РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Министарство
државне управе
и локалне самоуправе

Управа
по мери свих нас

Овај пројекат финансира
Европска унија

#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

ПРИРУЧНИК ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА ПРОПИСА

Београд, октобар 2026. године

Пројекат спроводи
конзорцијум који води
GOPA Pro

ЕУ за реформу јавне управе

Добрачина 5
Београд

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

САДРЖАЈ

1 ПРЕДГОВОР 1

2 УВОД У АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА ПРОПИСА 2

2.1 Значење израза 3

3 EX-ANTE АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА 5

3.1 Када се спроводи ex-ante анализа ефеката прописа? 5
3.2 Обим и детаљност спровођења ex-ante анализе ефеката 7
3.3 Консултације – Укључивање јавности током ex-ante анализе ефеката прописа 8
3.4 Прикупљање података 10
3.5 Спровођење ex-ante анализе ефеката прописа - Кораци у спровођењу ex-ante анализе ефеката прописа 11
3.5.1 Сагледавање постојећег стања 11
3.5.1.1 Анализа учинка примене важећег прописа и анализа других доступних информација у области 12
3.5.1.2 Идентификација и анализа проблема 16
3.5.1.3 Анализа других разлога за промену у посматраној области 21
3.5.2 Утврђивање циља 21
3.5.2.1 Показатељ учинка 25
3.5.3 Идентификација опција 28
3.5.4 Анализа ефеката опција и ризика за спровођење опција 31
3.5.4.1 Анализа економских ефеката 33
Пример утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте 44
3.5.4.2 Анализа ефеката на друштво 48
3.5.4.3 Анализа ефеката на животну средину и климатске промене 54
3.5.4.4 Анализа управљачких ефеката 56
3.5.4.5 Анализа финансијских ефеката 59
Анализа финансијских ефеката Нацрта закона о размени података, докумената и обавештења коришћењем софтверског решења „е-Боловање – Послодавац" 60
Финансијски ефекти опције доношења закона и обавезне примене јединственог система 60
Процењене уштеде на страни јавних расхода 61
3.5.4.6 Анализа ризика 61
Идентификација и анализа ризика у примени Закона о заштити потрошача 62
За потребе примера, вероватноћа је процењена као средња или висока. 62
Мере за управљање ризицима 62
3.5.5 Поређење и избор оптималне опције за постизање циља 63
3.5.5.1 Финализација листе опција за поређење 63
3.5.5.2 Критеријуми за поређење опција 64
3.5.5.3 Технике за поређење опција 65
3.5.5.1 Избор оптималне опције 70
3.6 Извештај о спроведеној ex-ante анализи ефеката прописа 70
3.7 Планирање анализе ефеката прописа 72

4 EX-POST АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА 75

4.1 Шта је ex-post анализа ефеката прописа? 75
4.2 Када се спроводи ex-post анализа ефеката прописа? 75
4.2.1 Веза између праћења примене прописа, ex-post анализе ефеката прописа и вредновања учинка прописа 78
4.2.2 Веза између ex-post и ex-ante анализе ефеката прописа 83
Ex-post анализа ефеката, а затим и вредновање учинака, заснива се на теорији промене и логици интервенције успостављеним током спровођења ex-ante анализе ефеката и логичкој матрици представљеној у Извештају о спроведеној ex-ante АЕП. 86
4.2.2.1 Потреба за реконструкцијом циљева и показатеља – „Реконструкција логичке матрице" 88
4.2.3 Однос између вредновања учинака јавних политика и ex-post анализе ефеката прописа 92
4.3 Праћење примене усвојених прописа и надзор над применом прописа 96
4.4 Планирање спровођења ex-post анализе ефеката прописа 99
4.5 Спровођење ex-post анализе ефеката прописа 104
4.5.1 Утврђивање обухвата спровођења ex-post анализе ефеката 104

4.5.2 Преузимање циља/ева усвојеног прописа, показатеља учинка и идентификација циљних група ... 110
4.5.3 Систематизација постојећих и прикупљање недостајућих података о примени прописа и оствареним учинцима ... 116
4.5.4 Спровођење консултација са циљним групама и другим заинтересованим странама 119
4.5.5 Утврђивање и оцењивање усклађености прописа са важећим планским документима 122
4.5.6 Утврђивање степена постизања циља/ева прописа ... 123
4.5.7 Разматрање и утврђивање резултата примене прописа и идентификација проблема који су уочени током примене прописа ... 125
4.5.8 Сагледавање остварених ефеката прописа на циљне групе и животну средину ... 128
4.5.9 Спровођење додатних активности уколико је потребно ... 132
4.6 Изазови у спровођењу ex-post анализе ефеката прописа и како их превазићи ... 132
4.7 Формулисање налаза и закључака ex-post анализе ефеката прописа ... 134
4.8 Вредновање учинка прописа ... 135
4.9 Како формулисати и образложити препоруке на основу налаза и закључака на адекватан начин? ... 143
4.10 Извештај о спроведеној ex-post анализи ефеката и вредновању учинка прописа ... 146
4.11 Интегрисање налаза, закључака и препорука ex-post анализе ефеката и процеса вредновања учинка прописа у нове прописе ... 149

