има развијену базу података и запослене са искуством у електронским услугама;
- **слабост:** поступци нису уједначени у свим организационим јединицама;
- **прилика:** доступна је заједничка државна инфраструктура за електронску идентификацију и размену података;
- **претња:** део корисника нема довољно дигиталних вештина или приступ одговарајућој опреми.

Комбинација	Могући правац деловања
Снаге и прилике	Постојећу базу и искусне запослене искористити за брзо повезивање услуге са државном инфраструктуром за електронску идентификацију.
Снаге и претње	Искуство запослених искористити за успостављање телефонске и непосредне подршке корисницима који не могу самостално да користе електронску услугу.
Слабости и прилике	Пре дигитализације уједначити поступке и обрасце у свим организационим јединицама.
Слабости и претње	Услугу уводити постепено и задржати алтернативни начин подношења захтева док се поступци не уједначе и корисницима не обезбеди подршка.

Честе грешке у примени SWOT анализе.

Грешка	Зашто је проблем	Исправан приступ
Мешање унутрашњих и спољних фактора	Није јасно шта предлагач може да контролише, а шта не може.	Унутрашњи фактори су они који су под утицајем предлагача, органа или система спровођења; спољни фактори су део окружења.
Навођење фактора без образложења	SWOT постаје списак утисака, а не аналитички алат.	За сваки важан унос навести податак, налаз, извор, консултацију или упоредну праксу.
Превише ставки у квадрантима	Губи се приоритет и анализа постаје непрегледна.	Ограничити се на најважније ставке, по правилу 5–7 по квадранту.
Опште и нејасне формулације	Није јасно шта налаз значи за политику или меру.	Формулисати конкретне налазе, нпр. „недовољан број саветника у локалним филијалама”, а не само „недовољни капацитети”.
SWOT се не користи у наставку анализе	Анализа остаје формална и не утиче на избор мера.	Налази из SWOT анализе треба да се повежу са циљевима, опцијама, ризицима и ресурсима.

SWOT замењује анализу проблема Не утврђују се узроци, последице, обим проблема и погођене групе.

SWOT користити као помоћни алат, уз анализу трендова, узрока, последица и циљних група.

Кратка контролна листа. Пре него што се SWOT анализа укључи у анализу постојећег стања, проверите:

- Да ли је јасно шта је предмет SWOT анализе?
- Да ли су снаге и слабости заиста унутрашњи фактори?
- Да ли су прилике и претње заиста спољни фактори?
- Да ли су ставке конкретне и релевантне за предмет анализе?
- Да ли су најважнији налази поткрепљени подацима или изворима?
- Да ли је број ставки ограничен на најважније налазе?
- Да ли је објашњено како налази утичу на наредне кораке анализе?

A.2.2 PESTLE анализа

PESTLE анализа служи за сагледавање спољног окружења у коме се јавља проблем. Њоме се утврђују политички, економски, друштвени, технолошки и правни фактори, као и фактори у области животне средине који могу утицати на проблем, избор мера и услове за њихово спровођење.

У пракси се користе и скраћене варијанте ове анализе. PEST анализа обухвата политичке, економске, друштвене и технолошке факторе, док PESTL анализа додаје и правне факторе. Пуна PESTLE анализа је корисна када су за посматрану област значајни и правни и еколошки фактори.

PESTLE анализа се најчешће користи при сагледавању постојећег стања, уз анализу трендова, проблема, заинтересованих страна и SWOT анализу. Она не замењује анализу узрока и последица: показује који фактори из окружења могу бити важни, али не доказује који је проблем кључан нити како су узроци и последице повезани.

Како се спроводи PESTLE анализа. За сваку групу фактора издвајају се само околности које могу битно утицати на проблем, избор мере или њено спровођење. За сваки важан фактор треба навести правац утицаја, расположиви доказ и значај за даљу анализу. Није потребно попуњавати све групе ако нису важне за конкретан проблем.

Питања за примену PESTLE анализе.

Фактор	Питања за анализу
Политички фактори	• Који приоритети Владе, надлежног органа или јединице локалне самоуправе утичу на посматрану област? • Да ли постоје други документи јавних политика који утичу на ову област? • Да ли су мере које се разматрају повезане са процесом приступања Европској унији или међународним обавезама? • Да ли је потребна координација више органа или међусекторска сарадња?
Економски фактори	• Како макроекономске околности, као што су инфлација, запосленост, инвестиције или јавне финансије, утичу на проблем? • Како економски положај циљних група утиче на њихову способност да прихвате или користе мере јавне политике? • Да ли трошкови производње, финансирања, рада или енергије утичу на изводљивост могућих мера? • Да ли постоје ризици да мере произведу непланиране трошкове за грађане, привреду или буџет?
Друштвени фактори	• Како демографска кретања, миграције, старење становништва или промене у структури домаћинства утичу на проблем? • Које групе становништва су посебно погођене? • Да ли су од значаја пол, старост, образовање, место становања, инвалидитет, сиромаштво или други фактори рањивости? • Да ли постоје друштвене норме, навике или обрасци понашања који могу утицати на успех мере?
Технолошки фактори	• Да ли постоје технологије које могу унапредити ефикасност, доступност или квалитет мера јавне политике? • Да ли су циљним групама доступни интернет, дигиталне услуге, опрема или техничка подршка? • Да ли постоје технолошке препреке за спровођење мера? • Да ли технолошке промене мењају узроке проблема, понашање циљних група или начин спровођења мере?
Правни фактори	• Који прописи утичу на посматрану област? • Да ли постоје правне препреке за спровођење могућих мера? • Да ли је потребно изменити закон, подзаконски акт или интерни акт? • Да ли постоји потреба за усклађивањем са правом Европске уније или другим међународним обавезама?
Фактори у области животне средине	• Да ли климатске промене, загађење, управљање отпадом, употреба ресурса или други еколошки фактори утичу на проблем? • Да ли мере могу произвести позитивне или негативне ефекте на животну средину? • Да ли постоје ризици од суша, поплава, ерозије, губитка биодиверзитета или деградације земљишта и вода? • Да ли је потребно предвидети мере за спречавање, ублажавање или праћење еколошких ризика?

Честе грешке у примени PESTLE анализе

- механичко попуњавање свих шест група и када нису све важне за посматрани проблем;
- набрајање фактора без објашњења да ли делују повољно или неповољно и на који део проблема или мере утичу;
- уношење унутрашњих слабости органа међу факторе спољног окружења;
- навођење општих околности које немају непосредан значај за избор или спровођење мере.

Веза са SWOT анализом. Налази PESTLE анализе могу се користити при утврђивању спољних прилика и претњи у SWOT анализи. На пример, нови извори финансирања, технолошке промене или нови правни оквир могу бити препознати као прилике, док неповољна макроекономска кретања, правне препреке, климатски ризици или ограничена доступност технологије могу бити препознати као претње.

PESTLE анализа, међутим, не замењује SWOT анализу. PESTLE помаже да се сагледа спољно окружење, док SWOT повезује спољне факторе са унутрашњим снагама и слабостима институција, система или циљних група важних за спровођење јавне политике.

А.2.3 Дрво проблема

Дрво проблема приказује однос између проблема, његових узрока и последица. Користи се за проверу да ли је проблем добро формулисан, да ли су узроци и последице јасно раздвојени и да ли утврђени узроци пружају добру основу за одређивање циљева и мера.

У класичном приказу узроци су „корени”, проблем је „стабло”, а последице су „гране”. У групном раду учесници најпре предлажу узроке и последице, а затим их распоређују и проверавају узрочно-последичне везе.

Када користити дрво проблема. Дрво проблема је корисно када:

- проблем има више могућих узрока;
- постоји ризик да се последице помешају са узроцима;
- различите заинтересоване стране различито виде проблем;
- проблем укључује више институција, сектора или циљних група;
- треба припремити основу за формулисање циљева и мера.

Код сложених стратегија и програма не треба једним дрветом обухватити целу област. Боље је израдити посебно дрво за сваки важан и довољно конкретан проблем.

Кораци у изради дрвета проблема.

Корак	Шта треба урадити
1. Изабрати проблем	Изаберите један конкретан проблем који је довољно важан за анализу, али довољно јасан да се може приказати на једној страници.
2. Формулисати проблем као стање	Проблем формулишите као неповољно стање у пракси, а не као недостатак мере, прописа, институције или документа.
3. Утврдити последице	Наведите шта проблем производи у пракси. Последице се постављају изнад проблема.
4. Утврдити непосредне узроке	Наведите факторе који директно доводе до проблема или га одржавају.
5. Утврдити дубље узроке	За сваки непосредни узрок поставите питање: зашто се то дешава? Тако се утврђују дубљи, структурни или институционални узроци.
6. Проверити логику	Проверите да ли дубљи узроци воде ка непосредним узроцима, непосредни узроци ка проблему, а проблем ка наведеним последицама.
7. Проверити доказе	За сваки важан узрок и последицу наведите податак, извештај, истраживање, евалуацију или налаз консултација који га потврђује.
8. Издвојити узроке на које се може утицати	Разликујте узроке на које се може утицати мерама јавне политике од оних који су изван њеног утицаја.

Радна табела. Пре цртања дијаграма корисно је попунити радну табелу.

Елемент	Унесите налазе
---------	----------------

Последице проблема	Које негативне последице проблем производи за грађане, привреду, јавну управу, животну средину или друге групе?
Проблем	Које је неповољно стање у пракси које треба решити? Немојте га формулисати као недостатак мере, документа, прописа или институције.
Непосредни узроци	Који фактори директно доводе до проблема или га одржавају?
Дубљи узроци	Који шири, структурни и институционални фактори, као и фактори повезани са понашањем, стоје иза непосредних узрока?

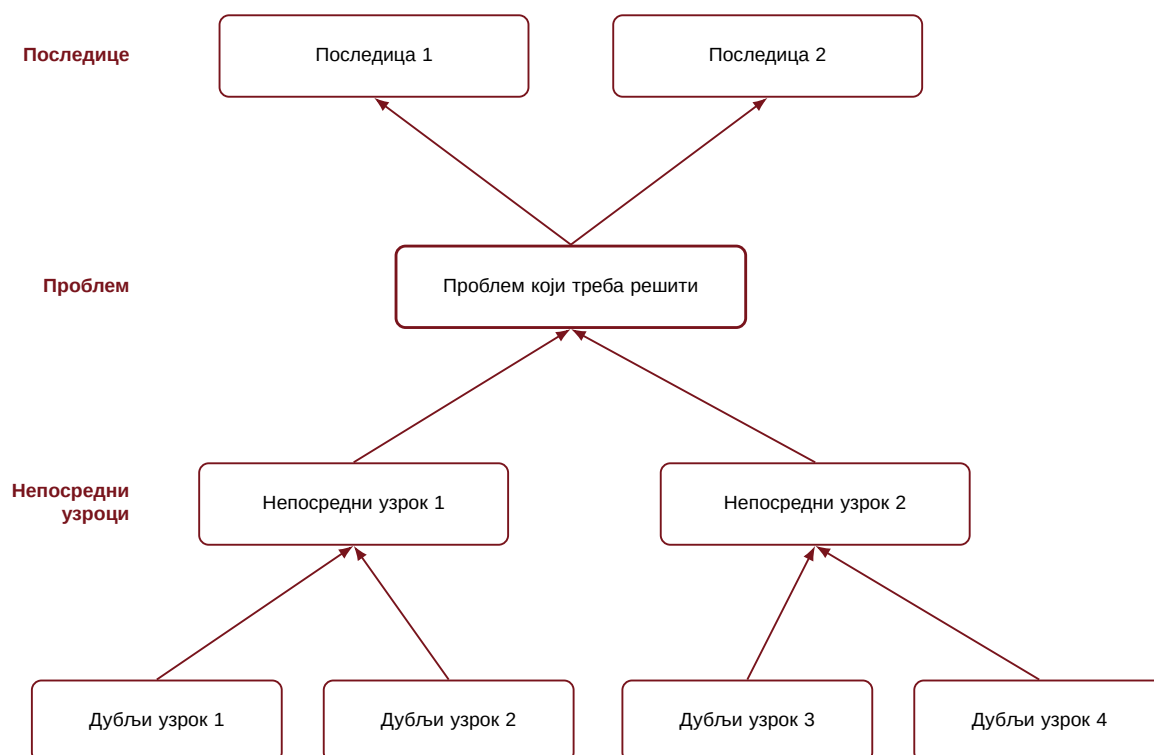


Пример: Дуго трајање управних поступака

Елемент	Пример налаза
Последице проблема	Кашњење у остваривању права грађана, већи трошкови за странке и повећан број притужби на рад органа.
Проблем	Велики број управних поступака не завршава се у прописаном року.
Непосредни узроци	Непотпуни захтеви странака, вишеструка ручна провера података и кашњење у размени података између органа.
Дубљи узроци	Недовољно повезане службене евиденције, неуједначена упутства за поступање и недовољно праћење трајања појединих фаза поступка.

Из примера се види да мера не треба да буде усмерена само на повећање броја запослених. Део узрока односи се на поступке, размену података и организацију рада, па и мере треба формулисати у складу са тим налазима.

Шаблон дрвета проблема.



Питања за проверу

Након израде дрвета проблема проверите:

- да ли је проблем формулисан као неповољно стање у пракси;
- да ли је проблем довољно конкретан;
- да ли су последице јасно одвојене од проблема;
- да ли су непосредни узроци одвојени од дубљих узрока;
- да ли су важни узроци поткрепљени подацима или консултацијама;
- да ли се на узроке може бар делимично утицати мерама јавне политике;
- да ли различити узроци упућују на различите могуће мере;
- да ли је дрво довољно прегледно да стане на једну страницу.

A.3 Анализа циљних група и заинтересованих страна

Идентификовање и мапирање циљних група и заинтересованих страна представља полазни корак у припреми документа јавне политике и спровођењу анализе ефеката. Ова анализа показује ко је погођен проблемом и предложеним мерама, ко може утицати на њихово обликовање и спровођење и кога треба укључити у консултације.

Анекс приказује поступак утврђивања и разврставања циљних група и заинтересованих страна према њиховом интересу и утицају, као и начин на који се налази користе у даљој анализи.



Better Regulation Toolbox Tool #52 (Mapping stakeholders) и **Tool #53** (Identification of stakeholders).

A.3.1 Појмовни оквир

У пракси се сви актери на које јавна политика утиче или који могу утицати на њено обликовање често називају заинтересованим странама. За потребе анализе ефеката, међутим, корисно је разликовати три појма.

- **Циљне групе** су лица, групе или организације на које постојеће стање и будуће мере јавне политике непосредно утичу, било позитивно или негативно. Циљна група је група на коју мера непосредно делује.
- **Заинтересоване стране** су шири круг актера који имају интерес у вези са јавном политиком или могу утицати на њено обликовање и спровођење, иако не морају бити непосредно погођени.
- **Крајњи корисници** су лица или групе којима је мера првенствено намењена, а који се у појединим случајевима могу разликовати од непосредно погођених група. На пример, код програма обуке наставника, непосредна циљна група су наставници, док су крајњи корисници ученици.

Свака циљна група је по правилу и заинтересована страна, али обрнуто не важи. Многи актери имају интерес у вези са политиком — на пример удружења, синдикати, стручне организације, медији или међународни партнери — а да нису непосредно погођени. С друге стране, неке циљне групе, као што су деца, лица са најтежим инвалидитетом, будуће генерације или неорганизоване групе, не могу самостално да учествују у консултацијама или да заступају своје интересе, па их у консултацијама заступају други актери.



Важно. Код група које не могу самостално да учествују у консултацијама потребно је разликовати ко је непосредно погођен, а ко заступа њихове интересе. Заступници могу бити организације цивилног друштва, омбудсман, струковна удружења, центри за социјални рад, школе, здравствене установе или други актери који имају увид у положај циљне групе.

Анализа циљних група и заинтересованих страна има више повезаних сврха.

- **Дефинисање и прецизирање проблема.** Анализа помаже да се одговори на питање чији је проблем, кога највише погађа и зашто.
- **Утврђивање расподеле ефеката.** Свака мера производи добитнике и губитнике. Идентификација циљних група је предуслов да се та расподела учини видљивом и анализира.
- **Процена изводљивости.** Мапирање показује ко може подржати меру, ко се може противити и који актери могу олакшати или отежати спровођење.
- **Планирање спровођења.** Анализа показује који актери су важни за спровођење, где се могу јавити отпор или недовољни капацитети и како се ти ризици могу ублажити.
- **Планирање консултација.** Мапирање је основ за одлуку кога укључити, у којој фази, којом техником и са којим питањима.

Налази се користе при утврђивању циљева, формулисању опција, процени ефеката, планирању консултација и спровођења.

А.3.2 Алати за мапирање

У пракси се користе два повезана алата: матрица интереса и утицаја и матрица анализе заинтересованих страна. Прва показује које актере треба непосредно укључити, чије ставове треба активно прикупити и које је довољно редовно информисати. Друга омогућава детаљнији опис сваког важног актера или групе.

Матрица интереса и утицаја. Свака идентификована циљна група или заинтересована страна оцењује се према две димензије:

- **Интерес** — степен у којем проблем или предложена мера утичу на актера. Интерес је висок када се очекују значајне користи, трошкови, промене права, обавеза или начина коришћења јавне услуге.
- **Утицај** — степен у којем актер може утицати на обликовање или спровођење политике. Утицај може проистацати из формалних надлежности, финансијских или организационих ресурса, стручног знања, јавног угледа, повезаности са доносиоцима одлука или способности да мобилише друге актере.

На основу ове две димензије актери се могу сврстати у четири групе. Ова подела не служи томе да се неким актерима придаје већа тежина у одлучивању, већ да се одреди примерен начин њиховог укључивања.

Група актера	Интерес	Утицај	Препоручени приступ
Кључни актери	Висок	Висок	Рано их укључити у радне групе и детаљне консултације и са њима размотрити могуће опције и услове спровођења.
Директно погођене стране	Висок	Низак	Активно прикупити њихове ставове и уклонити препреке за учешће. Када не могу непосредно да учествују, укључити организације или институције које заступају њихове интересе.

Група актера	Интерес	Утицај	Препоручени приступ
Утицајни актери	Низак или средњи	Висок	Редовно информисати и пратити њихов став. Могу постати значајни у појединим фазама, нарочито ако питање добије политички или медијски значај.
Остали актери и шира јавност	Низак	Низак	Информисати их путем општих канала и укључити у шире консултације када то предмет политике оправдава.



Важно. Висок утицај актера не значи да његов став има већу аналитичку тежину. Матрица интереса и утицаја служи за планирање начина укључивања актера, али не сме заменити процену јавног интереса, расподеле ефеката и положаја група које тешко могу саме да заступају своје интересе.

Матрица анализе заинтересованих страна. Док матрица интереса и утицаја даје општу слику, матрица анализе служи за систематичан опис сваке важне групе. Према потреби, табела се може проширити додатним колонама: интерес (висок/средњи/низак), утицај (висок/средњи/низак), став према политици, ризици за спровођење, начин укључивања у консултације. Подаци се могу и рашчланити према полу, старости, региону, величини субјекта или другом важном обележју.

Актер или група	Како је погођен проблемом	Главни интерес	Улога у промени
Актер 1			
Актер 2			
...			



Пример једноставне мапе актера

Следећи пример приказује поједностављено мапирање актера у области заштите и коришћења права интелектуалне својине.