Листа табела

Табела 1 Шта анализа ефеката јесте, а шта није? ... 2
Табела 2 Врсте вредновања ... 82
Табела 3 Однос између ex-ante и ex-post анализе ефеката прописа ... 83
Табела 4 Основни елементи логичке матрице ... 87
Табела 5 Поређење и везе између вредновања јавних политика и ex-post анализе ефеката прописа 93
Табела 6 Како се елементи вредновања јавних политика користе за ex-post анализу ефеката прописа ... 94
Табела 7 Практични савети за праћење примене прописа и надзор над применом ... 96
Табела 8 Активности које се спроводе током праћења примене усвојеног прописа ... 98
Табела 9 Практични савети за планирање спровођења ex-post анализе ефеката прописа ... 103

Листа илустрација

Слика 1 Циклична природа ex-ante и ex-post анализе ефеката прописа ... 3
Слика 2 Кораци ex-ante анализе ефеката прописа ... 11
Слика 3 Сагледавање постојећег стања ... 12
Слика 4 Дрво проблема ... 19
Слика 5 Пример дрвета проблема ... **Error! Bookmark not defined.**
Слика 6 Однос дрвета проблема и дрвета циља ... 22
Слика 7 Пример дрвета циљева ... 25
Слика 8 Кораци анализе ефеката опција ... 33
Слика 9 Врсте трошкова прилагођавања државној интервенцији које сносе привредни субјекти ... 35
Слика 10 Административни поступак ... 39
Слика 11 Ефекти на друштво ... 49
Слика 12 Управљачки ефекти ... 57
Слика 13 Однос праћења спровођења, ex-post анализе ефеката и вредновања учинка прописа ... 79

Контролне листе

Контролна листа 1 - Да ли се прописом мењају права и обавезе или начин остваривања права и обавеза и правних интереса физичких и правних лица ... 7
Контролна листа 2 - Сагледавање постојећег стања ... 16
Контролна листа 3 - Када се спроводи ex-post анализа ефеката прописа? ... 77
Контролна листа 4 - Да ли је праћење примене прописа добро организовано? ... 80
Контролна листа 5 - Веза између ex-post и ex-ante анализе ефеката прописа ... 85
Контролна листа 6 - Да ли је потребна реконструкција "логичке матрице"? ... 91
Контролна листа 7 - Однос вредновања учинака докумената јавних политика и ex-post анализе ефеката прописа ... 95
Контролна листа 8 - Аспекти ex-post анализе ефеката прописа које треба планирати ... 99
Контролна листа 9 - Када је потребна детаљнија а када мање детаљна ex-post анализа ефеката прописа ... 105
Контролна листа 10 - Утврђивање методологије за спровођење ex-post анализе ефеката прописа ... 110
Контролна листа 11 - Сагледавање проблема у оквиру ex-post анализе ефеката прописа ... 112
Контролна листа 12 - Преузимање циља/ева, показатеља и идентификација циљних група у оквиру ex-post анализе ефеката прописа ... 115
Контролна листа 13 - Планирање и спровођење консултација у оквиру ex-post анализе ефеката прописа ... 120
Контролна листа 14 - Оцена усаглашености прописа са важећом планским документима ... 122
Контролна листа 15 - Коришћење показатеља у ex-post анализи ефеката прописа ... 124
Контролна листа 16 - Сагледавање резултата примене прописа ... 126
Контролна листа 17 - Сагледавање остварених ефеката прописа на циљне групе, заинтересоване стране и животну средину ... 129

Приручник за анализу ефеката прописа

1 ПРЕДГОВОР

Приручник за анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Приручник) израђен је у складу са Законом о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18, у даљем тексту: Закон), Уредбом о анализи ефеката прописа („Службени гласник РС”, бр. 20/25, 27/26 и 30/26, у даљем тексту: Уредба), чија је примена почела 31. марта 2025. године и којом је стављена ван снаге раније важећа Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19), као и Одлуком о управљању и начину употребе Портала „еКонсултације” („Службени гласник РС”, број 75/24).

У изради Приручника коришћени су и други релевантни извори, као што су Водич за спровођење анализе ефеката Европске комисије, смернице OECD-а у области регулаторне реформе, искуства других држава у примени анализе ефеката прописа, као и пракса Републичког секретаријата за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП). Имајући у виду пре свега ступање на снагу Уредбе, РСЈП је припремио Приручник са циљем да на јасан, практичан и разумљив начин помогне државним службеницима и другим субјектима који учествују у изради прописа да квалитетно спроведу поступак анализе ефеката прописа и припреме извештај о спроведеној анализи ефеката прописа (*ex-ante* и *ex-post*), у складу са најбољом регулаторном и методолошком праксом и стандардима, али и широј стручној јавности која прати ефекте регулаторне политике у Републици Србији.

2 УВОД У АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА ПРОПИСА

Анализа ефеката прописа представља **мултидисциплинарни процес** у оквиру ког се сагледавају различите опције за решавање уочених проблема или постизање постављеног циља, као и њихови могући директни и индиректни ефекти, односно промене у постојећем правном оквиру. **Сврха анализе ефеката прописа** је да помогне у избору оптималне опције, тј. у утврђивању која од предложених опција најбоље остварује циљ и који су њени потенцијални ефекти.

Анализа ефеката прописа се спроводи током планирања и израде прописа, као и током његове примене, праћења примене и оцењивања учинка прописа. У свим фазама анализе ефеката континуирано се прикупљају релевантни подаци и спроводе консултације са циљним групама и заинтересованим странама.

Табела 1 Шта анализа ефеката прописа јесте, а шта није?