Актер	Интерес	Утицај	Напомена
Аутори, проналазачи и привредни субјекти који поседују или развијају интелектуалну својину	Висок	Средњи	Непосредно погођени; различити интереси унутар групе
Корисници права (медији, образовање)	Средњи	Средњи	Могу имати супротне интересе у односу на носиоце права
Завод за ИС и министарства	Висок	Висок	Кључни актери за обликовање и спровођење
Судови и инспекције	Средњи	Висок	Кључни за спровођење и заштиту права
Иновациони фондови, организације за трансфер технологије и научно-технолошки паркови	Средњи	Средњи	Подржавају комерцијализацију

Поступак анализе.

Корак 1. Утврдити све релевантне актере. Најпре треба саставити што потпунији списак актера. У овој фази је боље укључити шири круг актера, а њихов значај оценити у наредном кораку.

Списак актера може се саставити на основу:

- прописа који уређују област;
- претходних докумената јавне политике и извештаја о спровођењу;
- претходних консултација;
- налаза *ex-post* анализа и вредновања;
- разговора са секторским стручњацима;
- регистара удружења, привредних асоцијација, комора и организација цивилног друштва.

Корисна почетна подела је на јавни сектор, приватни сектор, цивилно друштво и међународне партнере. У сложенијим областима актери се могу разврстати према улози у систему: непосредно погођене групе, органи и актери који учествују у припреми политике, органи и организације надлежни за спровођење, корисници, посредници и актери који пружају подршку.

Корак 2. Оценити интерес и утицај. За сваког актера процењују се интерес и утицај, најчешће на скали: низак, средњи, висок. Уз оцену је важно дати кратко образложење. У сложеним случајевима може се користити скала од 1 до 5.

Оцену је корисно утврдити у радној групи како познатији актери не би били прецењени, а мање видљиве групе занемарене.

Корак 3. Класификовати актере. На основу процене интереса и утицаја актери се уносе у матрицу. При разврставању треба проверити да ли су обухваћене рањиве групе, актери из неформалног сектора, корисници услуга, регионални актери и групе које немају организованог представника.

Корак 4. Попунити детаљну матрицу за приоритетне актере. За актере са високим интересом или високим утицајем треба попунити детаљнију матрицу: како су погођени, шта им је интерес, какав утицај имају, који су ризици и како их треба укључити у консултације.

Корак 5. Одредити како ће се налази користити. Из анализе треба извести закључке за наредне кораке:

- **за дефинисање проблема:** кога проблем највише погађа и чији проблем треба посебно сагледати;
- **за циљеве:** да ли циљеви обухватају приоритетне и рањиве групе;
- **за опције:** које групе добијају, а које губе код сваке опције;
- **за анализу ефеката:** како се ефекти распоређују по групама;

- **за консултације:** кога укључити, када и којом техником;
- **за спровођење:** ко су кључни сарадници, а ко би могао пружати отпор.



Честе грешке у анализи циљних група и заинтересованих страна

- изједначавање циљних група и заинтересованих страна;
- укључивање само добро организованих и лако доступних актера;
- оцена интереса или утицаја без кратког образложења;
- занемаривање разлика унутар широких група, као што су грађани, привреда или млади;
- коришћење матрице за давање веће тежине утицајним актерима, уместо за планирање начина њиховог укључивања;
- израда мапе актера без повезивања налаза са консултацијама, анализом ефеката и спровођењем.



Питања за проверу

- Да ли су циљне групе одвојене од ширег круга заинтересованих страна?
- Да ли су обухваћене групе које не могу лако да учествују у консултацијама?
- Да ли су оцене интереса и утицаја кратко образложене?
- Да ли су разлике унутар широких група довољно размотрене?
- Да ли је за сваку важну групу одређен начин укључивања?
- Да ли су налази повезани са анализом ефеката, консултацијама и планирањем спровођења?

A.4 Алати за процену економских ефеката

Алати за процену економских ефеката помажу да се ефекти мера јавне политике сагледају систематично, упореде са ефектима других опција и, када је могуће, изразе бројчано или новчано. Њихова примена зависи од природе мере, значаја очекиваних ефеката, доступности података и начела пропорционалности из члана 4. Уредбе.

У анализи економских ефеката јавних политика најчешће се користе:

- **анализа трошкова и користи** – АТК (*cost-benefit analysis* – CBA), када је главне трошкове и користи могуће изразити у новцу;
- **анализа ефективности трошкова** – АЕТ (*cost-effectiveness analysis* – CEA), када користи није могуће поуздано монетизовати, али је могуће мерити учинак у физичким или другим мерљивим јединицама;
- **модел стандардног трошка** – МСТ, када је потребно проценити административно оптерећење које мера ствара или смањује, као и то да ли она несразмерно погађа микро, мала и средња предузећа.

Ови алати не примењују се механички. За мере мањег значаја довољна је квалитативна процена са основним подацима и јасно наведеним претпоставкама. Детаљнија квантитативна анализа оправдана је када мера има значајне економске, социјалне, еколошке, финансијске или друге ефекте и када резултат анализе може утицати на избор опције, обим мере или начин њеног спровођења.

A.4.1 Анализа трошкова и користи

Анализа трошкова и користи (АТК) представља метод квантитативне економске анализе који се користи приликом оцене и поређења опција, односно мера јавне политике. Њена сврха је да покаже да ли очекиване користи мере превазилазе њене трошкове, са становишта друштва као целине.



Веза са EU Better Regulation Toolbox

За АТК су непосредно релевантни Tool #63 (Cost-benefit analysis), Tool #64 (Discount factors) и Tool #65 (Uncertainty and sensitivity analysis). Tool #63 објашњава примену анализе трошкова и користи, Tool #64 избор и примену дисконтних фактора, а Tool #65 разматрање неизвесности и анализу осетљивости.

АТК помаже да се одговори на неколико питања:

- да ли јавна политика, односно мера јавне политике, доноси нето друштвену корист;

- да ли предложена мера треба усвојити;
- која од више разматраних опција има најповољнији однос трошкова и користи.

У АТК се трошкови и користи, када за то постоји поуздана основа, изражавају у новчаним еквивалентима, на пример у динарима или еврима. Тако се могу поредити опције чији су ефекти различите природе.

При томе треба разликовати финансијску и друштвено-економску перспективу. Финансијска анализа посматра новчане токове за носиоца мере, буџет или корисника пројекта. Друштвено-економска анализа посматра трошкове и користи за друштво у целини, укључујући ефекте на привредне субјекте, грађане, јавну управу, животну средину и друге погођене групе.

АТК се може користити пре усвајања мере, као део *ex-ante* анализе, али и након спровођења мере, као део *ex-post* вредновања. У овом анексу нагласак је на *ex-ante* примени — процени да ли предложена мера или опција, у односу на основни сценарио, вероватно доноси користи које оправдавају њене трошкове.

Примена АТК има ограничења. Не могу се сви ефекти важни за одлуку увек поуздано монетизовати. На пример, заштита животне средине, избегнуте повреде, боље здравље, доступност услуга или већа правичност могу бити важни ефекти мере, али их није увек могуће поуздано изразити у новцу. Резултат АТК зато не треба примењивати аутоматски нити га посматрати као једини основ за избор опције.



Обухват овог анекса

У овом анексу дата је суштина примене АТК, у обиму потребном за припрему анализе ефеката докумената јавних политика. Детаљно приказивање теоријских основа, метода процене појединачних ефеката, економских прилагођавања, извора података и посебних поступака по секторима захтевало би засебан текст обимнији од самог приручника. Зато обим и подробност сваке анализе треба прилагодити значају, вредности, трајању, неизвесности и ризицима мере. За сложене мере и мере велике вредности потребно је користити одговарајућа секторска упутства и стручну литературу и, према потреби, укључити стручњаке одговарајућих области.



Финансијска и друштвено-економска анализа

Финансијска анализа показује новчане токове носиоца мере или буџета. Друштвено-економска анализа обухвата трошкове и користи за друштво у целини. Зато буџетски расход није увек и друштвени трошак, нити је буџетски приход увек и друштвена корист. Порези, субвенције и друга плаћања између група најчешће су прерасподела, док се стварни трошкови њиховог администрирања и утицаји на понашање узимају у обзир.

Кључни појмови у анализи трошкова и користи

Трошкови (<i>costs</i>)	Негативни ефекти мере за друштво или поједине групе; у АТК се, када за то постоји основа, изражавају у новцу. Обухватају, на пример, трошкове спровођења, усклађивања, одржавања или губитке које сnose поједине групе.
Користи (<i>benefits</i>)	Позитивни ефекти мере за друштво или поједине групе; у АТК се, када за то постоји основа, изражавају у новцу. Обухватају, на пример, уштеде времена, смањење трошкова, избегнуте губитке, веће приходе или бољу ефикасност.
Монетизација (<i>monetisation</i>)	Изражавање трошкова и користи у новчаној вредности. Не врши се по сваку цену, већ само када постоји разумна основа за процену.

Кључни појмови у анализи трошкова и користи

Опортунитетни трошак (<i>opportunity cost</i>)	Вредност најбоље алтернативе које се друштво одриче када ресурсе усмери на посматрану меру.
Дисконтовање (<i>discounting</i>)	Свођење будућих трошкова и користи на садашњу вредност, како би се трошкови и користи који настају у различитим годинама могли упоредити.
Дисконтна стопа (<i>discount rate</i>)	Стопа којом се будући трошкови и користи претварају у садашњу вредност. Виша дисконтна стопа умањује значај ефеката који настају у даљој будућности.
Друштвена дисконтна стопа (<i>social discount rate</i>)	Дисконтна стопа која се користи у друштвено-економској анализи. Она треба да одрази вредност коју друштво придаје садашњим у односу на будуће трошкове и користи.
Нето садашња вредност (НСВ) (<i>net present value</i>)	Разлика између садашње вредности користи и садашње вредности трошкова. Ако је НСВ позитивна, монетизоване користи су веће од монетизованих трошкова.
Интерна стопа приноса (IRR) (<i>internal rate of return</i>)	Дисконтна стопа при којој је нето садашња вредност једнака нули. Показује при којој стопи приноса су дисконтоване користи и трошкови изједначени.
Однос користи и трошкова (BCR) (<i>benefit–cost ratio</i>)	Однос садашње вредности користи и садашње вредности трошкова. Ако је BCR већи од 1, монетизоване користи су веће од монетизованих трошкова.
Цене у сенци (<i>shadow prices</i>)	Процењене новчане вредности које се користе када тржишна цена не постоји или када је искривљена, па не одражава стварни друштвени трошак или корист.

Кораци у примени АТК. Када се припрема анализа трошкова и користи, корисно је пратити следеће кораке:

1. установити претпоставке и обухват анализе;
2. одредити релевантан период анализе у коме ће мера имати ефекте;
3. утврдити и навести трошкове и користи, као и могућност њихове монетизације, укључујући очекивани период њиховог остварења;
4. монетизовати трошкове и користи када је то могуће;
5. дисконтовати трошкове и користи;
6. оценити ризик и неизвесност;
7. размотрити трошкове и користи који се не могу поуздано монетизовати;
8. размотрити додатне критеријуме;
9. препоручити, односно изабрати најбољу опцију.

Корак 1. Установити претпоставке и обухват анализе. Кораци анализе ефеката који претходе примени АТК представљају њену основу. Опције треба јасно одредити и међусобно разграничити, а ефекте мере описати довољно прецизно да би се одредио обухват анализе.

При одређивању обухвата потребно је јасно навести чији се трошкови и користи узимају у обзир. У анализи јавних политика то најчешће нису само трошкови предлагача мере или буџета, већ и ефекти на привредне субјекте, грађане, кориснике услуга, јавну управу, локалне самоуправе и друге погођене групе. Ако су одређене групе изостављене из анализе, разлог за то треба образложити.

Пре монетизације потребно је проверити да ли су обухваћени сви значајни трошкови и користи. У пракси се грешке често јављају зато што се посматрају само непосредни трошкови за предлагача мере или само користи за циљну групу, док се занемарују ефекти на друге групе, тржиште или јавни сектор.

Сви трошкови и користи утврђују се у односу на основни сценарио, односно очекивано стање без предложене мере. У прорачун се укључује само разлика између ефекта са мером и ефекта без мере:

$$\text{ефекат мере}_t = \text{ефекат са мером}_t - \text{ефекат без мере}_t.$$

Трошак или корист који би настали и без мере не приписују се мери.

Иако се ефекат мере израчунава као разлика у односу на основни сценарио, основни сценарио и разматране опције треба, када је то изводљиво, приказати и у укупним износима. Основни сценарио не треба приказивати као да нема трошкове, користи и ризике. Приказ треба да покаже целокупно стање у свакој опцији, док се мери приписује само разлика у односу на оно што би се догодило без ње.

Корак 2. Одредити период анализе. Примена АТК подразумева да се пажљиво одреди период током кога ће се испољити значајни ефекти мере. Период који се узима у обзир треба да одговара очекиваном трајању ефекта анализираних мере, односно периоду до последње године у којој су очекивани ефекти довољно значајни.

У пракси је за велики број интервенција тешко утврдити до када постоје значајни ефекти. За мере чији се ефекти испољавају дуго, на пример у области здравства или животне средине, потребно је водити рачуна да се не користи неоправдано дуг период анализе. Како се период продужава, расте и неизвесност у погледу пројектованих вредности трошкова и користи.

Ипак, потребно је бити опрезан и са претераним скраћивањем периода. Скраћивање периода може довести до тога да се значајан део будућих користи или трошкова занемари. Ако након посматраног периода остаје значајна вредност мере, потребно је размотрити резидуалну вредност, односно очекиване нето користи након периода анализе.

Период анализе не поистовећује се са периодом важења документа јавне политике: рокови из ЗПС-а (пет до седам година за стратегију, до три године за програм) јесу плански хоризонт, док се период анализе одређује према економском веку ефекта мере. Када се пуни ефекти очекују након истека документа — што је правило код мера које стварају трајну промену (инфраструктура, регистар, обучени кадар, пропис који остаје на снази) — период анализе се продужава преко тог рока, до године у којој дисконтовани ефекти постају незначајни. Алтернативно, анализа се може завршити на хоризонту документа, али се тада сви потоњи нето ефекти морају приказати као резидуална вредност. Ако се ефекти прећутно прекину истеком документа, то значи да се претпоставља нулта резидуална вредност, што се мора образложити; ако се очекује да ће мера бити настављена новим документом, уз продужене користи уносе се и трошкови обнављања.

**Пример: период анализе и резидуална вредност**

Мером у програму који обухвата период од 2025. до 2027. године предвиђено је поједностављење поступака. Мера захтева инвестицију у технолошку инфраструктуру, тако да трошкови настају у прве две године спровођења програма, али уштеде теку до 2032. године. Анализа ограничена на период важења програма даје негативну НСВ, док анализа која обухвата економски век система даје позитивну НСВ. Потребно је спровести анализу која обухвата економски век система или укључити резидуалну вредност на крају краћег периода анализе.

Корак 3. Утврдити трошкове и користи. Утврђивање трошкова и користи надовезује се на анализу економских ефеката. Новина у АТК је у томе што се за сваки значајан ефекат разматра да ли га је могуће поуздано изразити у новцу.

Потребно је утврдити:

- који трошкови и користи настају;
- ко их сноси или остварује;
- када настају;
- да ли су директни или индиректни;
- да ли су једнократни или понављајући;
- да ли се могу поуздано монетизовати.

У анализу се не укључују неповратни трошкови, односно трошкови који су већ настали и чија се висина више не мења избором опције. Међутим, ресурс који је већ у власништву нема нужно нулти трошак: ако се може продати или употребити за другу намену, у анализу се укључује његов опортунитетни трошак.

Потребно је проверити да ли је приказана промена заиста последица мере. Повећање активности, запослености или прихода једне групе или једног подручја није у целини нова корист ако би део тог повећања настао и без мере или ако је остварен смањењем исте активности код друге групе или у другом подручју. Исто важи када лица или привредни субјекти само замене једну активност другом како би користили погодности мере. Као корист мере рачуна се само стварна нето промена у односу на основни сценарио.

Радна матрица трошкова и користи по погођеним групама

Погођена група	Трошкови по годинама	Користи по годинама	Извор података и напомена
Органи јавне власти			
Грађани и домаћинства			
Привредни субјекти, укључујући МСП			
Посебно осетљиве групе			
Организације и установе			



Пазити на прерасподелу и двоструко рачунање. У АТК не треба исту корист рачунати два пута. Ако мера повећава приход једне групе, али истовремено смањује приход друге групе, тај ефекат треба приказати као прерасподелу, а не као чисту нето корист за друштво. Порези, субвенције и друга плаћања између група по правилу су прерасподела. У друштвене трошкове улазе стварно утрошени ресурси, трошкови администрација и други ефекти мере. Дистрибутивни ефекти су важни за одлуку, али их треба приказати одвојено од нето економске користи. Такође треба проверити да ли је иста корист већ обухваћена другим показатељем, на пример када се уштеда времена рачуна као корист, а истовремено и раст вредности непокретности који ту исту уштеду већ одражава.

Корак 4. Монетизовати трошкове и користи. Трошкове и користи не треба монетизовати по сваку цену, већ само када за то постоји разумна основа. Најједноставније је када постоје тржишне цене на основу којих се директно могу изразити трошкови и користи. Ипак, неселективно коришћење тржишних цена може довести до погрешних резултата ако цене не одражавају стварну друштвену вредност трошкова или користи.

За сваку монетизовану вредност треба навести извор, јединицу мере, валуту, годину на коју се цена односи и сва примењена прилагођавања. Све вредности у истом прорачуну морају бити исказане на истој основи.

Тржишне цене могу бити искривљене због екстерних ефеката, монопола или олигопола, субвенција, пореза, несташица, асиметричних информација или других тржишних недостатака. У таквим случајевима потребно је тржишне цене прилагодити како би одражавале друштвене трошкове и користи.



Цене у сенци. Цене у сенци су процењене новчане вредности које се користе када тржишна цена не постоји или када је искривљена, па не одражава стварни друштвени трошак или корист. У АТК се користе за приближно вредновање ефеката као што су уштеда времена, смањење ризика, квалитет животне средине или друга нетржишна добра. Ако процена није довољно поуздана, ефекат је боље приказати као немонетизован него га укључити у прорачун на основу произвољне вредности.

Када тржишне цене не постоје, могу се користити посредне методе процене. Оне се примењују, на пример, код ефеката на здравље, животну средину, јавни простор, уштеду времена или смањење ризика.

Вредновање нетржишних ефеката. У анализи трошкова и користи често се јављају ефекти за које не постоји тржишна цена. То су, на пример, чистији ваздух, бољи квалитет воде, мањи ризик по здравље, очување природног добра, уштеда времена или већа доступност јавне услуге. Ако су такви ефекти значајни за одлуку, потребно је проценити да ли се могу поуздано изразити у новцу. Када то није могуће, треба их приказати као немонетизоване ефекте.

**Одлука о начину вредновања ефекта**

Ако постоји тржишна цена која одражава друштвену вредност, користи се та цена. Ако тржишна цена постоји, али је искривљена, примењује се одговарајуће прилагођавање. Ако тржишна цена не постоји, проверава се да ли се вредност може проценити на основу стварног понашања или изјава испитаника. Вредност из друге студије може се преузети само ако су предмет вредновања, становништво, почетно стање и величина промене довољно слични. Ако ниједан поступак не даје поуздану процену, ефекат се приказује у физичким јединицама и описно, а не као да је његова вредност једнака нули.