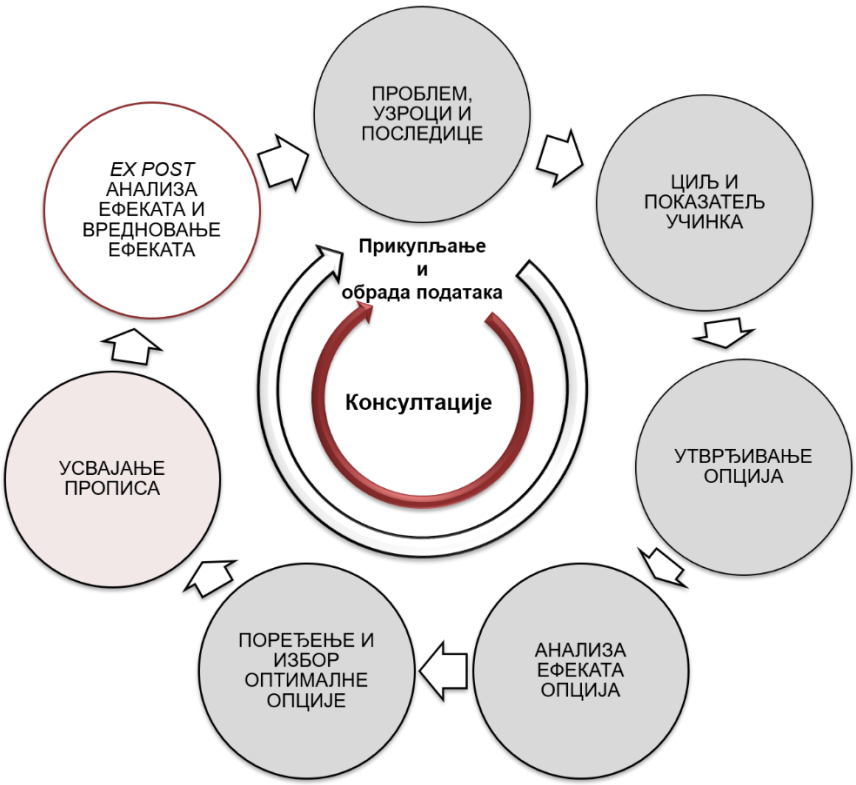
Анализа ефеката прописа НИЈЕ	**Анализа ефеката прописа ЈЕСТЕ**
Накнадно правдање политичких одлука	Процена трошкова и користи предлога или нацрта прописа
Само извештај који прати предлог или нацрт прописа	Континуиран процес који укључује употребу различитих аналитичких метода
Начин да се једносмерно информишу заинтересоване стране о садржају прописа	Алат за комуникацију између јавне управе и заинтересованих страна
Замена за доношење политичких одлука	Основа за доношење одговорних и оправданих политичких одлука
Анализа утицаја прописа искључиво са становишта државног органа	Анализа утицаја са становишта укупног друштва

Према критеријуму времена спровођења у односу на тренутак доношења одлуке, анализа ефеката прописа се дели на ***ex-ante*** **(претходну)** и ***ex-post*** **(накнадну) анализу ефеката**.

Ex-ante **анализа ефеката прописа** (у даљем тексту: *ex–ante* анализа ефеката) је аналитички процес који се спроводи **током израде прописа**, са циљем да се унапред сагледају све потенцијалне последице које тај пропис може имати на грађане, привреду, јавни сектор и животну средину. Обухвата анализу потенцијалних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката предложеног решења. Сврха анализе је да се проблем реши на најефикаснији могући начин, тако што се мере усмере ка отклањању узрока проблема, а потенцијални негативни ефекти сведу на минимум. Оваквим приступом обезбеђује се да пропис буде сврсисходан, оправдан и одржив у пракси.

Ex-post **анализа ефеката прописа** (у даљем тексту: *ex-post* анализа ефеката) је аналитички процес који се спроводи **током примене прописа**, са циљем да се анализирају стварни позитивни и негативни, директни и индиректни ефекти тог прописа. Сврха ове анализе је да се утврди у којој мери је постигнут постављени циљ, да се идентификују проблеми у примени и да се сагледају стварни ефекти прописа у пракси. Ова анализа пружа основу за могуће измене прописа или друге интервенције ради побољшања резултата.

Ове две фазе налазе се у **међузависном односу**, при чему *ex-post* анализа ефеката служи као директна верификација квалитета и тачности претходно спроведене *ex-ante* анализе ефеката. Кроз праћење стварних ефеката у пракси проверава се да ли су се очекивања, пројектовани трошкови и користи из фазе израде прописа показали као тачни. Истовремено, налази прикупљени кроз *ex-post* анализу ефеката представљају полазну основу за сваку наредну *ex-ante* анализу ефеката и будуће промене правног оквира.



Слика 1 Циклична природа ex-ante и ex-post анализе ефеката прописа

2.1 Значење израза

Вредновање учинка прописа подразумева процес утврђивања релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости прописа који се спроводи ради преиспитивања и унапређења прописа;

***Ex-post* анализа ефеката прописа** је аналитички процес који се спроводи током примене прописа, након што протекне довољно времена да се могу сагледати његови учинци, ради утврђивања степена остварености циљева и анализе стварних директних и индиректних, позитивних и негативних, очекиваних и ненамераваних ефеката прописа;

Евалуациони критеријуми јесу мерила на основу којих се вреднује учинак прописа, а обухватају релевантност, ефективност, ефикасност и одрживост прописа;

Евалуационо питање јесте питање на које се одговара у поступку *ex-post* анализе ефеката и вредновања учинка прописа ради оцене прописа у односу на критеријуме релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости;

Заинтересоване стране јесу органи и организације, физичка и правна лица које имају интерес у вези са регулаторном мером;

Консултације су процес у којем надлежни предлагач прикупља и разматра захтеве, податке, информације, ставове, примедбе и предлоге циљних група и заинтересованих страна у вези са:

(1) израдом прописа;
(2) спровођењем *ex-post* анализе ефеката и вредновањем учинка прописа;
(3) осталим питањима од значаја за надлежног предлагача.

Опција подразумева могућу меру или групу мера за постизање утврђеног циља;

Органи, односно организације који врше јавна овлашћења су државни органи, органи и службе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне агенције и независна регулаторна тела, јавне службе и јавне установе, као и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења;

Осетљиве друштвене групе представљају групе у посебном ризику од дискриминације и социјалне искључености у које спадају особе са инвалидитетом, деца, млади, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, особе ниског имовинског стања, незапослени, избегла и интерно расељена лица, мигранти и тражиоци азила, становништво руралних и недовољно развијених подручја, самохрани родитељи, жртве насиља у породици и партнерским односима, припадници LGBT заједнице, особе које живе са HIV/AIDS-ом, особе које болују од ретких болести, итд.;

Почетна вредност показатеља учинка је вредност показатеља учинка у години која претходи доношењу прописа, односно у последњој години за коју постоје релевантни подаци;

Портал „*eКонсултације*" је званични портал који је установила Влада и преко ког надлежни органи и организације спроводе консултације и јавну расправу о нацртима и предлозима прописа;

Праћење примене усвојених прописа обухвата прикупљање, систематизацију и анализу података током примене прописа, како би се утврдило да ли се постиже циљ прописа, као и да ли се примена прописа одвија у складу са планираним роковима и уз ефикасно коришћење средстава;

„*Status quo*" опција подразумева задржавање постојећег стања без увођења промена или интервенција и користи се као референтна опција за процену ефеката алтернативних опција;

Циљна вредност показатеља учинка је вредност показатеља учинка у години у којој се очекује постизање циља;

Циљна група јесте група физичких и/или правних лица, односно других заинтересованих страна која је под утицајем регулаторне мере.

Теорија промене јесте образложење начина на који се очекује да решења из прописа и активности предузете ради његове примене доведу до решења уочених проблема, остварења зацртаних циљева и планираних учинака (резултата, исхода и ефеката), односно њихових (узрочно последичних веза), и услова под којима се очекује остварење планиране промене односно сагледавање претпоставки, ризика и спољних фактора који могу утицати на њен настанак;

Логичка матрица је структурирани приказ логике интервенције којим се повезују проблем, циљеви прописа, активности и решења из прописа, показатељи резултата, исхода и ефеката, њихове почетне и циљне вредности, извори провере, претпоставке и ризици;

Налаз *ex-post* анализе јесте чињенично утемељена и проверљива констатација о примени или учинку прописа, заснована на прикупљеним и анализираним квантитативним и квалитативним подацима и другим релевантним доказима.

3 *EX-ANTE* АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА

3.1 Када се спроводи *ex-ante* анализа ефеката прописа?

Ex-ante анализа ефеката се **обавезно** спроводи за прописе који битно утичу на начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица. У складу са наведеним, ex-ante анализа ефекатасе спроводи за прописе којима се уводе, укидају или мењају обавезе, забране, ограничења или услови, проширују, умањују или укидају постојећа права, као и прописе који мењају начин на који се остварују права и извршавају обавезе, укључујући измене административних поступака, увођење дозвола или лиценци, измене техничких захтева и услова, промене начина подношења захтева итд. За прописе који испуњавају наведене услове и које усваја Влада (закони и уредбе) израђује се Извештаја о спроведеној *ex-ante* анализи ефеката (у даљем тексту: Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП) који се доставља РСЈП на мишљење.

Иако је спровођење *ex-ante* анализе ефеката прописано као обавезно, постоје и **изузеци** када се она не спроводи.[1] То су одређене ситуације када сврха или хитан карактер конкретног прописа **не дозвољавају или не оправдавају** спровођење *ex-ante* анализе ефеката или израду Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП).

Ради се о следећим групама прописа:

- Прописи који битно не утичу на начин остваривања права, обавеза и правних интереса грађана и привреде. Наиме, ако пропис не мења права, обавезе и начин на који физичка и правна лица остварују своја права, обавезе и правне интересе, нема потребе за спровођењем анализе ефеката. Нпр., у питању могу бити мање значајне измене прописа као што су мања промена рока, прерасподела буџетских средстава унутар истог програма финансирања подстицаја, прецизније уређивање неког поступка без промене услова који је потребно испунити, уређење функционисања регистра који је већ основан и за кога су одређени одговорни органи, итд.;
- Прописи који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији. То су прописи чије је доношење предвиђено Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније, Инструментом за реформу и раст за Западни Балкан - Реформска агенда Републике Србије, Акционим планом за преговарачко поглавље или неким другим званичним актом који је део процеса приступања Европској унији;
- Закон којим се уређује годишњи буџет Републике Србије. Закон о буџету се доноси по унапред утврђеном поступку, уз учешће бројних актера и на основу макроекономских и фискалних пројекција. Пошто је сам по себи резултат дуготрајног и сложеног планског процеса, посебна *ex-ante* анализа ефеката није потребна;
- Прописи који се доносе ради ублажавања или отклањања последица у ванредним или непредвиђеним околностима. Када се доносе хитне мере ради заштите живота, здравља, безбедности или имовине у случајевима епидемија, катастрофа, природних непогода и слично, брзина реакције је приоритет у односу на анализу ефеката;
- Прописи са ограниченим роком важења којима се отклањају поремећаји на тржишту роба и услуга у складу са законом. Овде се ради о хитним и временски ограниченим мерама које имају за циљ стабилизацију тржишта. Пошто су привременог карактера и доносе се у условима нестабилности, брзина реакције је приоритет у односу на анализу ефеката. То су прописи који се доносе на основу посебног закона (нпр. Закон о трговини, члан 39. став 2.);
- Закони којима се врши потврђивање међународних споразума. Будући да се садржина међународних уговора унапред договара са другим странама и да држава има обавезу да их ратификује у целости, нема простора за спровођење анализе ефеката тих одредби;

[1] Члан 50. Закона и члан 3. Уредбе

- Прописи из области одбране и безбедности. Ова врста прописа често садржи поверљиве, тајне или стратешке информације, те је потреба за брзим реаговањем, али и заштитом националних интереса важнија од поступка *ex-ante* анализе ефеката јер би објављивање и анализа одређених података причинила ненадокнадиву штету Републици Србији и њеним грађанима;
- Усклађивање са усвојеним прописом. Ако се пропис само усклађује са већ усвојеним прописом за који је *ex-ante* анализа ефеката већ спроведена, нема потребе да се анализа поново спроводи, с обзиром на то дасу ефекти предложених решења већ били предмет *ex-ante* анализе ефеката, па се њихово поновно испитивање не би сматрало оправданим (нпр. , ако је одређена институција променила назив и надлежности прописом за који је спроведена *ex-ante* анализа ефеката, усклађивање назива и надлежности ове институције у другом пропису не захтева поновно спровођење *ex-ante* анализа ефеката);
- Закони којима се врши задуживање Републике Србије. Закони којима се одобрава задуживање код домаћих или страних поверилаца представљају унапред договорене уговоре финансијске природе у складу са важећим законом о буџету.

Наведени изузеци имају за циљ да омогуће ефикасно функционисање државне управе у специфичним ситуацијама и да избегну непотребно оптерећење органа државне управе у случајевима када *ex-ante* анализа ефеката не би донела додатну вредност или би се спровођењем анализе угрозила безбедност државе и грађана. У случају да пропис задовољава услове за изузимање од обавезе спровођења *ex-ante* анализе ефеката, уз нацрт/предлог прописа, пре његовог усвајања од стране Владе, РСЈП-у се **доставља образложена оцена** у којој се наводе разлози због којих подносилац сматра да није потребно спровести *ex-ante* анализу ефеката , уз позивање на одредбу која прописује конкретан изузетак. Једино прописе које Влада усваја у процесу приступања Европској унији, као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији није потребно доставити на мишљење РСЈП.

Пример – Промена која битно утиче на начин остваривања права и обавеза

У пракси, Влада често доноси уредбе којима се утврђују годишњи програми подстицаја (нпр. у пољопривреди, привреди, иновацијама, запошљавању и сл.). Приликом успостављања програма подстицаја увек се спроводи *ex-ante* анализа ефеката, како би се разумели потенцијални ефекти програма, као и оправданост коришћења буџетских средстава за тај програм.

За сваки наредни годишњи програм, односно измену постојећег програма, одлука о томе да ли је потребно спровести *ex-ante* анализу ефеката треба да се заснива на процени обима и значаја предложених измена програма. Спровођење *ex-ante* анализе ефеката је обавезно у ситуацијама када се планирају измене које се односе на: услове и критеријуме конкурса, категорије корисника, врсте подстицаја и висину средстава која се исплаћују појединачном кориснику.

Са друге стране, изостанак потребе за спровођењем *ex-ante* анализе ефеката може бити оправдан у случајевима када *ex-post* анализа ефеката, која се спроводи за пропис којим се уређују подстицаји након истека рока на који је пропис донесен, потврђује да програм даје очекиване резултате, а нови годишњи програм не мења суштинске елементе. То се односи на ситуације у којима се програм спроводи у непромењеном облику у погледу услова и корисника, као и када се врше ограничена прилагођавања, попут измене укупног износа средстава у складу са буџетским могућностима, прерасподеле средстава унутар постојећих мера или померања рокова за спровођење активности, при чему је дате измене потребно објаснити у образложењу предлога уредбе којом се доноси годишњи програм.