Спремност да се плати и спремност да се прихвати накнада. Спремност да се плати показује колико би појединац или домаћинство били спремни да плате за одређено побољшање, на пример за чистији ваздух, бољу воду или очување зелене површине. Спремност да се прихвати накнада показује који би износ накнаде појединац сматрао довољним да прихвати погоршање или губитак одређеног добра, на пример повећање буке, загађења или губитак приступа јавном простору.

Ова два појма не морају дати исту вредност. Људи често траже већу накнаду да прихвате губитак него што су спремни да плате за исто побољшање. У анализи се наводи који је приступ примењен и зашто.

Постоје два основна приступа процени ових вредности. Први се заснива на *откривеним њреференцијама*, односно на стварном понашању људи на повезаним тржиштима. Други се заснива на *наведеним њреференцијама*, односно на одговорима испитаника у анкетама или експерименталним ситуацијама.

Методe за процену вредности нетржишних ефеката

Метод	Опис и пример
Метод путних трошкова	Користи се за процену вредности рекреативних и природних добара. Полази од тога да трошкови доласка до неког места показују колико су посетиоци спремни да плате да би га користили. <i>Пример:</i> ако посетиоци националног парка плаћају превоз и смештај и троше време на путовање, ти трошкови могу послужити као основ за процену рекреативне вредности парка.
Метод хедонистичких цена	Вредност нетржишног добра процењује се преко разлика у ценама на повезаном тржишту, најчешће тржишту некретнина или рада. <i>Пример:</i> ако су станови сличних карактеристика скупљи у деловима града који су мање загађени или су близу парка, део те разлике у цени може се тумачити као вредност бољег квалитета животне средине.
Метод заштитног понашања	Користи се када људи сnose трошкове да би избегли или умањили негативан ефекат. Ти трошкови откривају приближну вредност избегнуте штете. <i>Пример:</i> куповина филтера за воду, пречишћивача ваздуха или додатне изолације може указати на вредност коју домаћинства придају смањењу загађења или ризика.
Метод трошкова болести	Користи се за процену здравствених ефеката мере. Обухвата трошкове лечења, лекова, одсуства са рада и губитка продуктивности услед болести. <i>Пример:</i> ако мера смањује загађење ваздуха, корист се може делимично проценити на основу мањег броја посета лекару, мањих трошкова лечења и мањег броја изгубљених радних дана.

Пренос вредности. Када није могуће спровести посебно истраживање, може се користити вредност из раније спроведене студије. Потребно је проверити упоредивост предмета вредновања, становништва, почетног стања, обима промене, дохотка, године цена и примењеног метода. Преузета вредност се, према потреби, прилагођава за разлике у ценама, валути и доходу, а резултат се проверава анализом осетљивости.

Вредност статистичког живота. Вредност статистичког живота (VSL) користи се за вредновање малих промена ризика од смрти у становништву. Она није цена живота одређене особе нити износ накнаде за смрт. На пример, смањење годишњег ризика за $1/100.000$ код 100.000 лица представља један очекивани статистички живот. У анализи се наводе извор вредности, година цена и сва примењена прилагођавања.



Ограничење метода трошкова болести. Трошкови лечења, лекова, одсуства са рада и изгубљене продуктивности приказују део друштвеног трошка болести. Они по правилу не обухватају бол, патњу, губитак квалитета живота и ризик преране смрти. Ако се комбинују са VSL или другим начинима вредновања здравствених користи, потребно је проверити да исти ефекат није урачунат више пута.

Корак 5. Дисконтовање трошкова и користи. Вредност која се придаје трошковима и користима зависи од тога када се они остварују. Неке мере јавне политике стварају непосредне трошкове, док се користи остварују тек након одређеног времена. Код других мера користи настају раније, док се трошкови јављају касније, на пример као трошкови одржавања, надзора или прилагођавања.

Због тога трошкови и користи који настају у различитим годинама нису непосредно упоредиви. Један динар данас вреди више него један динар у будућности, јер се данашњи ресурси могу одмах употребити, уложити или усмерити на другу јавну потребу. Поступак свођења будућних трошкова и користи на садашњу вредност назива се **дисконтовање**.

Основна формула за дисконтовање користи је:

$$CB(K_t) = \frac{K_t}{(1+r)^t}.$$

где је:

- $CB(K_t)$ — садашња вредност користи која настаје у години t ;
- K_t — корист у години t ;
- r — дисконтна стопа;
- t — година у којој корист настаје.

Иста логика примењује се и на трошкове:

$$CB(C_t) = \frac{C_t}{(1+r)^t}.$$

где је C_t трошак у години t .

Токови и дисконтна стопа морају бити исказани на истој основи. Номинални токови, који садрже очекивану инфлацију, дисконтују се номиналном стопом. Реални токови, исказани у сталним

ценама базне године, дисконтују се реалном стопом. Њихова веза је:

$$1 + r_{\text{ном}} = (1 + r_{\text{реал}})(1 + \pi),$$

где је π очекивана стопа инфлације.



Утицај дисконтне стопе

Дисконтна стопа утиче на значај који се придаје будућим трошковима и користима. Што је дисконтна стопа виша, мањи је значај трошкова и користи који настају у даљој будућности.



Препоручене дисконтне стопе у Републици Србији за 2026. годину

Дисконтна стопа за анализу ефеката докумената јавних политика није посебно прописана. Министарство финансија, на основу Уредбе о капиталним пројектима („Службени гласник РС”, бр. 79/2023) и Правилника о претходној студији оправданости и студији оправданости („Службени гласник РС”, бр. 103/2023), објављује препоручене стопе за наредну фискалну годину. **За фискалну 2026. годину препоручена финансијска дисконтна стопа износи 5%, а друштвена дисконтна стопа 7%.^а**

У АТК за документ јавне политике примењује се **друштвена** стопа, јер се дисконтују друштвени трошкови и користи; финансијска стопа користи се само када се посматрају новчани токови конкретног пројекта или буџета. Пошто препорука није обавезујућа за документе јавних политика и мења се из године у годину, у анализи се увек наводи која је стопа примењена и приказује се тест осетљивости — по правилу НСВ при стопи увећања и умањења за два процентна поена (5% и 9%). Стопа од 5% у овом тесту представља варијанту друштвене стопе за анализу осетљивости, а не примену препоручене финансијске стопе. Ова провера је нарочито важна код мера чије се користи остварују касно.

Истом препоруком дати су и референтни периоди по секторима, који се могу узети у обзир при одређивању периода анализе: железнички саобраћај 30 година, путеви 25–30, луке и аеродроми 25, урбани транспорт 25–30, водовод и канализација 30, управљање отпадом 25–30, енергетика 15–25, широкопојасни интернет 15–20, истраживање и иновације 15–25, пословна инфраструктура и остали сектори 10–15 година. Коначни период одређује се према економском веку конкретне мере.

Препорука Министарства финансија односи се на капиталне пројекте и није обавезујућа за сваки документ јавне политике. Ако се примени друга стопа, њен избор се образлаже и резултат се проверава анализом осетљивости.

^аМинистарство финансија Републике Србије, *Препоручена финансијска и друштвена дисконтна стопа — препоручена дужина референтног периода*, подаци за фискалну 2026. годину, доступно на: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/preporucena-fiskalna-i-drustvena-diskontna-stop-a-i-preporucena-duzina-referentnog-perioda>.



Упоредна пракса

Упоредна пракса се разликује. Европска комисија је у смерницама за анализу трошкова и користи за период 2014–2020. препоручивала друштвену дисконтну стопу од 5% за кохезионе земље и 3% за остале државе чланице. Опште правило је да су стопе ниже у земљама са нижом очекиваном стопом раста и да опадају с дужином хоризонта, чиме се спречава да користи за будуће генерације постану аналитички безначајне.



Пример: једноставно дисконтовање

Претпоставимо да мера јавне политике захтева почетни трошак од 5.000.000 динара у години 0. У наредне три године настају годишњи трошкови одржавања од 100.000 динара, али и користи од 1.000.000, 2.000.000 и 3.000.000 динара. Дисконтна стопа је 10%.

Година	Користи	Трошкови	Нето корист
0	0	5.000.000	-5.000.000
1	1.000.000	100.000	900.000
2	2.000.000	100.000	1.900.000
3	3.000.000	100.000	2.900.000



Прост збир користи износи 6.000.000 динара, а прост збир трошкова 5.300.000 динара. Међутим, такав збир није довољан за одлуку, јер трошкови и користи не настају у истом тренутку. Зато је потребно израчунати садашњу вредност нето користи по годинама.

Година	Нето корист	Дисконтни фактор 10%	Садашња вредност нето користи
0	-5.000.000	1,000	-5.000.000
1	900.000	0,909	818.182
2	1.900.000	0,826	1.570.248
3	2.900.000	0,751	2.178.813
Укупно			-432.757

Иако је прост збир недисконтованих нето користи позитиван, након дисконтовања нето садашња вредност је негативна. Уз ову дисконтну стопу и наведене претпоставке, монетизоване користи не премашују трошкове мере.

Нето садашња вредност. Нето садашња вредност (НСВ) представља збир дисконтованих нето користи током периода анализе. Израчунава се као:

$$\text{НСВ} = \sum_{t=0}^T \frac{K_t - C_t}{(1+r)^t} + \frac{\text{PB}_T}{(1+r)^T},$$

где је:

- K_t — корист у години t ;
- C_t — трошак у години t ;
- r — дисконтна стопа;
- T — временски хоризонт анализе.

PB_T је резидуална вредност на крају периода анализе. Ако је већ укључена у нето ток последње године, не додаје се поново.

Ако је $\text{НСВ} > 0$, монетизоване користи су веће од монетизованих трошкова. Ако је $\text{НСВ} < 0$, монетизовани трошкови су већи од монетизованих користи. Ако је $\text{НСВ} = 0$, монетизовани трошкови и користи су једнаки.



Тумачење НСВ

Позитивна НСВ не значи да меру треба аутоматски усвојити, нити негативна НСВ значи да меру треба увек одбацити. Резултат треба тумачити заједно са немонетизованим ефектима, ризицима, дистрибутивним ефектима и изводљивошћу мере.

Позитивна НСВ значи да је испуњен Калдор–Хиксов критеријум: укупна корист је довољна да би они који су на добитку могли да надокнаде губитак онима који су на губитку. То не значи да је накнада заиста исплаћена нити да свака погођена група има корист од мере.



Интерна стопа приноса и однос користи и трошкова. Интерна стопа приноса (IRR) и однос користи и трошкова (BCR) могу се приказати као допунски показатељи. За избор између међусобно искључивих опција предност има НСВ. IRR и BCR могу дати другачији редослед када се опције разликују по величини улагања или времену настанка ефеката. IRR може имати више вредности или се не може израчунати ако токови више пута мењају знак, док BCR зависи од тога да ли је одређени негативни ефекат приказан као трошак или као умањење користи.

**Пример: прорачун НСВ за период од више година**

Следећи пример приказује меру јавне политике чији се трошкови и користи остварују током десет година. Дисконтна стопа је 7%, а износи су у милионима динара. У табели се трошкови и користи по годинама множе дисконтним фактором, након чега се добија садашња вредност трошкова и користи.

Година	Трошкови	Користи	Дисконтни фактор 7%	СВ трошкова	СВ користи
0	10	0	1,0000	10,0000	0,0000
1	10	0	0,9346	9,3458	0,0000
2	20	0	0,8734	17,4688	0,0000
3	30	5	0,8163	24,4889	4,0815
4	30	10	0,7629	22,8869	7,6290
5	20	30	0,7130	14,2597	21,3896
6	10	40	0,6663	6,6634	26,6537
7	5	40	0,6227	3,1137	24,9100
8	5	40	0,5820	2,9100	23,2804
9	5	40	0,5439	2,7197	21,7573
10	5	25	0,5083	2,5417	12,7087
Укупно				116,3987	142,4102

У овом примеру садашња вредност користи износи 142,4102, а садашња вредност трошкова 116,3987. Нето садашња вредност је:

$$\text{НСВ} = 142,4102 - 116,3987 = 26,0115.$$

Пошто је НСВ позитивна, монетизоване користи су веће од монетизованих трошкова. Са становишта монетизованих ефеката, мера је економски оправдана.

Кораци 6–8. Ризик, неизвесност и немонетизовани ефекти. Након израчунавања НСВ, потребно је оценити ризике и неизвесност. Прорачуни у АТК готово увек почивају на претпоставкама о броју корисника, висини трошкова, вредности користи, времену примене, дисконтној стопи и другим факторима. Због тога се оцена не завршава једним израчунатим резултатом.

**! Пазити на претерано оптимистичне процене**

При процени трошкова, користи и рокова потребно је узети у обзир склоност ка потцењивању трошкова и трајања спровођења и прецењивању користи. Када постоје подаци о ранијим упоредивим мерама, процене треба проверити и, према потреби, кориговати на основу разлика између раније планираних и стварно остварених вредности. Ако такви подаци не постоје, ризик од претераног оптимизма изричито се наводи и испитује анализом осетљивости.

Анализа осетљивости обухвата промену кључних претпоставки појединачно, као и сценарије у којима се истовремено мења више повезаних претпоставки. Нарочито је потребно проверити висину трошкова, број корисника, време почетка и трајање користи, јединичне вредности, резидуалну вредност и дисконтну стопу. Анализом граничне вредности утврђује се вредност претпоставке при којој НСВ постаје једнака нули или се мења редослед опција.

Поред тога, треба посебно приказати ефекте који нису ушли у новчани прорачун. То могу бити ефекти на правичност, доступност услуга, територијалну равномерност, положај осетљивих група, заштиту животне средине или институционалне капацитете. Ако су ти ефекти значајни, они могу утицати на коначну препоруку и онда када је НСВ позитивна или негативна.

Поред немонетизованих ефеката, као додатни критеријуми разматрају се дистрибутивни ефекти, изводљивост, институционални капацитети и усклађеност са другим документима јавних политика; они се приказују уз резултат АТК, а не уместо њега.

Извори података, претпоставке, методе прорачуна и разлози за изостављање значајних ефеката треба да буду документовани тако да друга стручна особа може да провери прорачун и разуме како се дошло до резултата.

Корак 9. Препоручити најбољу опцију. Када је нето садашња вредност израчуната за више опција, могуће је упоредити њихове резултате. Основна правила могу се сажети на следећи начин:

- ако је $НСВ > 0$, опција је прихватљива са становишта монетизованих ефеката;
- ако је $НСВ < 0$, монетизовани трошкови су већи од монетизованих користи;
- ако је $НСВ(A) > НСВ(B)$, опција А има предност у односу на опцију В, под условом да су остали релевантни критеријуми упоредиви.

Може се препоручити и опција која нема највећу НСВ ако има значајне немонетизоване користи, мање ризике, бољу изводљивост или повољније дистрибутивне ефекте. Резултат АТК је важан, али није једини основ за избор опције.



Формулисање препоруке

Ако више међусобно искључивих опција има позитивну НСВ, предност има опција са највећом НСВ, под условом да су остали релевантни критеријуми упоредиви. Ако су НСВ свих опција негативне, потребно је испитати да ли постоје значајне немонетизоване користи, правна обавеза или друго образложење и да ли се циљ може остварити уз мање трошкове. Ако се редослед опција мења при разумним променама претпоставки, препорука треба да буде условна и да наведе од чега зависи. У сваком случају приказују се групе које остварују користи, групе које сnose трошкове, немонетизовани ефекти и главни ризици.

Поређење опција различитог трајања. Када опције имају различито трајање, њихове нето садашње вредности није увек могуће непосредно поредити. На пример, једна опција може имати већи почетни трошак, али дуже трајање, док друга има мањи почетни трошак и краћи период важења. У таквим случајевима потребно је опције свести на упоредиву временску основу.

Могу се користити два приступа:

- метод најмањег заједничког временског именитеља;
- метод годишњих еквивалентних трошкова или користи.

Оба приступа полазе од претпоставке да се опција по истеку њеног века може поновити под упоредивим условима. Пре примене треба проверити да ли је та претпоставка оправдана. Она често није примерена једнократним програмима, регулаторним променама и мерама које се не могу поновити у истом облику.

Метод најмањег заједничког временског именитеља. Овај метод подразумева да се опције понављају до периода у коме имају заједничко трајање. На пример, ако једна опција траје четири године, а друга три године, најмањи заједнички временски именитељ је дванаест година: прва опција се понавља три пута, а друга четири пута.

Метод је једноставан, али може бити непрактичан ако је заједнички период сувише дуг. На пример, код опција које трају пет и седам година, заједнички период је 35 година, што може захтевати непоуздане пројекције трошкова и користи у далеку будућност.

Метод годишњих еквивалентних трошкова. Метод годишњих еквивалентних трошкова претвара садашњу вредност трошкова сваке опције у једнак годишњи износ. Тај годишњи износ има исту садашњу вредност као стварни ток трошкова и омогућава поређење опција различитог трајања.

Пример: годишњи еквивалентни трошкови двеју опција различитог трајања

Претпоставимо да су садашње вредности трошкова две опције следеће (у милионима динара):

$$CB(A) = 48,876$$

$$CB(B) = 38,956$$

Опција А траје четири године, а опција В три године. Ако је дисконтна стопа 10%, ануитетни фактор је 3,17 за четири године и 2,49 за три године. Годишњи еквивалентни трошак израчунава се дељењем садашње вредности трошкова ануитетним фактором:

$$GET(A) = \frac{48,876}{3,17} = 15,418, \quad GET(B) = \frac{38,956}{2,49} = 15,645.$$

Иако опција В има нижу садашњу вредност трошкова, опција А има нижи годишњи еквивалентни трошак. Када су опције различитог трајања, овај метод може дати исправнију основу за поређење.

Ефекат промене дисконтне стопе на избор опције. Избор опције може бити осетљив на дисконтну стопу. Опције код којих се значајне користи остварују раније постају релативно повољније када је дисконтна стопа виша. Опције код којих се значајне користи остварују касније постају мање повољне како дисконтна стопа расте.

Пример: утицај дисконтне стопе на редослед опција

Претпоставимо да се пореде две опције. Обе имају почетни трошак од 100, али се распоред нето користи разликује.

	Година 0	Година 1	Година 2	Година 3
Опција А	-100	60	45	25
Опција В	-100	25	45	70

При дисконтној стопи од 10%, дисконтни фактори су 1,000, 0,909, 0,826 и 0,751.

	Година 0	Година 1	Година 2	Година 3
Дисконтни фактор 10%	1,000	0,909	0,826	0,751
Дисконтовани ток А	-100,00	54,55	37,19	18,78
Дисконтовани ток В	-100,00	22,73	37,19	52,59

НСВ опције А износи:

$$НСВ(A)_{10\%} = -100 + 60(0,909) + 45(0,826) + 25(0,751) = 10,52.$$

НСВ опције В износи:

$$НСВ(B)_{10\%} = -100 + 25(0,909) + 45(0,826) + 70(0,751) = 12,51.$$

При дисконтној стопи од 10%, обе опције имају позитивну НСВ, али опција В има већу НСВ и зато има предност. Ако се иста анализа понови при дисконтној стопи од 15%, резултат се може променити. Дисконтни фактори су приближно 1,000, 0,870, 0,756 и 0,658.



	Година 0	Година 1	Година 2	Година 3
Дисконтни фактор 15%	1,000	0,870	0,756	0,658
Дисконтовани ток А	-100,00	52,17	34,03	16,44
Дисконтовани ток В	-100,00	21,74	34,03	46,02

При стопи од 15% НСВ опције А износи 2,64, а НСВ опције В 1,79, па опција А има предност. Једнаке НСВ остварују се при стопи од приближно 13,39%. Испод те стопе предност има опција В, а изнад ње опција А. Овај пример показује да је потребно утврдити од којих претпоставки зависи препорука.