Контролна листа 1 - Да ли се прописом мењају права и обавезе или начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица

Контролна листа која надлежном предлагачу прописа који усваја Влада (закон или уредба) помаже да провери да ли се прописом мењају права и обавезе или начин остваривања права,обавеза и правних интереса физичких и правних лица.			
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**
1	Да ли се прописом уводе, мењају или укидају обавезе за грађане, привредне субјекте, органе, односно организације који врше јавна овлашћења или друга правна лица (нпр. финансијске обавезе, технички захтеви, стандарди, услови пословања, обавеза спровођења надзора, итд.)?	☐	☐
2	Да ли се прописом мења начин извршавања обавеза за грађане, привредне субјекте, органе, односно организације који врше јавна овлашћења или друга правна лица?	☐	☐
3	Да ли се прописом уводе, мењају или укидају забране и ограничења за грађане, привредне субјекте и друга правна лица?	☐	☐
4	Да ли се прописом уводе, мењају или укидају права грађана, привредних субјеката и других правних лица?	☐	☐
5	Да ли се прописом уводе, мењају или укидају услови за остваривање права грађана, привредних субјеката и других правних лица?	☐	☐
6	Да ли се прописом уводе, мењају или укидају надлежности органа, односно организација који врше јавна овлашћења?	☐	☐
7	Да ли се прописом уводе, мењају или укидају дозволе, лиценце, сагласности, регистрације, одобрења итд.?	☐	☐
8	Да ли се у административном поступку мења документација која се подноси, начин подношења документације, начин одлучивања по захтеву и начин достављања акта управе (дозволе, лиценце, сагласности, регистрације, одобрења) или се отежава приступ праву кроз измену рокова?	☐	☐
Закључак за надлежног предлагача: Уколико је одговор на неко од ових питања позитиван и уколико пропис не задовољава услове за изузимање од обавезе спровођења *ex-ante* анализе ефеката, потребно је спровести *ex-ante* анализу ефеката.			

3.2 Обим и детаљност спровођења *ex-ante* анализе ефеката

Обим и детаљност спровођења *ex-ante* анализе ефеката ~~прописа~~ зависи **од значаја и величине потенцијалних ефеката** тог прописа на привредне субјекте, грађане, животну средину, јавне приходе и расходе, као и државне органе и организације које врше јавна овлашћења (начело пропорционалности), као и од величине потенцијалних негативних ефеката тог прописа, како би се они спречили или свели на најмању могућу меру (начело предострожности).[2]

Начело пропорционалности подразумева да обим, дубина и методологија анализе ефеката морају бити сразмерни са значајем прописа и очекиваним размерама ефеката. То значи да што су потенцијални ефекти већи и шире распрострањени, односно што је већи број субјеката које погађају и којима доносе значајније користи или трошкове, то би и сама анализа ефеката требала да буде дубља и детаљнија и обрнуто.

Начело предострожности подразумева да се анализа ефеката спроводи са намером да се прописи обликују тако да се потенцијални негативни ефекти унапред спрече или сведу на најмању могућу меру

[2] У складу са чланом 4. Уредбе о анализи ефеката прописа.

, чак и у ситуацијама каданису у потпуности познати сви ризици или када нису мерљиви. Ово начело се посебно примењује у областима у којима последице могу бити озбиљне и неповратне, те се оправдано полази од превентивног приступа (животна средина, здравље људи, итд.).

Пример пропорционалности
Пропис којим се уређује административни поступак који се односи на ограничен број државних органа и привредних субјеката (нпр. утврђивање услова за испитивање и жигосање предмета од драгоцених метала у пословним просторијама произвођача и/или увозника за које је поднет један захтев у претходних седам година) може захтевати само основну анализу трошкова и користи које сноси привредни субјекат који је циљна група, док би пропис који истовремено утиче на велики број грађана, привреду и јавни сектор захтевао детаљну квантитативну анализу, разматрање промене понашања циљне групе и дубље анализирање ефеката (нпр. пропис којим се прописују обавеза и/или правила обрачуна пореза на додату вредност за који се пријава подноси у милионима примерака на годишњем нивоу).

Пример предострожности
У области здравства, увођење нове вакцине или медицинске терапије треба да буде праћено и додатним ограничењима, фазним увођењем или појачаним надзором док се не прикупи довољно података о њеној безбедности, како би се спречили могући штетни ефекти по пацијенте.

3.3 Консултације – Укључивање јавности током *ex-ante* анализе ефеката прописа

Приликом спровођења *ex-ante* анализе ефеката, надлежни предлагач спроводи консултације са циљним групама и заинтересованим странама. Консултације представљају **обавезан процес** који омогућава учешће јавности, циљних група и заинтересованих страна од почетка израде прописа. Надлежни предлагач има могућност да спроведе консултације у сваком од корака *ex-ante* анализе ефеката, како би прикупио све податке и информације од значаја за формулисање опција, односно за спровођење анализе ефеката.

У циљу обезбеђивања транспарентности у изради прописа, **поједини кораци у процесу консултација прописани су као обавезни**[3] при чему је надлежном предлагачу дато да самостално, у складу са својим потребама и расположивим ресурсима, одлучи о трајању консултација, начину укључивања циљних група, примени одговарајућих метода и динамици њихове реализације.

Обавезе надлежних органа у процесу консултација:

1. Обавештење о почетку рада на пропису - У зависности од значаја садржине прописа и величине промене правног режима која се прописом предлаже, надлежни предлагач обавештава јавност о почетку рада на пропису на један следећих начина:

а) Надлежни предлагач је дужан да објави **обавештење** о почетку рада на пропису на Порталу „е-Консултације" и на својој званичној интернет страници, заједно са полазним документом који садржи основне информације о акту, рок за достављање предлога и примедби заинтересованих страна који не може да буде краћи од седам дана од дана објављивања.

б) Уколико се ради о нацрту закона којим се битно мења правни режим у области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, надлежни предлагач је у обавези да на Порталу „е-Консултације"

[3] Спровођење консултација приликом израде прописа уређено је Законом о државној управи (члан 77), Закон о планском систему (чл. 32, 34, 35. и 41.), Уредбом о анализи ефеката прописа (чл. 28-30а), Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката и Одлуком о управљању и начину употребе Портала „е-Консултације".

и својој званичној интернет страници, уз обавештење о почетку рада на пропису, **објави и полазне основе** са роком за достављање предлога и примедби заинтересованих страна који не може да буде краћи од 15 дана од дана објављивања.

2. Спровођење консултација - Минимум захтева које надлежни предлагач треба да испуни у процесу консултација, односи се на прикупљање коментара на нацрт/предлог прописа које се обавезно спроводи путем Портала „е-Консултације". Надлежни предлагач самостално одређује рок за прикупљање коментара на нацрт/предлогпрописа у зависности од процењених потреба и расположивог времена, при чему рок не може да буде краћи од седам дана. Такође, о прикупљању коментара на накнадно измењене радне верзије текста прописа одлучује надлежни предлагач у сваком конкретном случају.

3. Извештавање о спроведеним консултацијама - Надлежни предлагач је у обавези да у року од 15 дана од датума окончања консултација сачини и објави Извештај о спроведеним консултацијама на Порталу „е-Консултације" и на својој званичној интернет страници. Извештај треба да садржи све релевантне информације о резултатима консултативног процеса. Овај извештај **чини саставни део Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП.**и обавезно се доставља уз нацрт или предлог прописа на мишљење РСЈП-у, као и Влади Републике Србије ради разматрања и одлучивања. Са друге стране, Прилогом 3 уз Уредбу дефинисан је Образац извештаја о спроведеним консултацијама у току израде прописа у случају да за пропис није потребно спровести ex-ante анализу ефеката.

Консултације се не спроводе у вези са законским решењима којима се врши кодификација или на други начин обједињују или реорганизују одредбе или се пребацују у друге делове закона без суштинских измена, ако се законска решења усклађују са одредбама већ усвојеног другог закона, ако се само исправљају правописне, граматичке или техничке грешке и слично. Консултације се не спроводе ни приликом израде прописа који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији, већ се у поступку њихове припреме и усвајања примењују правила о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу.

Препоручује се да се консултације спроводе у складу са утврђеним планом, како би се на најефикаснији начин дошло до неопходних веродостојних и поузданих података, мишљења и информација које имају непосредан утицај на квалитет анализе.

Изради **плана консултација** треба приступити тек када су идентификоване циљне групе и заинтересоване стране и кад је одређен циљ консултација, односно кад су идентификоване информације које је потребно прибавити. Након тога је потребно одредити временски период спровођења консултација и извршити избор методе која ће бити коришћена.

Предуслов за квалитетно спроведене консултације представља **анализа циљних група и заинтересованих страна**. Разумевањем жеља, потреба и очекивања, као и нивоа заинтересованости и утицаја циљних група и заинтересованих страна у области која се регулише прописом, стичу се важне информације које усмеравају даљи ток *ex-ante* анализе ефеката. Нарочито је важно извршити груписање заинтересованих страна у зависности од тога да ли имају непосредан или посредан утицај на жељену промену, као и раздвојити „савезнике" и „противнике" планираних промена.

Даље, потребно је да надлежни предлагач утврди е **циљ консултација**, односно који су то подаци који недостају за спровођење *ex-ante* анализе ефеката, односно израду нацрта/предлога прописа, а могуће их је прибавити од циљних група и заинтересованих страна. У зависности од тога, надлежни орган у складу са доступним ресурсима доноси одлуку о спровођењу метода консултација, као и динамици и роковима у којима ће бити спроведени ови методи.

Поред прикупљања коментара, најчешће коришћени методи консултација обухватају:

- анкету,
- фокус групу,
- округли сто,

- панел дискусију,
- полуструктурирани интервју.

Наведене методе се могу комбиновати. Тако се нпр. резултати анкете могу верификовати фокус групом или округлим столом.

Све наведене активности потребно је реализовати у складу са прецизно одређеним **временским оквиром за спровођење консултација**, уз благовремено укључивање релевантних органа јавне управе, привредних субјеката, удружења грађана и представника стручне јавности. При том је потребно размотрити и остављање одређеног временског периода за понављање неке од метода (нпр. прикупљање коментара у више наврата на различите верзије текста нацрта/предлога прописа) у случају да израда или спровођење *ex-ante* анализе ефеката то захтева.

Сваку од планираних консултативних активности, потребно је благовремено најавити на Порталу „е-Консултације" (обавештење о прикупљању коментара на документ, позив грађанима за учешће у анкети, објављивање резултата истраживања, позив за учешће у фокус групи и слично) чиме се заинтересована јавност благовремено и потпуно транспарентно укључује у процес израде прописа.

Начин спровођења анализе заинтересованих страна, начин утврђивања циља консултација, методе консултација, начин њихове примене и могућег комбиновања, као и планирање и спровођење консултација и анализа података добијених у оквиру консултација детаљно су описани и образложени у *Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа*.

3.4 Прикупљање података

Прикупљање података је један од најважнијих делова процеса анализе ефеката прописа, јер од квалитета и поузданости прикупљених података у значајној мери зависи и квалитет саме анализе. Потребне податке треба идентификовати и прикупљати систематично, почев од утврђивања постојећег стања, проблема и циљева, преко разматрања опција, до анализе њихових ефеката.