Када се препорука мења услед умерене промене дисконтне стопе или других кључних претпоставки, то треба јасно навести. У таквом случају није довољно приказати само један резултат НСВ, већ треба приказати и распон могућих резултата и разлоге због којих је изабрана одређена опција.



Литература и методолошки извори

- HM Treasury (2026), *The Green Book: UK Government Guidance on Appraisal*, London, доступно на: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2026>.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R. and Weimer, D. L. (2018), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 5th ed., Cambridge University Press.
- OECD (2018), *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085169-en>.
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, National Center for Environmental Economics (2024), *Guidelines for Preparing Economic Analyses*, 3rd ed., EPA-240-R-24-001, Washington, D.C., доступно на: https://www.epa.gov/system/files/documents/2024-12/guidelines-for-preparing-economic-analyses_final_508-compliant_compressed.pdf.

А.4.0.1 Анализа ефикасности трошкова

Анализа ефикасности трошкова (АЕТ) је метод за поређење трошкова различитих опција јавне политике којима се постиже исти или приближно исти ниво ефеката. Овај алат је посебно користан у кораку у коме се пореде опције и препоручује најбоље решење.

У пракси се анализа ефикасности трошкова најчешће користи када није могуће или није оправдано спровести анализу трошкова и користи. Њена сврха је да утврди која опција постиже постављени циљ уз најниже трошкове, односно која опција за дати износ средстава остварује највећи ефекат.



Better Regulation Toolbox: Tool #57 (Methods to assess costs and benefits).

АЕТ се примењује када користи није могуће поуздано изразити у новцу, али их је могуће измерити у физичким или другим неновчаним јединицама. То могу бити, на пример, број избегнутих саобраћајних незгода, број вакцинисаних лица, смањење емисија штетних материја, број лица која су завршила преквалификацију или број лица која су се запослила након учешћа у програму.

За разлику од анализе трошкова и користи, АЕТ не захтева монетизацију користи. Трошкови се изражавају у новчаним јединицама, а ефекти у физичким јединицама, процентима или другим

мерљивим показатељима. Зато је овај метод нарочито користан у областима као што су здравство, образовање, безбедност саобраћаја, заштита животне средине и активне мере запошљавања.

Анализа ефективности трошкова има смисла само ако се пореде опције које имају исти или сличан доминантан ефекат. Ако једна опција смањује емисије, друга повећава запосленост, а трећа унапређује доступност услуга, оне се не могу једноставно рангирати само на основу АЕТ. У том случају је потребна мултикритеријумска анализа или друга техника поређења опција.

АЕТ не може да исправи грешке у претходним корацима анализе. Њен квалитет зависи од тога да ли су проблем, циљеви и опције правилно утврђени, као и од тога да ли је изабрана одговарајућа јединица ефективности.



АЕТ је корисна када кључно питање није да ли држава треба да делује, већ која од разматраних опција постиже исти или сличан циљ уз најниже трошкове. Ако су ефекти опција различите природе, АЕТ није довољна као самосталан метод избора.

Најчешће се опције рангирају на основу *трошкова по јединици ефективности* или на основу *јединица ефективности по новчаној јединици*. У првом случају израчунава се рацио ефективности трошкова:

$$PET = \frac{T}{E} \quad (A.4.1)$$

где PET представља рацио ефективности трошкова, T представља трошкове у новчаним јединицама, а E ефективност, односно користи изражене у физичким јединицама.

PET се може користити и као **показатељ** у праћењу спровођења мере. На пример, уместо да се прати само укупан број обухваћених лица, може се пратити и трошак по једном обухваћеном лицу, трошак по једном додатно обухваћеном лицу, трошак по откривеном случају, трошак по избегнутој незгоди или трошак по успешно завршеној обуци. Такав показатељ не замењује оцену ефеката, али помаже да се прати да ли се ресурси користе ефикасно.



Пример: Избор модела организованог скрининга

У области јавног здравља може се разматрати више начина да се повећа обухват организованим скринингом. Циљ је исти у све три опције: повећати број лица из циљне групе која су обавила скрининг преглед у току године. Корист се у овом примеру не изражава у новцу, већ се ефективност мери бројем лица која су обухваћена скринингом.

Опција	Укупни трошкови	Број обухваћених лица	Трошак по лицу
Опција А: позиви путем поште	24.000.000 дин.	12.000	2.000 дин.
Опција Б: телефонски позиви и СМС подсетници	30.000.000 дин.	20.000	1.500 дин.
Опција В: мобилни тимови у мање доступним подручјима	45.000.000 дин.	18.000	2.500 дин.



За опцију Б рацио ефективности трошкова износи:

$$PET = \frac{30.000.000}{20.000} = 1.500$$

То значи да трошак по једном лицу обухваћеном скринингом износи 1.500 динара. Према овом једноставном показатељу, опција Б је најповољнија, јер постиже најнижи трошак по јединици ефективности.

Овај закључак треба тумачити опрезно. Ако је циљ само повећање укупног обухвата, опција Б може бити најбољи избор. Ако је, међутим, приоритет да се обухвате лица у удаљеним или слабије доступним подручјима, опција В може бити оправдана иако има већи трошак по обухваћеном лицу. У том случају треба посебно приказати дистрибутивне ефекте и доступност услуге.

Напомена: бројеви у примеру су илустративни. Као плански оквир могу послужити документи у области јавног здравља и контроле рака, али се стварна АЕТ мора заснивати на подацима о циљној групи, одзиву, трошковима позивања, капацитетима здравствених установа и очекиваном броју прегледа.

Поред просечног трошка по јединици ефективности, често је важно проценити и колико кошта *додајни* ефекат нове опције у односу на постојеће стање. У том случају израчунава се *инкрементални рацио ефективности трошкова*:

$$PIET = \frac{T_N - T_S}{E_N - E_S} = \frac{\Delta T}{\Delta E} \quad (A.4.2)$$

где су T_N трошкови нове опције, T_S трошкови одржавања постојећег стања, E_N ефективност нове опције, а E_S ефективност постојеће политике. Што је овај рацио мањи, то је додатни ефекат нове опције јефтинији.



Пример: Инкрементални трошак повећања обухвата скринингом

Инкрементални рацио ефективности трошкова користи се када се нова опција пореди са постојећим начином спровођења мере. Претпоставимо да се сада спроводи основни модел позивања на скрининг, а да се разматра нови модел који укључује СМС подсетнике, телефонске позиве и додатну подршку домовима здравља.

Опција	Укупни трошкови	Број обухваћених лица
Постојећи модел позивања	18.000.000 дин.	10.000
Нови модел: подсетници и активни позиви	30.000.000 дин.	20.000

Инкрементални рацио ефективности трошкова износи:

$$PIET = \frac{30.000.000 - 18.000.000}{20.000 - 10.000} = \frac{12.000.000}{10.000} = 1.200$$

То значи да свако додатно лице обухваћено скринингом, у односу на постојећи модел, кошта 1.200 динара. Овај податак је користан јер не показује само просечан трошак програма, већ цену додатног ефекта који се добија новом опцијом.

При тумачењу резултата треба проверити да ли се нови обухват односи на лица која раније нису учествовала у скринингу или само на лица која би се одазвала и без додатних активности. Такође треба проверити да ли нова опција повећава обухват група које су до сада биле слабије укључене.

Како тумачити резултате АЕТ. Опција са најнижим трошком по јединици ефективности није увек и најбоља опција. Резултат АЕТ треба тумачити заједно са другим налазима анализе, нарочито ако постоје разлике у квалитету услуге, трајању ефеката, територијалној доступности, дистрибутивним ефектима или ризицима спровођења.

На пример, јефтинија опција може имати ниже трошкове по јединици ефекта, али може бити мање доступна корисницима у неразвијеним подручјима. Скупља опција може бити оправдана ако обухвата теже запошљиве групе, даје стабилније резултате или смањује ризике који нису обухваћени једноставним рациом.

АЕТ је најбоље посматрати као помоћни алат за поређење опција које имају исти или сличан доминантан ефекат. Када су ефекти шири или вишедимензионални, резултат АЕТ треба комбиновати са анализом ризика, дистрибутивних ефеката и, по потреби, мултикритеријумском анализом.

A.5 Алати за анализу управљачких ефеката

Избор алата зависи од значаја и сложености промене. За већину мера није потребно користити све алате. Довољно је изабрати оне који помажу да се утврде надлежности, потребни капацитети, ток поступања и начин пружања услуге.

A.5.1 Мапа институција и надлежности

Мапа институција приказује ко учествује у спровођењу мере и које послове обавља. Користи се када у спровођењу учествује више органа или организација.

Шта треба приказати. За сваку институцију наводе се:

- законска или друга надлежност;
- конкретан посао у спровођењу мере;
- подаци које прима или доставља;
- одговорност за резултат;
- веза са другим институцијама.

Шта се овим алатом проверава. Мапа помаже да се уоче:

- преклапање надлежности;
- послови за које није јасно одређен носилац;
- непотребни институционални прелази;
- зависност од поступања другог органа;
- потреба за разменом података и координацијом.

Институција	Надлежност	Посао у спровођењу мере	Одговорност за резултат

А.5.2 Матрица одговорности

Матрица одговорности користи се када више институција учествује у истом поступку или активности. За сваки посао треба разликовати:

- ко непосредно извршава посао;
- ко је коначно одговоран за одлуку или резултат;
- ко се консултује;
- ко се обавештава.

У пракси се може користити RACI матрица (Responsible, Accountable, Consulted, Informed).

Правило примене. За сваки посао треба одредити једног носиоца коначне одговорности. Више извршилаца је могуће, али подељена или нејасна коначна одговорност обично доводи до кашњења и спорова о надлежности.



Пример: RACI матрица

R (извршилац) јесте онај који посао стварно обавља — израђује текст, прикупља податке, спроводи консултације; A (носилац одговорности) јесте онај који одобрава резултат и полаже рачун за њега: потписује га и сноси последице ако посао није обављен или је обављен лоше. Из тога следе три практична правила: извршилаца може бити више, носилац одговорности је увек само један; одговорност се не може делегирати, док се извршење може; и надлежност није исто што и извршење — надлежни орган је по правилу A, али R може бити радна група, друго одељење, друга институција или ангажовани стручњак. На пример, за анализу ефеката програма надлежно министарство је A, аналитички тим или консултант је R, РСЈП и Министарство финансија су C, а остали чланови радне групе I.

Активност	R	A	C	I

А.5.3 Мапирање пословног процеса

Мапирање процеса приказује ток поступања од покретања поступка до коначног резултата. Посебно је корисно када мера уводи нову услугу, управни поступак, програм подршке или размену података између више институција.

Елементи процеса. За сваки корак наводе се:

- институција и организациона јединица која поступа;
- улазни подаци и документи;
- одлука или радња која се предузима;
- рок или просечно трајање;

- информациони систем који се користи;
- следећи корак и институција којој се предмет или подаци достављају.

Шта се анализира. Мапирањем се проверавају:

- непотребни кораци и дупле контроле;
- уска грла и места на којима се предмет задржава;
- ручни пренос података;
- неусклађени рокови;
- ризици од губитка или непотпуности података.

А.5.4 Процена радног оптерећења

Процена радног оптерећења користи се када мера повећава број предмета или уводи нове послове.

Основни прорачун. Потребно радно време може се проценити на основу:

- очекиваног броја предмета или корисника;
- просечног времена обраде једног предмета;
- времена за контролу, координацију, праћење и извештавање;
- расположивог годишњег радног времена запослених.

На основу процене утврђује се да ли су потребни:

- прерасподела послова;
- поједностављење поступка;
- дигитализација;
- додатна обука;
- нова радна места или други облици ангажовања.

Веза са финансијским ефектима. Процењени број извршилаца и обим додатних послова преводе се у трошкове зарада и друге трошкове спровођења. Они улазе у процену финансијских средстава потребних за реализацију мере.



Процена трошкова

За детаљнији поступак користи се [Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и пројеката](#).

А.5.5 Анализа недостајућих капацитета

Анализа недостајућих капацитета (capacity gap analysis) пореди капацитете потребне за спровођење мере са постојећим капацитетима институције.

Табела А.5.3: Поједностављена анализа недостајућих капацитета

Област	Потребно	Постојеће стање	Недостатак и начин отклањања
Људски ресурси	Потребни број и профили	Број и профили запослених	Прерасподела, обука или додатни капацитети
Процедуре	Поступци за нове послове	Постојећа правила рада	Измена или израда процедура
Подаци и ИТ	Потребни подаци и функције система	Постојећи подаци и системи	Повезивање, доградња или ново решење
Координација	Потребан начин заједничког рада	Постојећи механизми	Протокол, радна група или други механизам

Резултат анализе. За сваки недостатак треба одредити:

- начин отклањања;
- надлежни орган;
- рок;
- потребна средства;
- да ли недостатак мора бити отклоњен пре почетка примене мере.

А.5.6 Функционална анализа

Функционална анализа је оправдана када политика значајно мења надлежности, организацију или начин обављања јавних послова.

Када се користи. Примењује се када се:

- мењају надлежности више институција;
- послови преносе са једног нивоа власти на други;
- оснива, укида, спаја или реорганизује орган;
- уочава трајно преклапање или фрагментација функција;
- значајно мења начин пружања јавних услуга;
- у већој мери прерасподељују људски и финансијски ресурси.

Питања функционалне анализе. Анализа полази од функција потребних за остваривање циља, а не од постојеће организационе структуре. Проверава се:

1. да ли је функција неопходна;
2. да ли треба да је обавља јавни сектор;
3. на ком нивоу власти треба да се обавља;

4. која институција је најпогоднија;
5. да ли су сродне функције правилно груписане;
6. да ли постоји преклапање или фрагментација;
7. да ли организација и ресурси одговарају функцијама.

Врсте функционалне анализе.

- **вертикална** — анализира функције и организацију једне институције или система унутар једног ресурса;
- **хоризонтална** — анализира исту или сродну функцију у више институција.

За већину појединачних мера није потребна потпуна функционална анализа. Довољно је проверити које су функције потребне, ко треба да их обавља и да ли је постојећа подела послова рационална.

А.5.7 Анализа начина пружања услуге

Када мера уводи или значајно мења јавну услугу, треба упоредити могуће моделе њеног пружања.

Могући модели.

- непосредно преко надлежног органа;
- преко постојеће јавне агенције или установе;
- преко јединица локалне самоуправе;
- путем заједничког услужног центра;
- електронским путем;
- поверавањем појединих техничких послова спољном извршиоцу.

Критеријуми за поређење. Модели се пореде према:

- квалитету и доступности услуге;
- трошковима;
- јасноћи одговорности;
- заштити података;
- могућности контроле квалитета;
- потребним капацитетима;
- ризицима спровођења.

А.5.8 Пилотирање и тестирање поступка

Пилотирање се користи када постоји значајна неизвесност у погледу броја корисника, обима посла, понашања циљних група или способности институција да примене нови поступак.

Шта пилот треба да провери. Пре почетка пилота треба одредити питања на која он треба да одговори, на пример:

- колико предмета један запослени може да обради;
- где настају застоји;
- који подаци недостају;
- да ли корисници разумеју поступак;
- да ли институције благовремено размењују податке;
- шта треба изменити пре ширег увођења.

Одлука након пилота. По завршетку пилота треба одлучити да ли се мера:

- уводи у планираном обиму;
- мења пре ширег увођења;
- уводи постепено;
- одлаже док се не обезбеде потребни услови.

Пилотирање није замена за анализу. Његова сврха је да провери кључне претпоставке пре примене мере у пуном обиму.

A.6 Алати за анализу ризика

Овај анекс садржи алате за идентификовање и оцењивање ризика спровођења мера јавне политике и за управљање тим ризицима. Не примењују се сви алати на сваку меру. За већину мера довољно је:

1. идентификовати кључне ризике;
2. оценити вероватноћу и последице;
3. одредити мере за смањење ризика;
4. одредити поступање ако се ризик оствари;
5. утврдити ко прати ризик и реагује.

Питања из Прилога 10 Уредбе служе као полазна листа за идентификовање ризика. Матрица ризика, провера претпоставки и анализа осетљивости користе се када природа мере то захтева.

A.6.0.1 Скале за оцену вероватноће и последица

Оцена ризика заснива се на две димензије:

- **вероватноћа** — колико је извесно да ће се ризик остварити;
- **последице** — колико би остварење ризика угрозило рокове, трошкове, обухват или резултате мере.

Исте скале треба користити за све ризике у оквиру истог документа. Оцена се образлаже подацима, искуством са сличним мерама, резултатима консултација или другим релевантним чињеницама.

Табела А.6.1: Скале за оцену вероватноће и последица

Оцена	Вероватноћа	Последице
Мала	Ризик се не очекује у уобичајеним околностима и нема јасних знакова да настаје.	Последице се отклањају у оквиру редовног рада, без битног утицаја на рокове, трошкове или резултате.
Средња	Ризик се може остварити; постоје околности које на то указују или се сличан ризик раније повремено јављао.	Могуће је кашњење, повећање трошкова или смањење обухвата и резултата. Потребно је прилагодити спровођење.
Велика	Ризик је вероватан или већ постоје јасни знаци да настаје.	Спровођење мере или остварење њених кључних резултата озбиљно је угрожено. Потребна је значајна измена мере или начина спровођења.

Образложење оцене.. Није довољно уписати „велика” или „средња”. Треба навести основ за оцену.

Вероватноћа је велика јер кадровским планом нису предвиђена нова радна места, а постојећи запослени већ раде пуним капацитетом.

А.6.0.2 Матрица ризика

Матрица ризика повезује оцену вероватноће и последица. Ризик расте од горњег левог ка доњем десном углу: зелена поља означавају низак, жута средњи, наранџаста повишен, а црвено поље највиши ниво ризика.

Табела А.6.3: Матрица вероватноће и последица

Вероватноћа	Последице		
	Мале	Средње	Велике
Мала	низак	низак	средњи
Средња	низак	средњи	висок
Велика	средњи	висок	висок

Тумачење резултата..

- **низак ризик** — редовно праћење је довољно;
- **средњи ризик** — треба предвидети мере за смањење ризика и пратити знаке да ризик настаје;
- **висок ризик** — треба изменити меру или начин спровођења и унапред одредити поступање ако се ризик оствари.

Матрица не замењује стручну процену. Ризик са могућим тешким или неповратним последицама треба посебно размотрити и када је његова вероватноћа мала.

А.6.0.3 Провера претпоставки

Претпоставка је услов који мора бити испуњен да би мера дала очекивани резултат, али није у потпуности под контролом предлагача.

Претпоставка	Последица ако се не оствари	Потребна измена мере
Корисници ће се пријавити у планираном броју	Део средстава остаје неискоришћен и планирани обухват се не остварује	Поједноставити услове и појачати информисање
Други орган ће благовремено донети подзаконски акт	Почетак примене мере касни	Унети рок и одговорност у акциони план
Биће обезбеђен довољан број саветника	Корисници не добијају услугу у планираном обиму	Увести меру постепено и прерасподелити запослене

Када се користи. Провера претпоставки је посебно важна када успех мере зависи од:

- поступања другог органа;
- одзива циљне групе;
- спољног извора финансирања;
- тржишних услова;
- временских или других спољних околности.

А.6.0.4 Поједностављена анализа осетљивости

Анализа осетљивости користи се када је мера квантификована, а закључак зависи од једне или више неизвесних претпоставки.

Проверава се како се резултат мења ако:

- трошкови буду већи од планираних;
- број корисника буде мањи;
- спровођење почне касније;
- очекивани ефекат буде слабији.

Претпоставка	Основна вред-	Неповољна вред-	Да ли се закључак мења?
Број корисника	10.000	8.000	Не
Трошак по кориснику	50.000 дин.	60.000 дин.	Да
Почетак примене	2027.	2028.	Делимично

Ако неповољна промена једне претпоставке мења избор опције или доводи у питање оправданост мере, та претпоставка је критична. У том случају треба:

- побољшати податке на којима се заснива;
- предвидети резервно решење;
- изменити обухват, фазе или рокове мере;
- успоставити чешће праћење.

Није потребно мењати све претпоставке нити примењивати сложене статистичке поступке. Анализа се усмерава на вредности које највише утичу на избор опције или очекивани резултат.



Сразмерна примена алата

За већину мера довољно је:

- питања из Прилога 10;
- три до пет конкретно описаних ризика;
- оцена вероватноће и последица;
- мере за смањење ризика;
- поступање ако се ризик оствари;
- одређена одговорност за праћење и реакцију.

Матрица ризика користи се када је потребно рангирати већи број ризика. Провера претпоставки и анализа осетљивости користе се када успех мере зависи од важних неизвесности.

A.7 Мултикритеријумска анализа

Мултикритеријумска анализа (МКА) је алат за поређење опција када одлука не може да се заснује само на једном показатељу, на пример на трошку, нето садашњој вредности или трошку по јединици ефекта. Она је посебно корисна када опције производе више врста ефеката, од којих се неки могу квантификовати, а неки могу само квалитативно оценити.

МКА се у анализи ефеката јавних политика користи као помоћни алат за избор опције. Њена сврха није да механички замени одлуку, већ да учини видљивим критеријуме, пондере и процене на основу којих се опције упоређују.



МКА у односу на анализу трошкова и користи

Анализа трошкова и користи (АТК) је најпогоднија када се релевантни трошкови и користи могу поуздано изразити у новцу. МКА је корисна када то није могуће или није сразмерно: на пример, када се пореде опције које утичу на квалитет јавних услуга, равноправност, поверење у институције, очување животне средине, доступност услуга или административну изводљивост.



Када је МКА оправдана

МКА је подесна када:

- опције имају ефекте у више различитих димензија: економској, друштвеној, еколошкој, управљачкој или институционалној;
- један или више важних ефеката није могуће поуздано новчано изразити;
- у избору опције треба узети у обзир ставове више заинтересованих страна;
- важно је јасно приказати зашто је једна опција оцењена као повољнија од других.

МКА није замена за квантитативну анализу тамо где су подаци доступни. Када је могуће, критеријуми треба да се ослањају на мерљиве показатеље: трошкове, време, број корисника, обухват, очекиване исходе или ризике.



Better Regulation Toolbox: Tool #62 (Multi-criteria decision analysis).

Шта МКА омогућава

МКА омогућава да се више опција упореди према унапред утврђеним критеријумима. Свака опција се оцењује по сваком критеријуму. Ако критеријуми немају исти значај, могу им се доделити пондери, односно различите тежине. Сабирањем пондерисаних оцена добија се укупна оцена опције и редослед опција.

Квалитет МКА зависи од три елемента:

- да ли су критеријуми релевантни за циљеве јавне политике;
- да ли су пондери образложени;

- да ли су оцене по критеријумима засноване на подацима, анализи и јасним претпоставкама.



Субјективност као главни изазов

МКА увек укључује одређени степен процене. Зато је важно да буде јасно како су критеријуми изабрани, зашто им је додељен одређени значај и на основу чега је свака опција оцењена. Управо зато је МКА корисна: субјективне процене чини видљивим и проверљивим, уместо да остану неформални део одлучивања.

Кораци у примени МКА

Примена МКА може се организовати у шест корака.

Корак	Шта се ради
1. Дефинисање опција	Утврђују се опције које ће се поредити, укључујући и опцију <i>status quo</i> , када је она релевантна.
2. Избор критеријума	Утврђују се критеријуми на основу којих ће се опције оцењивати. Критеријуми треба да произлазе из циљева ДЈП, анализе стања и консултација.
3. Груписање критеријума	Када критеријума има више, групишу се у целине: ефекти, трошкови, изводљивост, ризици, одрживост, усклађеност са вишим документима или обавезама.
4. Оцењивање опција	Свака опција се оцењује по сваком критеријуму, уз кратко образложење оцене.
5. Пондерисање	Критеријумима се, по потреби, додељује различит значај. Пондери треба да буду образложени.
6. Рангирање и провера осетљивости	Сабирају се оцене, опције се рангирају, а затим се проверава да ли се ранг мења ако се пондери умерено промене.



Критеријуми не треба да буду бројнији него што је потребно

У пракси је најчешће довољно 6–10 критеријума. Превелики број критеријума не чини анализу прецизнијом, већ отежава њено читање и тумачење. Дobar критеријум је јасан, релевантан, различит од других критеријума и може се повезати са подацима или стручном проценом.

Избор критеријума

Критеријуми треба да одражавају оно што је за одлуку стварно важно. Они могу бити повезани са очекиваним ефектима опције, трошковима, ризицима, изводљивошћу или одрживошћу.

Група критеријума	Примери критеријума
Критеријуми ефеката	Утицај на циљну групу, обухват корисника, допринос посебном циљу, економски, друштвени, еколошки или управљачки ефекти.
Критеријуми трошкова	Буџетски трошак, трошак по кориснику, административни трошак, трошкови за привреду или грађане.
Критеријуми спровођења	Институционални капацитети, потреба за изменом прописа, сложеност координације, рокови, расположивост података.
Критеријуми ризика и одрживости	Ризик кашњења, ризик слабог одзива, трајност користи, финансијска одрживост, зависност од донаторског финансирања.
Критеријуми усклађености	Усклађеност са вишим документима јавних политика, обавезама у процесу приступања ЕУ, међународним стандардима или циљевима одрживог развоја.

Критеријуми треба да буду формулисани тако да се по њима опције могу разликовати. Ако све опције добијају исту оцјену по неком критеријуму, тај критеријум вероватно не помаже у избору опције.



Проверити преклапање критеријума

Критеријуми не треба да мере исту ствар под различитим називима. На пример, „трајније запошљавање” и „одрживост резултата запошљавања” могу лако постати исти критеријум. Слично томе, „једноставност спровођења” и „институционални капацитети” треба раздвојити само ако се јасно различито тумаче; у супротном их је боље спојити у један критеријум спроводљивости.

Оцењивање и пондерисање

Оцењивање се може спровести на различитим скалама. Најједноставније је користити скалу од 1 до 4 или од 1 до 5. Важно је да скала буде објашњена пре оцењивања.

Оцена	Значење
1	Неповољно решење или знатно слабији исход у односу на друге опције.
2	Слабо или ограничено побољшање; стање приближно као у опцији status quo.
3	Умерено побољшање или прихватљив исход.
4	Знатно побољшање или најповољнији исход по датом критеријуму.

Пондери показују релативни значај критеријума. Није увек неопходно пондерисати критеријуме. Ако су критеријуми приближно једнако важни, могу се користити једнаки пондери. Ако су неки критеријуми очигледно значајнији за одлуку, треба им доделити већу тежину.



Како бирати пондере?

Пондери се могу засновати на приоритетима документа јавне политике, стручној процени радне групе, резултатима консултација, обавезама из виших докумената или међународним обавезама. У сваком случају, начин одређивања пондера треба кратко објаснити.

**Не дозволити да пондери сакрију суштинску одлуку**

Ако се избор опције мења већ при малим променама пондера, то треба јасно приказати. У таквим случајевима МКА не даје један неспоран одговор, већ показује да избор зависи од тога ком критеријуму се даје предност: трошковима, ефектима, изводљивости, правној усклађености или одрживости.

Тумачење резултата

Након сабирања оцена, опције се рангирају. Међутим, најбоље рангирана опција није нужно аутоматски и коначни избор. Резултат МКА треба тумачити уз проверу три питања.

- **Да ли је нека опција доминантна?** Ако је једна опција боља од свих других по готово свим критеријумима, треба проверити да ли су остале опције реалистично формулисане.
- **Да ли постоји критеријум који има карактер минималног услова?** На пример, опција која није усклађена са правом ЕУ, угрожава људска права или није финансијски изводљива не може бити прихватљива само зато што има добар укупан збир.
- **Да ли је ранг осетљив на пондере?** Ако се прворангирана опција мења када се пондери умерено промене, избор треба додатно образложити.

**Минимална анализа осетљивости**

Уз основну МКА препоручује се приказ најмање две додатне варијанте: рангирање са једнаким пондерима и рангирање са пондерима који наглашавају најважнију алтернативну перспективу, на пример фискалну обазривост или социјалне ефекте. Ако опција остаје прворангирана у више сценарија, налаз је стабилнији.

**Пример: Бројеви и оцене су конструисани ради приказа методе.**

Претпоставимо да се припрема програм подршке запошљавању младих. У концепту политике разматрају се четири опције:

- **Опција 1 – status quo:** наставак постојеће субвенције послодавцима без измена;
- **Опција 2:** реструктурирана субвенција са дужим периодом обавезе задржавања запослења;
- **Опција 3:** програм обука за дигиталне и зелене вештине, са стажирањем код послодаваца;
- **Опција 4:** комбиновани приступ – обука и субвенција за послодавце који запосле полазнике обуке.

Циљ МКА је да упоређи опције према очекиваним ефектима, условима спровођења и одрживости.

**Критеријуми и пондери у примеру**

Критеријуми су сведени на седам како би се избегло преклапање. Они покривају очекивани исход, обухват теже запошљивих група, територијалну димензију, усклађеност са потребама тржишта рада, буџетску оправданост, спроводљивост и усклађеност са ширим стратешким оквиром.

Бр.	Критеријум	Пондер
1	Трајнији ефекат на запошљавање младих	1,0
2	Обухват младих из теже запошљивих група	0,9
3	Допринос смањењу регионалних разлика	0,6
4	Усклађеност са потребама послодаваца и тржишта рада	0,7
5	Буџетска оправданост и трошак по очекиваном исходу	1,0
6	Спроводљивост мере у постојећем институционалном оквиру	0,8
7	Усклађеност са приоритетима и обавезама у процесу приступања ЕУ	0,7



Скала оцена: 1 - неповољно; 2 - ограничено побољшање или status quo; 3 - умерено побољшање; 4 - знатно побољшање.

Критеријум	Опција 1	Опција 2	Опција 3	Опција 4
1. Трајнији ефекат на запошљавање младих	2	3	3	4
2. Обухват младих из теже запошљивих група	2	3	4	4
3. Допринос смањењу регионалних разлика	2	4	3	4
4. Усклађеност са потребама послодаваца и тржишта рада	2	3	3	4
5. Буџетска оправданост и трошак по очекиваном исходу	3	3	3	2
6. Спроводљивост мере у постојећем институционалном оквиру	4	3	2	2
7. Усклађеност са приоритетима и обавезама у процесу приступања ЕУ	2	3	4	4
Непондерисана сума	17	22	22	24



Како читати оцене у примеру?

Код критеријума 5 и 6 виша оцена значи повољнији однос трошкова и исхода, односно лакшу спроводљивост у постојећем систему. Зато *status quo* има релативно високу оцену по спроводљивости: он је најлакши за примену, али не даје најбоље очекиване ефекте.



Пондерисани резултат

Критеријум	Пондер	Опција 1	Опција 2	Опција 3	Опција 4
1. Трајнији ефекат на запошљавање младих	1,0	2,0	3,0	3,0	4,0
2. Обухват младих из теже запошљивих група	0,9	1,8	2,7	3,6	3,6
3. Допринос смањењу регионалних разлика	0,6	1,2	2,4	1,8	2,4
4. Усклађеност са потребама послодаваца и тржишта рада	0,7	1,4	2,1	2,1	2,8
5. Буџетска оправданост и трошак по очекиваном исходу	1,0	3,0	3,0	3,0	2,0
6. Спроводљивост мере у постојећем институционалном оквиру	0,8	3,2	2,4	1,6	1,6
7. Усклађеност са приоритетима и обавезама у процесу приступања ЕУ	0,7	1,4	2,1	2,8	2,8
Пондерисана сума	—	14,0	17,7	17,9	19,2
Ранг		4	3	2	1

Према основном сценарију пондерисања, најбоље рангирана је **Опција 4** – комбиновани приступ. Њена предност је у томе што истовремено повезује развој вештина и подстицај послодавцима да запосле полазнике обуке. Због тога добија високе оцене по критеријумима трајнијег запошљавања, обухвата теже запошљивих група, регионалног ефекта и усклађености са потребама послодаваца.

Истовремено, Опција 4 има слабију оцену по буџетској оправданости и спроводљивости, јер је скупља и организационо сложенија од осталих опција. Разлика у односу на Опцију 3 није велика, што значи да коначну одлуку треба посебно образложити: ако су институционални капацитети ограничени, програм обука може бити реалистичнија прва фаза, док комбиновани приступ може бити циљ након јачања капацитета.

**Провера осетљивости**

Да би се проверило да ли резултат зависи од пондера, анализа се може поновити са другачијим сценаријима.

Сценарио пондерисања	Опција 1	Опција 2	Опција 3	Опција 4
Једнаки пондери	17	22	22	24
Фискална и институционална обазривост	24	23	21	20
Социјална оријентација	12	20	23	25

Провера осетљивости показује да Опција 4 остаје најбоља када се приоритет даје социјалним ефектима и трајнијем запошљавању, као и када се користе једнаки пондери. Међутим, ако се највећи значај да фискалној и институционалној обазривости, прворангирана постаје Опција 1, односно наставак постојећег приступа. Овај налаз је важан за доносиоце одлука: избор Опције 4 подразумева већи очекивани ефекат, али и већи организациони и буџетски напор. Избор Опције 1 смањује ризике спровођења, али задржава ограничене ефекте постојећег модела.

**Шта МКА даје доносиоцима одлука?**

МКА не укида потребу за одлуком. Она показује шта се добија, а шта се жртвује избором сваке опције. То је њена главна вредност: одлука постаје транспарентнија, а разлози за избор опције лакше се образлажу.

Типичне грешке у примени МКА

Грешка	Како је избећи
Критеријуми су постављени тако да фаворизују унапред изабрану опцију.	Критеријуме треба утврдити на основу циљева, анализе стања и консултација, пре коначног оцењивања опција.
Превише критеријума отежава анализу.	Ограничити број критеријума на оне који су стварно важни за избор опције.
Пондери нису образложени.	У тексту навести зашто су одређени критеријуми важнији од других.
Оцене нису образложене.	Уз оцене дати кратко објашњење или упутити на податке из анализе ефеката.
МКА се користи уместо анализе података.	Када постоје квантитативни подаци, користити их као основу за оцене, а не замењивати их произвољном проценом.
Нема провере осетљивости.	Приказати бар један алтернативни сценарио пондерисања.

Веза МКА са другим деловима анализе ефеката

МКА није самостална анализа. Она синтетизује налазе из претходних корака анализе ефеката:

- из анализе постојећег стања долазе подаци о проблему и потребама;
- из циљева ДЈП долази основ за избор критеријума;
- из идентификације опција долазе опције које се пореде;
- из анализе економских, друштвених, еколошких, управљачких и финансијских ефеката долазе подаци за оцењивање;

- из анализе ризика долазе подаци о изводљивости и одрживости;
- из консултација долазе ставови заинтересованих страна о значају појединих критеријума.



МКА и логика интервенције

Пре оцењивања опција потребно је проверити да ли свака опција има уверљиву логику интервенције: како активности воде до резултата, како резултати воде до исхода и који су услови потребни да би се ефекти остварили. Опција може имати добре оцене по појединим критеријумима, али ако није јасно како производи очекивану промену, то треба посебно приказати као ризик.



Покушајте сами: МКА за документ на ком радите

Изаберите једну меру или групу мера из документа јавне политике на ком радите и попуните следеће кораке:

1. Идентификујте 3–4 опције, укључујући *status quo*.
2. Формулишите 6–10 критеријума и групишите их у 2–3 целине.
3. Одредите пондере и кратко образложите зашто су неки критеријуми важнији од других.
4. Оцените сваку опцију по сваком критеријуму.
5. Уз сваку оцену наведите кратко образложење.
6. Израчунајте пондерисану суму и рангирајте опције.
7. Проверите да ли се ранг мења ако се пондери умерено промене.
8. Формулишите препоруку: шта се добија, а шта се жртвује избором прворангиране опције?

Погледајте: ако једна опција доминира по свим критеријумима, проверите да ли су друге опције реалистично постављене. Ако се ранг значајно мења када се промене пондери, у извештају треба јасно приказати да избор зависи од приоритета који се даје појединим критеријумима.



Додатна литература

- Belton, V. and Stewart, T. J. (2002). *Multiple Criteria Decision Analysis: An Integrated Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Department for Communities and Local Government. (2009). *Multi-criteria analysis: a manual*. London: Department for Communities and Local Government.
- Dodgson, J., Spackman, M., Pearman, A. and Phillips, L. (2009). *Multi-criteria analysis: a manual*. London: Department for Communities and Local Government.
- European Commission. (2023). *Better Regulation Toolbox, Tool #62: Multi-criteria decision analysis*.
- HM Treasury. (2022). *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. London: HM Treasury.
- Keeney, R. L. and Raiffa, H. (1993). *Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2018). *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use*. Paris: OECD Publishing.

A.8 Методи за процену ефеката у вредновању

Ови методи нису намењени сваком вредновању. За велики број мера довољно је поређење планираних и остварених вредности, анализа трендова, анализа одступања и разговор с учесницима у спровођењу. Методи из овог анекса корисни су када је за поједине мере потребна дубља анализа ефеката. Тада треба проценити да ли је промена заиста повезана с мером, а не са ширим околностима, као што су привредни раст, демографске промене, активности других органа, сезонски фактори или промене у понашању корисника.

Основно питање вредновања ефеката. Није довољно утврдити да се показатељ побољшао након спровођења мере. Потребно је поставити питање: шта би се вероватно догодило да мере није било? Тек поређењем стварног и претпостављеног стања може се опрезно говорити о ефекту посматране мере.

Када је потребна примена напреднијих метода. Детаљна анализа свакако није потребна за сваку спроведену меру. Она је оправдана када је мера финансијски значајна, када обухвата велики број корисника, када се очекују важни друштвени или економски ефекти или када се на основу налаза вредновања доноси одлука да ли се мера наставља, мења, проширује или обуставља. Ова анализа је посебно значајна када треба поуздано утврдити колики се део промене може приписати мери.



Прво проверити да ли је потребна примена напреднијих аналитичких алата

Пре избора сложенијег метода, проверите:

- да ли је мера довољно значајна да оправда додатну анализу;
- да ли постоје подаци о корисницима мере;
- да ли постоје подаци о сличним лицима, фирмама, институцијама или територијама које нису користиле меру;
- да ли постоје подаци пре и после спровођења мере;
- да ли ће налази заиста бити употребљени за одлуку.

Ако су подаци слаби или мера није значајна, боље је урадити добро структурисану анализу доприноса него формално применити сложено методу која не може дати поуздан налаз.

Заједничка логика: шта би било без мере. Сви методи процене ефеката полазе од исте идеје. Да бисмо оценили ефекат мере, потребно је проценити шта би се догодило с корисницима да

мере није било. Тако претпостављено стање у литератури о вредновању назива се **сценарио без интервенције** (енгл. counterfactual); у пракси се описује и као хипотетичко стање без мере.

Сценарио без мере не може се непосредно посматрати. Исти привредни субјект, особа или општина не могу истовремено бити и обухваћени мером и изван ње. Зато се траже приближна решења: слична група која није била обухваћена мером, исти период пре мере, сличне територије или слични подносиоци пријава који нису добили подршку.

Појам	Значење
Корисници мере	Лица, фирме, институције или територије које су добиле подршку или су биле обухваћене мером.
Упоредна група	Слична лица, фирме, институције или територије које нису биле обухваћене мером.
Исход	Промена коју желимо да меримо: запослење, приход, продуктивност, потрошња енергије, квалитет услуге, време поступка и сл.
Сценарио без интервенције (counterfactual)	Процена шта би се догодило са корисницима да мере није било.
Ефекат мере	Разлика између стварног исхода корисника и процењеног исхода који би се догодио без мере.

Зашто просто поређење може довести до погрешног закључка. Ако корисници мере после подршке имају бољи исход од оних који мером нису били обухваћени, то не значи нужно да је та разлика последица мере. Корисници су можда и пре мере били успешнији, боље информисани или су располагали већим ресурсима. Зато је важно наћи упоредну групу која што верније представља сценарио без мере.

Пет приступа. У наставку су приказани приступи који се најчешће могу разумно применити у вредновању докумената јавних политика. Разликују се по томе какве податке захтевају и колико уверљиво могу да одговоре на питање шта би се догодило без мере.

А.8.0.1 Поређење промена у две групе (разлика у разликама)

Основни проблем при оцени ефеката јесте што се не може посматрати шта би се са корисницима догодило да мера није спроведена. Поређење њиховог стања пре и после мере не даје одговор, јер се у међувремену мења и све остало — привредна активност, сезона, други програми. Метода разлике у разликама (difference-in-differences, скраћено DiD) то решава тако што промену исхода у групи обухваћеној мером пореди с променом у упоредној групи која њоме није обухваћена. Ако би се без мере исходи обе групе кретали паралелно, разлика између те две промене је процена ефекта мере. Примењује се када је мера обухватила једну групу корисника, када постоји упоредива група која њоме није обухваћена и када за обе постоје подаци пре и после мере.

Отуда две разлике:

- промена код корисника (после минус пре), која садржи и ефекат мере и утицај општих кретања;

- промена код упоредне групе, која садржи само утицај општих кретања, јер мере тамо није било.

Одузимањем друге разлике од прве уклања се оно што је заједничко и остаје процена ефекта мере:

$$\text{ефекат мере} = (\text{промена код корисника}) - (\text{промена код упоредне групе})$$

Промена код упоредне групе тако служи као сценарио без интервенције: претпоставља се да би се исход корисника, да мере није било, променио за исти износ као код упоредне групе.

Пример: субвенционисано прво радно искуство за младе

(бројеви су илустративни)

Мера омогућава младима до 30 година без радног искуства, пријављеним на евиденцију Националне службе за запошљавање, девет месеци субвенционисаног рада код послодавца. Програм се уводи у једној групи подручја, док се у осталима не спроводи. Исход је удео лица из циљне групе која су у радном односу дванаест месеци после пријаве на евиденцију, а пореде се кохорте пријављене пре и после увођења програма.

Подручја	Пре увођења програма	Годину дана после	Промена
Програм се спроводи	23%	34%	11 п.п.
Програм се не спроводи	18%	23%	5 п.п.

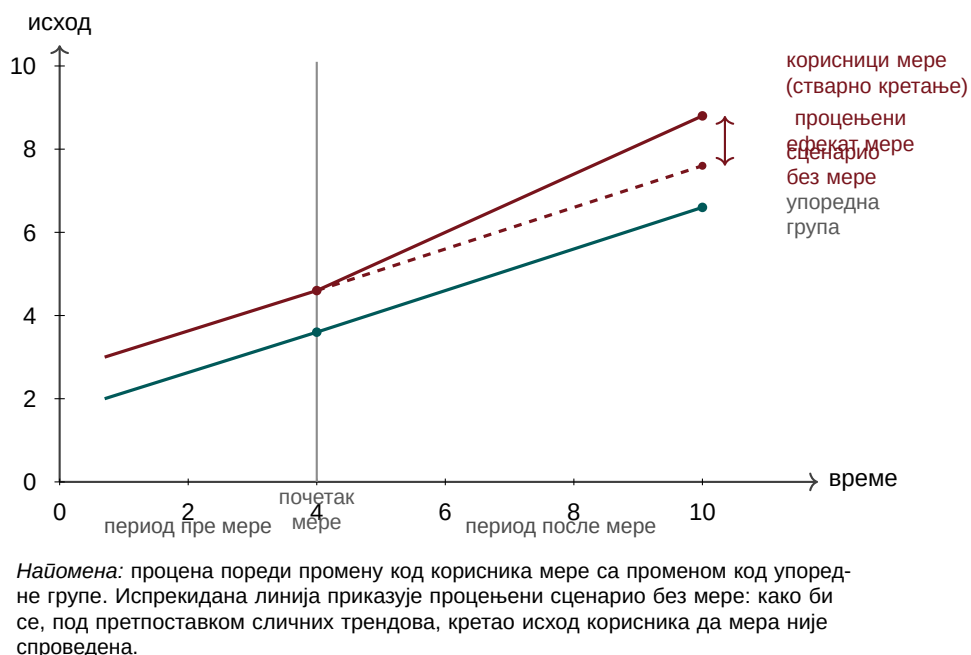
У подручјима са програмом удео се повећао за 11 п.п., али се и тамо где програма није било повећао за 5 п.п. Тих 5 п.п. приписује се општим кретањима, па процењени ефекат мере износи $11 - 5 = 6$ процентних поена. Другим речима, без мере би се очекивало $23 + 5 = 28\%$, а остварено је 34% .

До истог броја долази се и другим редоследом: разлика између подручја после увођења износи $34 - 23 = 11$ п.п., а пре увођења $23 - 18 = 5$ п.п.; њихова разлика је $11 - 5 = 6$ п.п.

Управо зато метода и носи назив разлика у разликама — свеједно је да ли се прво одузима по времену па по групама или обрнуто.

Из тог рачуна види се и зашто различит почетни ниво није сметња. Разлика од 5 п.п. постојала је и пре мере и уклања се при одузимању, јер се пореде промене, а не стања. Проблем настаје само ако се нешто мења различито у две групе током посматраног периода.

Шта може представљати проблем? Претпоставка методе јесте да би се, у одсуству мере, обе групе кретале паралелно. Она се односи на период после мере и зато се не може проверити. Посредна потврда тражи се у ранијем кретању: у примеру су се обе групе у претходне две године кретале истим темпом, по 5 п.п. годишње, што претпоставку чини уверљивијом, али је не доказује. Метода претпоставља и да мера не утиче на упоредну групу: ако субвенционисани кандидати истискују оне који нису обухваћени, упоредна група се погоршава због саме мере, а процењени ефекат расте без стварног добитка. Најзад, два скупа подручја могу се разликовати по структури локалних тржишта рада, због чега их је потребно учинити упоредивијим, што је приказано у следећем одељку. Слика објашњава основну логику методе разлика у разликама. Процена пореди промену у подручјима у којима се мера спроводи с променом у подручјима у којима се не спроводи. Испрекидана линија приказује сценарио без мере: како би се, под претпоставком паралелног кретања, кретао исход у обухваћеним подручјима да мера није спроведена.



Слика А.8.1: Интуиција методе разлика у разликама

Упаривање сличних јединица

Претходни поступак претпоставља да је упоредна група добро изабрана. Када корисници нису одабрани случајно, него су се сами пријавили, та претпоставка постаје проблематична. На пример, предузећа која се пријављују за субвенцију по правилу су успешнија или барем технички и административно способнија од оних која се не пријављују. Поређење свих корисника са свим некорисницима тада мери и ефекат мере и разлику која је постојала пре ње.

Упаривање решава тај проблем тако што се не пореде све јединице, него се за сваког корисника тражи што сличнији некорисник — истог сектора, сличне величине, прихода, старости, претходног раста и из сличне средине. Тек се такви парови међусобно пореде. Када има много карактеристика, оне се могу сажети у једну величину — процењену вероватноћу да ће се јединица наћи међу корисницима — па се упарују јединице са сличном вредношћу те вероватноће (упаривање према процењеној вероватноћи учешћа, енгл. propensity score matching). За потребе овог приручника довољно је разумети логику; за формални поступак по правилу је потребна спољна стручна подршка.



Пример: наставак претходног примера (бројеви су илустративни)

Програм се спроводи у 24 општине. Ако се оне упореде са свим осталим општинама, поређење промена даје ефекат од 6 процентних поена. Пошто се за сваку обухваћену општину пронађе упарена општина сличне величине, секторске структуре, стопе незапослености и сличног кретања исхода пре мере, иста процена износи 4 п.п.

Поступак	Процењени ефекат
Поређење промена, све општине	+6 п.п.
Поређење промена на упареним општинама	+4 п.п.



Разлика показује да је део првобитне процене потицао од тога што обухваћене општине нису биле упоредиве са осталима, а не од саме мере.



Шта проверити

- да ли је за сваког корисника уопште пронађена упарива јединица; ако за део корисника такве нема (нпр. највеће или врло специфичне фирме), они испадају из поређења, па се налаз односи на скуп ужи од целе циљне групе, што треба навести;
- да ли су се две групе после упаривања заиста изједначиле по карактеристикама по којима су упарене;
- да ли је у истом периоду постојала друга мера која је деловала само на једну групу;
- да ли су некорисници могли посредно имати користи од мере, чиме поређење губи смисао.



Ограничење. Упаривање изједначава групе само по ономе што је измерено. Мотивација, породична подршка или приступ неформалним мрежама најчешће нису у подацима, а управо они раздвајају оне који су се пријавили од оних који нису — због чега и процена од 4 п.п. може и даље бити прецењена.

Зашто се два поступка комбинују. Упаривање одређује ко улази у поређење и уклања измерене разлике; поређење промена уклања трајне разлике међу лицима и када оне нису забележене у подацима, али не и различита кретања двеју група. Заједно дају најверљивију процену коју је у пракси реално добити — у овом примеру 4 п.п. — уз коју и даље иде напомена о ограничењима података. Ипак, ни тај приступ не решава случај у коме су се две групе и без мере кретале различито.

А.8.0.2 Поређење око прага

Понекад се мера додељује на основу прага (захтева): најмање 70 бодова на конкурс, приход испод одређеног износа, индекс развијености испод одређене вредности или просек оцена изнад одређене границе.

У тим ситуацијама корисници непосредно изнад прага и некорисници непосредно испод прага могу бити врло слични. Разлика између њихових исхода може указати на ефекат мере за оне који су били близу прага. Ова логика одговара регресији с дисконтинуитетом, али се у овом анексу приказује практично, без техничке формализације.



Пример: конкурсни праг

Програм додељује подршку фирмама које на конкурс остваре најмање 70 бодова. Фирма са 70 бодова добија подршку, док фирма са 69 бодова не добија. Ове фирме су, по правилу, сличне: обе су биле довољно добре да дођу близу прага, али је само једна прешла формалну границу.

У вредновању се могу упоредити фирме које су биле непосредно изнад и непосредно испод прага, на пример фирме са 67–69 бодова и фирме са 70–72 бода. Ако фирме изнад прага након подршке имају боље исходе, та разлика може указивати на ефекат мере.

Налаз важи пре свега за фирме близу прага. Он не мора да важи за фирме које су добиле врло висок број бодова или за фирме које су биле далеко испод прага.



Када поређење око прага није одговарајући приступ?

Поређење око прага није поуздано ако је број јединица око прага мали или ако се фирме непосредно изнад и испод прага суштински разликују због начина оцењивања.

А.8.0.3 Синтетичка упоредна група

Приступ синтетичке упоредне групе је применљив када је мера спроведена само у једној општини, једном региону, једној институцији или једном сектору, па не постоји очигледна упоредна група. У том случају може се конструисати синтетичка упоредна група: комбинација више сличних јединица које нису биле обухваћене мером.

Идеја је једноставна. Ако једна општина добије велики пакет подршке, пореди се са „синтетичком општином” састављеном од више других општина које су пре мере имале сличне карактеристике и сличан тренд.

Пример: Локални пакет подршке

Једна локална самоуправа уводи пакет подршке за развој МСП: саветодавне услуге, субвенције за опрему и локалну дигиталну платформу. Пошто је мера спроведена само у тој општини, није очигледно која би општина била добра упоредна група.

Уместо избора једне општине, прави се синтетичка упоредна група као комбинација више општина које пре мере личе на обухваћену општину по броју активних фирми, запослености, структури привреде, приходима и тренду раста.

Ако након мере та општина има боље резултате од синтетичке упоредне групе, то може указивати на ефекат пакета подршке. Потребно је, међутим, проверити да ли се у истом периоду догодило нешто друго у тој општини, на пример долазак великог инвеститора или инфраструктурна инвестиција.

Како изабрати приступ

Избор зависи од начина на који је мера спроведена и од доступних података; ситуације и одговарајући приступи дати су у табели на почетку анекса.

Не бирати метод по називу, већ по подацима

Метод се не бира зато што делује напредно, него зато што одговара начину на који је мера спроведена и подацима који постоје. Ако нема добре упоредне групе, нема података пре мере или је мера спроведена у сложеном окружењу с више истовремених интервенција, боље је применити анализу доприноса и јасно описати ограничења.

Покушајте сами: избор приступа за меру коју вреднујете

Изаберите једну меру из документа јавне политике на ком радите. Одговорите на следећа питања:

1. Ко су корисници мере?
2. Да ли постоје слични некорисници (они који нису обухваћени интервенцијом)?
3. Да ли постоје подаци пре и после интервенције?
4. Да ли је мера додељена на основу јасног прага?
5. Да ли је мера спроведена само у једној јединици или у малом броју јединица?
6. Који исход желите да мерите?
7. Који приступ из овог анекса најбоље одговара доступним подацима?

Погледајте: ако не можете да одговорите на питања 2 и 3, сложене квантитативне методе вероватно неће бити поуздане. У том случају размотрите анализу доприноса, студије случаја и квалитативне доказе.

Додатна литература

Примена ових метода захтева одређена предзнања. Читаоци заинтересовани за додатна појашњења могу их наћи у следећим изворима.

- European Commission, *Better Regulation Toolbox*, Tool #48: *Counterfactual impact evaluation*.

- HM Treasury, *The Magenta Book: Central Government Guidance on Evaluation*.
- OECD, *Implementation Toolkit for the OECD Recommendation on Public Policy Evaluation*.
- Angrist, J. D. and Pischke, J.-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton University Press.
- Cunningham, S. (2021). *Causal Inference: The Mixtape*. Yale University Press.

A.9 Преглед садржаја извештаја о спровођењу стратегије, односно програма

Овај анекс допуњује одељак о структури извештаја о резултатима спровођења и даје радни образац за припрему извештаја из члана 35. Уредбе. Анекс не уводи додатне обавезне елементе извештаја. Његова сврха је да помогне предлагачу да захтеве из члана 35. претвори у прегледан извештај: сажет главни текст, јасне налазе, образложене препоруке и прилоге са подацима.

У сваком делу извештаја треба настојати да се одговори на неколико питања: шта је било планирано, шта је остварено, зашто постоји одступање и шта треба променити у наредном периоду.

Главни текст извештаја може бити организован у следећих шест целина. У загради је назначена одговарајућа одредба члана 35. став 3. Уредбе:

1. **уводни сажетак - преглед резултата** (т. 1);
2. **преглед планираних и утрошених средстава** (т. 2), подтач. (1));
3. **остварење циљева и мера** (т. 2), подтач. (2));
4. **ефекти на циљне групе и спољни фактори** (т. 2), подтач. (3) и (4));
5. **ограничења података и вредновања** (помоћни део за тумачење налаза из т. 2));
6. **закључци и препоруке** (т. 3).

Детаљни подаци, попут вредности показатеља, финансијске реализације по годинама и мерама, реализације активности из акционог плана, извора података и консултација, дају се у прилозима извештаја.

A.9.1 Уводни сажетак – преглед резултата

Овај део одговара уводном сажетку из члана 35. Уредбе, али га не треба писати као формални увод. Његова улога је да на једној до две странице издвоји закључке до којих се дошло током вредновања. Преглед резултата се пише на крају, након што су припремљени подаци о средствима, показатељима, мерама, ефектима и препорукама.

Преглед резултата треба да има јасну унутрашњу логику. Прво се наводи општа оцена напретка, затим два до пет најважнијих налаза, потом најважнија одступања и њихови разлози, а на крају препоруке за наредни период.

Уместо набрајања свих активности, у овом делу треба одговорити на следећа питања:

- **Какав је укупан напредак?** Навести да ли се стратегија, односно програм спроводи у складу са очекивањима, делимично одступа од плана или захтева значајнију измену.
- **Која су два до пет најважнијих резултата?** Издвојити само оне резултате који су важни за остварење циљева, а не све спроведене активности.
- **Где су најважнија одступања?** Навести циљеве, мере или показатеље код којих постоји значајно одступање од плана.
- **Зашто су настала одступања?** Разликовати одступања која су последица слабости у спровођењу од оних која су последица спољних околности, недовољних средстава, кашњења, слабог одзива корисника или недостатака у самом дизајну мере.
- **Шта из тога следи?** Навести да ли је потребно наставити спровођење без већих измена, прилагодити начин спровођења, изменити меру, изменити акциони план или припремити измене стратегије, односно програма.

Корисна структура прегледа резултата

Преглед резултата може се написати у пет кратких пасуса:

1. општа оцена напретка;
2. најважнији постигнути резултати;
3. најважнија одступања;
4. разлози за одступања;
5. препоруке и последице за наредни период.

Ако је реч о другом или наредном периодичном извештају, у прегледу резултата треба кратко навести да ли су препоруке из претходног извештаја узете у обзир. Није потребно детаљно описивати сваку препоруку, већ само указати на то које су препоруке спроведене, које нису и зашто.



Пример уводног сажетка – Стратегија реформе јавне управе 2014–2020

Илустративни пример, заснован на јавно доступним извештајима о спровођењу Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014–2020. и њеној екстерној евалуацији.

1. Општа оцена напретка. Општи циљ стратегије био је да се унапреди рад јавне управе тако што ће се грађанима и привреди обезбедити квалитетне услуге и изградити ефикаснија, одговорнија и транспарентнија управа. У периоду извештавања овај циљ је *делимично остварен*: напредак је постигнут у појединим областима реформе, али није био уједначен по посебним циљевима.

2. Најважнији постигнути резултати. Највидљивији резултати остварени су у областима које су имале јасније утврђене активности и носиоце, као што су унапређење квалитета јавних услуга и поједини аспекти управљања јавним финансијама. У тим областима било је лакше пратити спровођење активности и повезати их са показатељима. Слабији напредак остварен је код циљева који су захтевали сложенију координацију више органа, нарочито код унапређења организационих и функционалних подсистема јавне управе и управљања људским ресурсима.

3. Најважнија одступања. Највећа одступања јавила су се код мера које су зависиле од сарадње више институција, редовне размене података и усаглашеног извештавања о напретку. Код дела тих мера активности су биле формално започете, али није било довољно података да се поуздано оцени њихов допринос остварењу посебних циљева и општег циља стратегије.

4. Разлози за одступања. Разлози за одступања били су недовољно јасно подељене обавезе између учесника, кашњења у достављању података, преамбициозно планирање и ограничени капацитети за спровођење промена. Ови проблеми су посебно утицали на мере које су захтевале истовремено поступање више органа и стабилан систем праћења показатеља.

5. Препоруке и последице за наредни период. У наредном периоду не предлаже се промена општег правца реформе, већ измена начина спровођења и праћења. Акциони план треба поједноставити, за сваку меру јасније



одредити носиоце и рокове, а за мере које зависе од више институција увести редовно достављање података и раније реаговање у случају кашњења.

За потпунији увид погледајте извештаје о вредновању спровођења СРЈУ на: [ОМТ :: Документи](#)

А.9.2 Преглед планираних и утрошених средстава

Овај део одговара члану 35. став 3. тачка 2) подтачка (1) Уредбе. У њему се не приказује само колико је средстава утрошено, већ се објашњава да ли су расположива средства била довољна за спровођење планираних мера и да ли су одступања у финансирању утицала на остварење резултата.

У главном тексту извештаја не треба преписивати све финансијске табеле. Потребно је издвојити налазе који су важни за разумевање спровођења стратегије, односно програма.

Корисна структура прегледа планираних и утрошених средстава

Преглед средстава може се написати у шест кратких пасуса:

1. колико је средстава било планирано за период извештавања;
2. колико је средстава било обезбеђено, односно одобрено;
3. колико је средстава стварно утрошено;
4. код којих мера су настала највећа одступања;
5. да ли су одступања последица недовољно обезбеђених средстава, кашњења у спровођењу, јавних набавки, слабог одзива корисника, промене приоритета или других разлога;
6. да ли су одступања у средствима утицала на остварење мера, посебних циљева или показатеља.

Посебно је важно разликовати ситуацију у којој средства нису била обезбеђена од ситуације у којој су средства била обезбеђена, али нису утрошена. У првом случају проблем може бити у планирању буџета или усклађивању акционог плана са расположивим средствима. У другом случају разлог може бити кашњење у спровођењу, недовољан капацитет носилаца мера, неуспела јавна набавка, слаб одзив корисника или промена околности.

Детаљан преглед планираних, обезбеђених и утрошених средстава по годинама, мерама, изворима финансирања и, када је применљиво, програмском буџету, даје се у прилогу извештаја. У главном тексту треба објаснити само најважнија одступања и њихов значај за остварење циљева.

Препорука. Нижа потрошња од планиране не значи увек уштеду. Она може да значи да мера није спроведена, да је спроведена касно, да није било довољно корисника или да планирана средства нису била реално процењена. Зато финансијске податке треба увек тумачити заједно са подацима о реализацији мера и показатељима учинка.



Пример прегледа финансијске реализације – Стратегија реформе јавне управе 2014–2020

Износи нису стварни финансијски подаци, већ служе само као илустрација.

1. Планирана средства. За спровођење Стратегије у периоду извештавања било је планирано укупно 14,8 милијарди динара, неједначено распоређених по годинама. Највећи део био је предвиђен за период 2017–2019. године, када је очекивано интензивно спровођење мера у области управљања људским ресурсима и оптимизације организационе структуре управе. Финансијски план је био заснован на акционом плану и пројекцијама ресорних министарстава, уз учешће средстава буџета Републике Србије, фондова ЕУ (ИПА II) и других међународних донатора.

2. Обезбеђена средства. У периоду извештавања обезбеђено је 12,6 милијарди динара, односно око 85% планираног износа. Разлика између планираних и обезбеђених средстава настала је пре свега због реалнијег



прилагођавања годишњим буџетским могућностима, кашњења у програмирању ИПА средстава за поједине компоненте и измена пројектног обима код донаторских програма. Несклад између акционог плана и стварних буџетских циклуса јавио се код мера за које није било унапред обезбеђено програмско финансирање.

3. Утрошена средства. Стварно је утрошено 10,9 милијарди динара, што чини 73% планираног и 87% обезбеђеног износа. Ова два показатеља говоре две различите ствари: разлика у односу на планирано (27 п.п.) одражава колико је спроведено, док разлика у односу на обезбеђено (13 п.п.) указује на капацитет институција да обезбеђена средства стварно искористе. Стопа извршења расла је током времена – од 64% у 2015. до 79% у 2019. години, са падом у 2020. години услед епидемије.

4. Највећа одступања по мерама. Највећа одступања јавила су се у три области. У управљању људским ресурсима утрошено је 58% планираних средстава, иако је обезбеђено 81%. У области унапређења организационих и функционалних подсистема стопа извршења износила је 62% планираног. Код међусекторских мера које су захтевале сарадњу више органа стопа извршења била је испод 70%. Насупрот томе, у унапређењу квалитета јавних услуга утрошено је 94% планираних средстава, а у појединим аспектима управљања јавним финансијама – 91%.

5. Разлози за одступања. Анализа годишњих извештаја, интервјуа са носиоцима мера и налаза екстерне евалуације показала је да су узроци одступања разнолики и сложени:

- **Кашњења у јавним набавкама.** Више мера у области ИКТ подршке и обуке запослених каснило је због поновљених поступака јавних набавки и техничких захтева који нису били оптимално припремљени.
- **Капацитет носилаца мера.** Код међусекторских мера био је ограничен капацитет појединих органа да обезбеде сопствено учешће у заједничким активностима, што је одлагало почетак спровођења.
- **Промене унутрашњих процедура и реорганизације.** Услед организационих промена у појединим органима, део активности је привремено обустављен или редефинисан.
- **Слаб одзив корисника.** Код мера усмерених на запослене у јавној управи (нпр. обуке у области нових процедура) одзив је био нижи од очекиваног, услед чега је и стварна потрошња остала испод планиране.
- **Епидемија COVID-19.** У 2020. години део активности је обустављен или одложен, што је утицало на укупну стопу извршења на крају периода.
- **Промене приоритета.** У појединим случајевима средства су прерасподељена на хитније потребе изван оквира Стратегије.

6. Утицај одступања на остварење циљева. Ниска реализација средстава код међусекторских мера и мера у области људских ресурса непосредно је утицала на остварење одговарајућих посебних циљева Стратегије. Због тога је слабији напредак у тим областима, видљив у показатељима учинка, био не само резултат организационих изазова, већ и нижег нивоа стварне финансијске подршке. Насупрот томе, области у којима је стопа извршења буџета била изнад 90% забележиле су и видљивији напредак у показатељима исхода. Овај налаз указује на близак однос између финансијске реализације и остварења циљева: средства која су обезбеђена, али нису утрошена, не доприносе резултатима, као ни средства која уопште нису обезбеђена.

Прилог. Детаљан преглед финансијске реализације по годинама, мерама, изворима финансирања и носиоцима средстава дат је у Прилогу 2 извештаја.

А.9.3 Остварење општег и посебних циљева

Овај део одговара члану 35. став 3. тачка 2) подтачка (2) Уредбе. Његова улога је да покаже у којој мери су остварени општи циљ, посебни циљеви и мере, у односу на показатеље учинка утврђене стратегијом, односно програмом.

У овом делу није довољно навести да ли су активности из акционог плана спроведене. Активности показују шта је урађено, али не показују саме по себи да ли су циљеви остварени. Зато је потребно повезати три нивоа: шта је мера произвела као непосредан резултат, да ли је тај резултат довео до очекиваних промена код циљних група или у систему, и да ли се тиме доприноси општем циљу документа.

Преглед остварења циљева и мера треба да има јасну унутрашњу логику. Прво се приказује кретање показатеља за општи и посебне циљеве, затим се издвајају најважнија одступања, потом

се објашњава шта је спровођењем мера стварно постигнуто, а на крају се оцењује да ли мере и показатеље треба изменити у наредном периоду.

Корисна структура прегледа остварења циљева и мера

Овај део може се написати у пет целина:

1. кретање показатеља за општи и посебне циљеве;
2. најзначајнија одступања;
3. шта је спровођењем мера стварно постигнуто;
4. допринос мера резултатима, исходима и ефектима;
5. потреба за изменом циљева, мера или показатеља.

Детаљна табела показатеља не треба да оптерећује главни текст извештаја. Она се даје у прилогу и треба да садржи почетне, циљане и остварене вредности показатеља, извор података и ниво показатеља: резултат, исход или ефекат. У главном тексту треба објаснити шта ти подаци значе за оцену спровођења стратегије, односно програма.



Пример прегледа остварења циљева и мера – Стратегија реформе јавне управе 2014–2020

Илустративни пример. Бројеви и оцене су конструисани ради приказа методе.

1. Кретање показатеља. Показатељи на нивоу општег циља кретали су се у претежно позитивном правцу, али је темпо напретка био нижи од планираног. *Општа оцена квалитета јавне управе* порасла је са полазне вредности 51 на 63 индексна поена у 2020. години (циљана вредност 70), а *стопа задовољства корисника услуга* достигла је 68% у односу на циљану вредност од 75%. На нивоу посебних циљева слика је била неуједначена: код појединих показатеља циљана вредност је премашена (удео услуга доступних електронским путем повећан је са 8% на 42%, циљана вредност 35%), док су код других показатеља остварене вредности достигле тек половину или мање од планираног (удео запослених са оцењеним учинком у складу са новим системом достигао је 34% наспрам планираних 75%).

2. Најзначајнија одступања. Одступања нису била равномерно распоређена. Циљеви усмерени на пружање услуга и поједине компоненте управљања јавним финансијама претежно су се кретали у складу са планом или су га надмашили. Циљеви који су се односили на управљање људским ресурсима, оптимизацију организационе структуре и развој међусекторских капацитета бележили су значајан подбачај у односу на циљане вредности показатеља. Ова разлика поклапа се са обрасцем финансијске реализације приказаним у претходном делу извештаја.

3. Шта је спровођењем мера стварно постигнуто. Спровођењем мера остварени су конкретни резултати: дигитализован је значајан број управних поступака, успостављена су јединствена управна места у већем броју јединица локалне самоуправе, проширен је Портал еУправе новим услугама, уведен је програмски буџет, унапређене су процедуре буџетске инспекције, успостављен је систем средњорочног планирања, усвојени су подзаконски акти у области управљања учинком запослених и развијен је нови систем стручних обука. Резултати су, дакле, у већини области остварени; питање је у којој мери су се од тих резултата развили исходи и ефекти, што се обрађује у следећем пасусу.

4. Допринос мера резултатима, исходима и ефектима. Допринос мера треба тумачити по нивоима логике интервенције. На нивоу *резултата*, већина мера дала је очекиване непосредне производе активности (пасус 3). На нивоу *исхода*, допринос је био неуједначен: тамо где је резултат подразумевао директну промену у понашању корисника или запослених – нпр. коришћење услуга електронским путем или електронска пријава пореза – исходи су били видљиви и мерљиви. Тамо где је резултат претпостављао сложене промене у пракси институција (стварна примена система оцењивања учинка, међусекторско доношење одлука, проактивна координација), исходи су у великој мери изостали иако су формалноправни предуслови били испуњени. На нивоу *ефеката*, дугорочна тенденција је позитивна (општа оцена квалитета управе расте, расте и поверење у дигиталне услуге), али је темпо напретка био нижи од планираног, што је последица слабијих исхода у областима организационе и кадровске реформе.

5. Потреба за изменом циљева, мера или показатеља. Општи правац реформе остаје релевантан и његова измена се не предлаже. Налази указују да у наредном циклусу планирања треба:



- преиспитати поједине показатеље – неке циљане вредности биле су постављене без реалне основе за достизање у дефинисаном року, посебно у области људских ресурса;
- за сваку меру изричито одредити показатељ који мери *стварно коришћење* резултата у пракси, а не само њихово формално успостављање (нпр. не само „усвојен подзаконски акт”, већ и „удео запослених на које се акт стварно примењује”);
- код мера које зависе од сарадње више органа предвидети посебан показатељ за квалитет међусекторског процеса (учесталост координације, размена података, време одзива), како би се напредак могао пратити и независно од крајњих исхода.



Пример оцено према критеријумима вредновања – наставак истог извештаја

Илустративни пример, наставак претходног. Бројеви и оцено су конструисани ради приказа методе.

Релевантност. Релевантност се у овом примеру оцењује пре свега на нивоу општег и посебних циљева, јер се потреба због које је документ донет ретко разликује од мере до мере. Општи циљ Стратегије и већина посебних циљева остају релевантни. Потреба за ефикасношћу, одговорношћу и транспарентношћу управом није смањена – напротив, потврђена је искуством епидемије COVID-19 и растућим очекивањима грађана и привреде у вези с дигиталним услугама. То потврђују и сами показатељи: општа оцена квалитета јавне управе достигла је 63 индексна поена наспрам циљаних 70, а задовољство корисника 68% наспрам циљаних 75%, што значи да проблем због којег је Стратегија донета није решен нити је изгубио на значају.

Релевантност појединачних мера, међутим, није једнака релевантности циљева. Део мера постављен је пре доношења прописа који су у међувремену уредили исту материју, па се обухват тих мера делимично преклапа са мерама других докумената, док су поједини показатељи ослоњени на изворе који се више не објављују у истом облику. Ниједан од та два налаза не доводи у питање сам циљ, али оба траже интервенцију у наредном циклусу планирања.

Оцена: висок степен релевантности. *Ограничење:* део показатеља мери формално успостављање, а не стварну промену код корисника, па се релевантност појединих мера не може проверити подацима.

Ефикасност. Ефикасност се оцењује на нивоу мера, односно група мера, јер се управо ту разлике и јављају. За спровођење Стратегије утрошено је 82% планираних средстава, уз остварење 68% циљаних вредности показатеља на нивоу мера. Тај однос на нивоу документа делује прихватљиво, али просек прикрива два потпуно различита обрасца и сам по себи не говори ништа о ефикасности.

У областима у којима су мере дале и резултате и исходе – пре свега у пружању електронских услуга, где је удео услуга доступних електронским путем порастао са 8% на 42% уз циљану вредност од 35% – остварен је повољан однос уложеног и постигнутог, а трошак по услузи која се стварно користи нижи је од трошка упоредивих решења. У областима у којима су активности спроведене без видљивих исхода код циљних група, исти ниво ангажовања ресурса дао је знатно мањи стварни допринос циљевима: израда аката, обука и успостављање оквира троше исте људе и исто време као и мере које дају исход, па нису ни у ком смислу јефтине активности. Овоме треба додати и да је трећина мера спроведена уз кашњење дуже од годину дана, најчешће због кашњења пратећих аката и флукуације кадрова у јединицама надлежним за спровођење, што само по себи повећава трошак по оствареном резултату.

Оцена: средњи степен ефикасности, уз распон од високог у области електронских услуга до ниског у области управљања учинком. *Ограничење:* програмски буџет не прати структуру циљева Стратегије, па се трошак по оствареном исходу не може израчунати за све области.

Ефективност. Ефективност је била најнеуједначенији аспект Стратегије и зато се оцењује по мерама, уз посебну оцену на нивоу документа. Тамо где је постојала непосредна веза између резултата и промене у понашању циљних група, ефективност је била висока: код електронских услуга остварена вредност премашила је циљану, а удео поступака које корисници стварно окончавају електронским путем порастао је са 6% на 29%. Исти образац видљив је и код појединих аспеката управљања јавним финансијама.

Тамо где је промена зависила од сложене трансформације институционалне праксе, ефективност је била ниска, иако су формалноправни и оперативни предуслови били испуњени. Усвојени су сви предвиђени подзаконски акти и обучено је 4.800 запослених, али је удео запослених са оцењеним учинком у складу са новим системом достигао 34% наспрам планираних 75%, а информације о учинку користи у одлучивању свега 12% органа. Ланац промене прекинуо се, дакле, на прелазу између резултата и исхода, и то на једној одређеној претпоставци – да усвајање подзаконских аката и спроведене обуке доводе и до примене система у пракси. Та претпоставка није се обистинила зато што примена није била повезана ни са буџетским одлучивањем ни са оцењивањем руководиоца, па за њу није постојао ни подстицај ни обавеза.



При тумачењу напретка треба имати у виду и спољне околности. Део пораста у коришћењу електронских услуга не потиче од Стратегије, него од убрзане дигитализације током епидемије, која би тражњу подигла и без интервенције; допринос Стратегије јасније се види у понуди услуга и у скраћеном трајању поступака него у самом обиму коришћења. Забележен је и ефекат који није био предвиђен: у подручјима са слабијом повезаношћу део корисника који не користе дигиталне канале суочио се са смањеном доступношћу услуга на шалтеру, чиме је за ту групу приступ услугама отежан.

Оцена: средњи степен ефективности на нивоу документа – висок у области услуга, низак у области управљања учинком и међусекторске координације. **Ограничење:** за део посебних циљева дефинисани су само показатељи резултата, па се исход не може непосредно измерити.

Одрживост. Одрживост се оцењује по врсти резултата, а не по појединачној мери, јер исти механизам одржава све резултате истог типа. Резултати у дигитализацији показују висок ниво одрживости – успостављене платформе и процеси настављају да функционишу и расту чак и без посебне подршке, јер имају сопствену тражњу корисника, трошкове одржавања уграђене у редовне буџетске позиције и запослен, а не пројектно ангажован кадар. Та три услова – тражња, буџетска позиција и кадар – могу се користити као једноставан тест одрживости и за друге мере. Резултати у области управљања учинком и обука запослених испуњавају те услове само делимично. Иако су оквири успостављени, њихова примена у пракси зависи од трајне подршке руководства и од стварног коришћења информација из тих система у одлучивању. Без обавезне везе са буџетским процесом и без последице по оне који их не примењују, ризик је да формално успостављени системи поново постану „мртво слово на папиру”. Одрживост ту, дакле, не зависи од додатних средстава него од институционалне обавезности. Посебно питање је финансирање мера које су се ослањале на пројектну подршку: за њих у средњорочном оквиру нису опредељена средства, па о начину њиховог наставка треба одлучити пре истека Стратегије.

Оцена: средњи степен одрживости – висок у дигитализацији, низак у областима које зависе од промене праксе. **Ограничење:** у периодичном извештају оцена је пројективна, јер за већину области не постоји праћење исхода после завршетка мера.

Оцена по мерама.

Мера / група мера	Ефикасност	Ефективност	Одрживост	Шта следи
Дигитализација управних поступака	Висок	Висок	Висок	Наставити без већих измена
Јединствена управна места	Средњи	Средњи	Средњи	Наставити уз јачање капацитета
Програмски буџет и средњорочно планирање	Средњи	Средњи	Средњи	Изменити показатеље
Управљање учинком запослених	Низак	Низак	Низак	Изменити механизам – повезати са буџетским одлучивањем
Стручно усавршавање	Средњи	Не може се оценити	Низак	Увести показатељ исхода
Међусекторска координација	Низак	Низак	Низак	Рedefинисати меру

Напомена: релевантност не улази у табелу јер је оцењена на нивоу циљева. Колона „шта следи” преводи сваку оцену у одлуку и директно попуњава део извештаја са закључцима и препорукама.

Прилог. Уз оцену према критеријумима не даје се посебан прилог. Детаљна табела показатеља, са почетним, циљаним и оствареним вредностима и назнаком нивоа сваког показатеља, дата је у прилогу уз претходни део извештаја.

А.9.4 Ефекти на циљне групе и спољни фактори

У овом делу треба приказати како је спровођење стратегије, односно програма утицало на циљне групе и друге заинтересоване стране, у поређењу са ефектима који су били очекивани у *ex-ante* анализи ефеката.

Корисна структура прегледа ефеката и спољних фактора

Главни текст у овом делу треба да одговори на пет питања:

1. који су најважнији остварени ефекти на циљне групе;
2. који очекивани ефекти су изостали;
3. који су значајни неочекивани позитивни или негативни ефекти;
4. који су спољни фактори утицали на резултате;
5. да ли због тих ефеката треба променити мере или начин спровођења.

Поређење се ослања на ефекте који су били очекивани у *ex-ante* анализи ефеката документа јавне политике.

Спољни фактори могу бити, на пример, макроекономске околности, промене прописа, институционалне промене, кризе или ванредне околности, промене у понашању циљних група, међународне околности или други фактори који су значајно утицали на резултате.

Шта се не сматра довољним образложењем. Није довољно написати да су резултати изостали „због објективних околности” или „због недовољних капацитета”. Потребно је навести које су то околности, како су утицале на спровођење и шта треба предузети да се њихов утицај ублажи у наредном периоду.



Пример прегледа ефеката и спољних фактора – Стратегија реформе јавне управе 2014–2020

Илустративни пример, наставка истог извештаја.

1. Најважнији остварени ефекти на циљне групе. Спровођење Стратегије произвело је највидљивије ефекте за грађане и привреду у делу који се односи на електронске услуге и поједностављење појединих управних поступака. Грађанима је олакшан приступ одређеним услугама, а привреди је смањен део административног оптерећења у поступцима који су дигитализовани. За запослене у јавној управи успостављени су нови оквири за стручно усавршавање и управљање учинком, али је њихов утицај на свакодневни рад остао ограничен.

2. Очекивани ефекти који су изостали. Нису у потпуности остварени ефекти који су зависили од промене начина рада институција. Систем управљања учинком био је формално успостављен, али није довео до довољно видљивих промена у мотивацији, расподели послова и развоју запослених. Слично томе, механизми међусекторске сарадње постојали су у формалном смислу, али нису увек обезбедили редовну размену података и заједничко праћење резултата.

3. Значајни неочекивани ефекти. Током спровођења појавили су се и ефекти који нису били у потпуности предвиђени у *ex-ante* анализи. Епидемија COVID-19 убрзала је коришћење електронских услуга и рад на даљину у јавној управи, што је позитивно утицало на дигитализацију. Истовремено, јаче су дошле до изражаја разлике између корисника који могу лако да користе дигиталне услуге и оних који за то немају довољно знања, опреме или приступа интернету.

4. Спољни фактори који су утицали на резултате. На резултате су утицали епидемија COVID-19, организационе промене у управи, ограничени капацитети појединих органа и динамика приступних преговора са ЕУ. Ови фактори су различито деловали на поједине области: део активности, као што су обуке и рад радних група, био је успорен, док су дигиталне услуге добиле додатни подстицај.

5. Потребне промене мера и начина спровођења. У наредном периоду мере дигитализације треба допунити подршком корисницима који теже приступају електронским услугама. Код управљања учинком потребно је повезати систем оцењивања са стварним одлукама о развоју, напредовању и одговорности запослених. За мере које зависе од више органа потребно је унапред одредити начин размене података, заменске носиоце у случају организационих промена и рокове за реаговање када се појаве кашњења.



Пример закључака – Стратегија реформе јавне управе 2014–2020

Илустрацијивни пример, наглашавајући извештај.

1. Најважнији налази. Стратегија је у периоду 2014–2020. године остварила делимичан напредак ка општем циљу. Најбољи резултати постигнути су у областима у којима су постојали јасни носиоци, утврђени рокови, стабилно финансирање и непосредна веза између мере и користи за кориснике. То се посебно односи на развој електронских услуга, унапређење појединих управних поступака, јачање програмског буџета и средњорочног планирања.

Слабији напредак остварен је у областима које су зависиле од сложене координације више органа и промене устаљене праксе рада. Реч је пре свега о управљању учинком запослених, организационој оптимизацији и међусекторској сарадњи. У тим областима су често постојали формални предуслови за спровођење, али они нису били довољни да произведу очекиване исходе у пракси.

2. Мере које треба наставити без већих измена. У наредном циклусу планирања треба наставити мере које су дале видљиве резултате и имају успостављене механизме спровођења:

- даљи развој портала еУправе и електронских услуга;
- ширење јединствених управних места;
- развој програмског буџета;
- унапређење процедура буџетске инспекције;
- јачање средњорочног планирања.

Ове мере не захтевају промену основног приступа, али захтевају редовно ажурирање циљаних вредности показатеља, праћење квалитета услуга и проверу да ли су користи равномерно доступне различитим групама корисника.

3. Мере које треба изменити. Мере у области управљања учинком запослених треба изменити тако да оцењивање буде повезано са стварним одлукама о напредовању, развоју каријере, награђивању и одговорности руководиоца. Само формално успостављање система није довољно ако се резултати оцењивања не користе у управљању кадровима.

Мере међусекторске координације треба прецизирати тако да се унапред утврде:

- конкретни процеси размене података;
- орган који је носилац сваког процеса;
- рокови поступања и достављања података;
- начин решавања застоја;
- тренутак у ком се активира координационо тело.

Мере дигитализације треба допунити активностима за смањење дигиталне неједнакости:

- подршком корисницима који немају довољно знања, опреме или приступа интернету;
- очувањем одређеног обима физичких контактних тачака;
- редовним праћењем доступности електронских услуга различитим групама корисника.

4. Потребне измене акционог плана и праћења. Општи правац реформе остаје релевантан и не предлаже се измена општег циља. Потребно је, међутим, изменити начин припреме и спровођења акционог плана. Мере које спроводи један орган могу се пратити једноставније, док за мере које зависе од више органа треба унапред одредити носиоце, рокове, обавезе извештавања и поступање у случају кашњења.

Потребно је унапредити и систем праћења. Пре усвајања наследног документа јавне политике треба обезбедити почетне вредности за кључне показатеље, утврдити извор података, носиоца прикупљања и рок достављања. За показатеље који се односе на више циљних група треба, по потреби, обезбедити податке по региону, типу корисника, полу, узрасту, нивоу образовања или категорији радног места.

5. Поуке за наредни циклус планирања. Мере које зависе од сложене институционалне промене треба планирати у фазама: успостављање правног и организационог оквира, пробна примена, пуна примена и праћење стварног коришћења у пракси. Када се такве мере планирају као једнократне активности, често се добија формална реализација без очекиваног ефекта.

У наредном циклусу потребно је боље повезати финансијске показатеље са показатељима исхода. Ни висок ниво извршења буџета ни низак ниво потрошње сами по себи не говоре довољно. Потребно је знати да ли су утрошена средства довела до очекиваних промена, односно да ли неутрошена средства указују на уштеду, кашњење, слаб одзив корисника или недовољан капацитет за спровођење.

Систем праћења треба припремити истовремено са документом јавне политике. Ако се извори података, носиоци и рокови успостављају тек након усвајања документа, касније је тешко поуздано оценити у којој мери су циљеви остварени, а мере спроведене.

А.9.5 Ограничења података и вредновања

У овом делу треба кратко навести да ли су постојала ограничења која су утицала на поузданост налаза. Ограничења не треба прикривати, јер она показују шта треба унапредити у систему праћења и вредновања.

Ограничења могу да обухвате:

- недостајуће почетне или циљане вредности показатеља;
- недоступност података о оствареним вредностима;
- промене у методологији прикупљања података;
- недовољно података за оцену ефеката на поједине циљне групе;
- ограничења у оцени доприноса мера оствареним резултатима;
- непотпуне или неблаговремено достављене податке надлежних органа.

А.9.6 Прилози извештаја

Уз главни текст извештаја прилажу се табеларни и други прегледи који поткрепљују налазе. У зависности од врсте документа и доступности података, прилози могу да обухвате:

1. преглед показатеља: почетна, циљана и остварена вредност, уз назнаку да ли је реч о показатељу резултата, исхода или ефекта;
2. преглед финансијске реализације по годинама, мерама и изворима финансирања;
3. преглед реализације мера и активности из акционог плана;
4. кратак осврт на препоруке из претходног извештаја, ако постоји;
5. преглед консултација спроведених током припреме извештаја;
6. списак извора података;
7. додатне анализе, ако су спроведене.

Прилози не треба да замене главни текст извештаја. Њихова сврха је да омогуће проверу података и да поткрепе налазе, док главни текст треба да пружи оцену и препоруке.

А.9.7 Матрица за припрему извештаја из члана 35. Уредбе

Матрица служи као радни формулар за припрему извештаја. Члан 35. Уредбе предвиђа да се након истека сваке треће календарске године од дана усвајања стратегије, односно програма, сачињава извештај.

Одељак матрице	Основ у Уредби
Информације о ДЈП	радни податак, није прописан елемент
I Уводни сажетак	чл. 35. ст. 3. тач. 1)
II а Планирана и утрошена средства	тач. 2) подтач. (1)
II б Остварење циљева и мера	тач. 2) подтач. (2), први део
II в Ефекти на циљне групе и спољни фактори	тач. 2) подтач. (3) и (4)
II г Оцена према критеријумима вредновања	тач. 2) подтач. (2), други део, у вези са чл. 34. ст. 1. тач. 3)

II д Ограничења података и вредновања	допуна
III Закључци и препоруке	тач. 3)
IV Методолошка напомена	чл. 34. ст. 1. тач. 1) подтач. (4) – допуна

За сваку целину наведени су елементи које треба обрадити у главном тексту и, где је потребно, прилози који поткрепљују налазе.

Информације о ДЈП

Садржај:

- Назив ДЈП
- Надлежни предлагач
- Период важења документа
- Период извештавања
- Врста извештаја: периодични / финални
- Датум усвајања документа
- Подаци о акционом плану којим се спроводи ДЈП
- Веза са претходним извештајима о ДЈП
- Контакт особа за извештај: име, функција, организациона јединица, електронска пошта

I Уводни сажетак

Поднаслови у главном тексту:

- Општа оцена напретка
- Најважнији постигнути резултати
- Најважнија одступања
- Разлози за одступања
- Кључне препоруке и последице за наредни период
- Поступање по препорукама из претходног извештаја (*за други и наредне периодичне извештаје*)

II Налази вредновања

а. Преглед планираних и утрошених средстава

Поднаслови у главном тексту:

- Планирана средства
- Обезбеђена/одобрена средства
- Стварно утрошена средства
- Највећа одступања по мерама
- Разлози за одступања
- Утицај одступања на остварење мера и циљева

- Преглед планираних, обезбеђених и утрошених средстава по годинама;
- Преглед средстава по мерама;
- Преглед средстава по изворима финансирања;
- Веза са програмским буџетом, када је применљиво.

б. Остварење општег и посебних циљева

Поднослови у главном тексту:

- Кретање показатеља: општи и посебни циљеви (сажет приказ кретања показатеља)
- Најзначајнија одступања код показатеља
- Степен реализације активности из акционог плана (*реализовано, у току, одложено, обустављено*), уз напомену да ли је реч о активностима пре или после измена и допуна или ревизије акционог плана, ако их је било
- Статус реализације мера, уз напомену о изменама
- Шта је спровођењем мера стварно постигнуто
- Допринос мера резултатима, исходима и ефектима
- Разлози за неостварене активности и кашњења
- Потреба за изменом циљева, мера, активности или показатеља

Прилози:

- табела показатеља за општи циљ;
- табела показатеља за посебне циљеве;
- табела показатеља мера;
- почетне, циљане и остварене вредности показатеља;
- извор података и ниво показатеља: резултат / исход / ефекат;
- преглед реализације активности из акционог плана по годинама, мерама и статусима;
- преглед реализације мера са повезаним показатељима.

в. Ефекти на циљне групе и спољни фактори

Поднослови у главном тексту:

- Најважнији остварени ефекти на циљне групе
- Очекивани ефекти који су изостали
- Неочекивани позитивни и негативни ефекти
- Спољни фактори
- Потреба за променом мера или начина спровођења

Прилози:

- преглед очекиваних и остварених ефеката по циљним групама;
- преглед консултација са циљним групама и заинтересованим странама;
- преглед спољних фактора који су утицали на резултате, ако је потребно.

г. Оцена према критеријумима вредновања

- *Релевантност*
 - да ли проблем и даље постоји и у ком обиму

- да ли су се промениле потребе циљних група, приоритети државе или плански оквир
- усклађеност са Циљевима одрживог развоја
- преклапања са мерама докумената донетих у међувремену
- да ли је обухват циљних група и даље одговарајући
- *Ефикасност*
 - однос утрошених средстава и оствареног учинка на нивоу документа
 - трошак по јединици оствареног исхода и поређење са упоредивим програмима
 - благовременост спровођења и разлози кашњења
 - мере које одступају од просечне слике, у оба смера
 - кадровски и институционални капацитети као ограничавајући фактор
- *Ефективност*
 - степен остварења показатеља резултата, исхода и ефеката у односу на циљане вредности
 - приписивање промене мерама у односу на спољне факторе, уз навођење поступка којим је процена добијена и његових кључних претпоставки
 - претпоставке из *ex-ante* анализе које се нису обистиниле и место прекида ланца резултата
 - неочекивани ефекти, позитивни и негативни
 - налаз о показатељима који су погрешно постављени, ако их има
- *Одрживост*
 - трајност користи после престанка мере
 - извор финансирања после истека периода спровођења
 - успостављени институционални капацитети и процедуре
 - ризици који могу поништити остварене користи
 - напомена да је у периодичном извештају оцена пројективна
- Збирна табела оцена по критеријумима: оцена, кључни налаз, ограничење оцене

Прилози:

- по правилу се не даје посебан прилог;
- оцена се заснива на показатељима, финансијским подацима, реализацији мера, ефектима и ограничењима података.

Д. Ограничења података и вредновања

Поднаслови у главном тексту:

- Који подаци недостају
- Да ли су утврђене почетне и циљане вредности
- Да ли су подаци прикупљани редовно и упоредиво
- Како ограничења утичу на поузданост налаза
- Шта треба унапредити у наредном периоду

Прилози:

- списак недостајућих података;
- преглед показатеља које треба изменити или допунити;

- преглед извора података;
- предлог унапређења система праћења.

III Закључци и препоруке

Поднослови у главном тексту:

- Најважнији налази
- Мере које треба наставити без већих измена
- Мере које треба изменити и недостајуће мере које треба увести
- Потребa за изменом стратегије, програма или акционог плана
- Шта унапредити у подацима, показатељима и праћењу
- Искуства важна за наредни циклус планирања

Прилози:

- збирна табела препорука;
- преглед препорука по врсти: измена стратегије/програма, измена акционог плана, наредни циклус планирања;
- носиоци препорука и рокови;
- кратак осврт на препоруке из претходног извештаја, ако постоји.

IV Методолошка напомена

Поднослови у главном тексту:

- Примењене методе анализе
- Преглед консултација спроведених током припреме извештаја: учесници, облик, период
- Ко је спровео анализу: интерно, спољно, комбиновано
- Период припреме извештаја

Прилози:

- списак коришћених извора података;
- методолошки опис, ако је извештај припремљен применом сложеније методологије (нпр. евалуациона матрица са контролним питањима, реконструисана логика интервенције и сл.);
- по потреби, упитници и упутства за спроведене анкете или истраживања.

A.10 Усклађивање циљева ДЈП са Циљевима одрживог развоја (ЦОР)

Уредба прописује да се приликом утврђивања општих и посебних циљева документа јавне политике узимају у обзир Циљеви одрживог развоја (члан 7. став 8), а приликом утврђивања показатеља учинка и показатељи ЦОР (члан 8. став 7). У стратегији и програму потребно је приказати са којим су ЦОР повезани утврђени циљеви.

Повезивање се не заснива само на сличности назива циљева. Оно се спроводи преко показатеља: показатељ циља документа јавне политике упоређује се са показатељем одговарајућег потциља одрживог развоја.



За детаљан поступак користи се [Методологија за повезивање циљева докумената јавних политика са Циљевима одрживог развоја](#) (РСЈП, 2025).

Методологија објашњава:

- како се показатељи ДЈП упоређују са показатељима потциљева ЦОР;
- како се одређује да ли је показатељ идентичан, прилагођен или допунски;
- како се бира показатељ када не постоји потпуно одговарајући показатељ ЦОР;
- како се веза циљева ДЈП са ЦОР приказује у самом документу.

Поступак повезивања. Поступак се спроводи у четири корака:

1. Утврдити одговарајући ЦОР и потциљ.

Полази се од проблема, циља и очекиване промене утврђене документом јавне политике. Бира се само онај ЦОР, односно потциљ, са којим постоји стварна садржинска веза.

2. Проверити показатеље потциља.

За општи и посебне циљеве проверава се да ли се може користити одговарајући УН показатељ потциља одрживог развоја. Подаци за Републику Србију проверавају се на порталу Републичког завода за статистику посвећеном ЦОР.

3. Одредити статус показатеља.

Показатељ ДЈП може бити идентичан, прилагођен или допунски у односу на показатељ потциља ЦОР.

4. Приказати везу у документу.

У опису општег и посебних циљева наводе се релевантни ЦОР и потциљеви. Веза се може приказати описно или табеларно.

Статус показатеља.

Статус	Однос према показатељу ЦОР	Примена
Идентичан	Формулација и обухват одговарају показатељу потциља ЦОР.	Показатељ се преузима без измене, ако одговара циљу ДЈП и ако су подаци доступни.
Прилагођен	Показатељ прати исту појаву, али је сужен на одређену циљну групу, територију или други део обухвата.	Користи се када је показатељ ЦОР релевантан, али је за потребе ДЈП потребно уже одређење.
Допунски	Формулација се разликује, али показатељ прати појаву која је повезана са одговарајућим потциљем ЦОР.	Користи се када идентичан или прилагођен показатељ није погодан, а постоји јасна садржинска веза са потциљем.

При избору показатеља треба проверити доступност, учесталост и поузданост података. Предност има показатељ за који податке већ прикупља Републички завод за статистику или друга надлежна институција. Ако праћење још није успостављено, у документу треба навести ко ће, на који начин и у ком року обезбедити податке.

Приказ у документу јавне политике. Веза се може приказати у краткој табели:

Циљ ДЈП	ЦОР	Потциљ	Показатељ и статус
Општи циљ	ЦОР __	Потциљ __	Назив показатеља; идентичан/прилагођен/допунски
Посебни циљ	ЦОР __	Потциљ __	Назив показатеља; идентичан/прилагођен/допунски

Није потребно повезивати сваки циљ са више ЦОР. Наводи се само веза која је садржински оправдана и која се може образложити преко циља, потциља и показатеља.

Само навођење броја или симбола ЦОР није довољно. Потребно је показати којем потциљу циљ ДЈП доприноси и преко ког показатеља се тај допринос може пратити.

Извори података. За проверу веза и избор показатеља користе се:

- портал Републичког завода за статистику за ЦОР: sdg.indikatori.rs;
- публикације и интерактивна мапа РСЈП „Србија и Агенда 2030“;
- подаци надлежних органа и организација;
- Еуростат и други међународни извори, када су релевантни.



Честе грешке

- циљеви се повезују само на основу сличности назива циљева;
- наводи се ЦОР, али не и релевантан потциљ;
- преузима се показатељ ЦОР који не одговара обухвату циља ДЈП;
- не проверава се доступност података;
- велики број ЦОР наводи се без јасног образложења;
- веза са ЦОР се приказује само графички, без објашњења показатеља.