Значај прикупљања података огледа се пре свега у томе што они представљају **основу за разумевање** постојећег стања, утврђивање проблема, процену могућих опција и њихово међусобно поређење. Квалитетни подаци омогућавају да се ефекти опција, укључујући трошкове и користи, процене на што објективнији начин и да се формирају показатељи на основу којих се опције могу упоредити. При томе је потребно водити рачуна о поузданости и непристрасности података, као и, када је могуће, предност дати званичној статистици и другим поузданим изворима.

За прикупљање података у оквиру анализе ефеката могу се користити различите технике, у зависности од врсте података који су потребни и њихове намене. Најчешће се примењују претраживање литературе и доступних база података, консултације са експертима, анкете, фокус групе и интервјуи. Препоручљиво је, када је то могуће, комбиновати различите технике и изворе јер статистички подаци и резултати анкета указују на постојање актуелне друштвену појаву и њене размере док фокус групе и интервјуи могу пружити дубљи увид у разлоге и факторе који су дату појаву узроковали, односно њене последице.

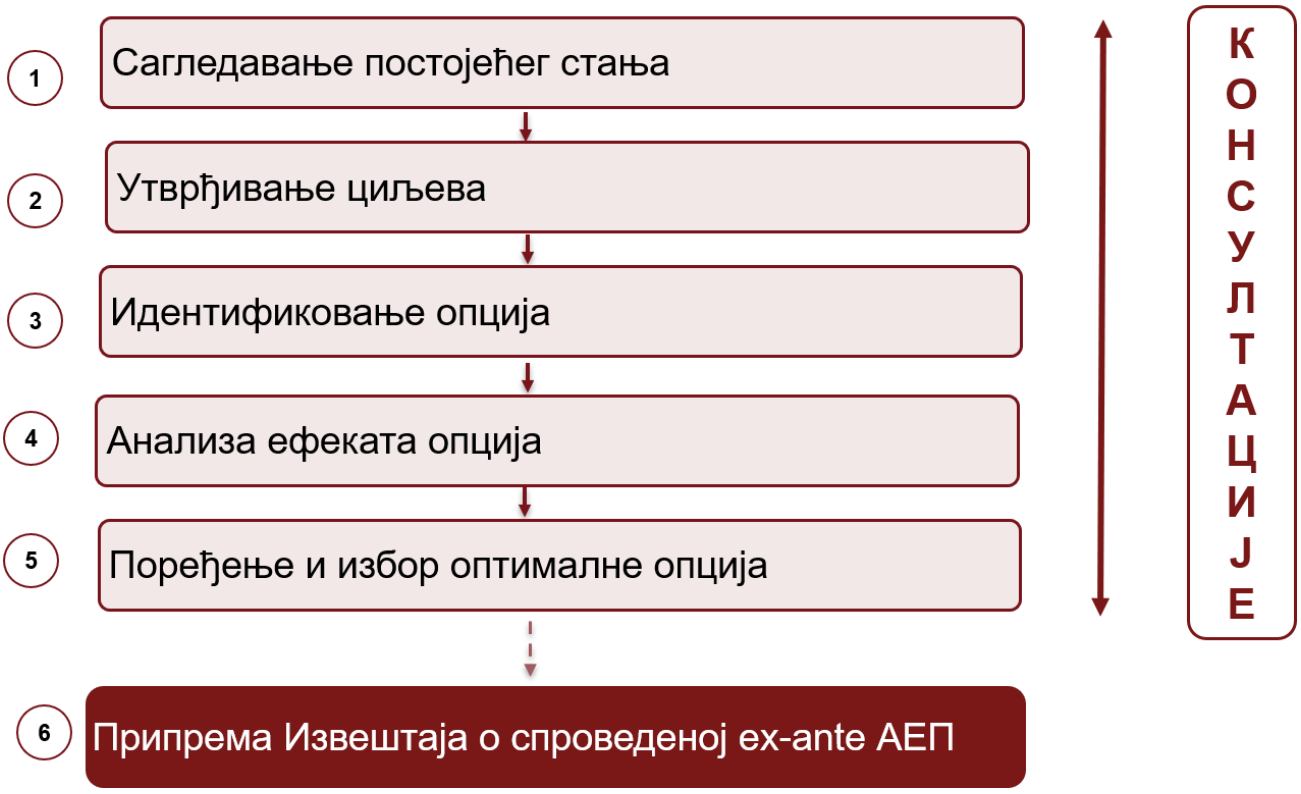
Више о врстама података, изворима података, употребљивости и квалитету података, међународним индексима, ранг-листама и класификацијама података, недоступности података и комбиновању више извора можете прочитати у Анексу *Приручника за анализу ефеката јавних политика*.

3.5 Спровођење ex-ante анализе ефеката прописа - Кораци у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката прописа

Процес ex-ante анализа ефеката састоји се од више **узастопних и међусобно повезаних корака**:

- Сагледавање постојећег стања;
- Утврђивање циља;
- Идентификовање опција;
- Анализа ефеката и ризика;
- Поређење и избор оптималне опције;
- Идентификација надлежних органа и ресурса.

Сви кораци у овом процесу су међусобно повезани, због чега се пропуст направљен у једном кораку директно преноси и утиче на све наредне кораке. Уколико се у било ком тренутку примети нелогичност у налазима анализе, потребно је вратити се корак уназад како би се проверило где је тачно дошло до пропуста.



Слика 2 Кораци ex-ante анализе ефеката

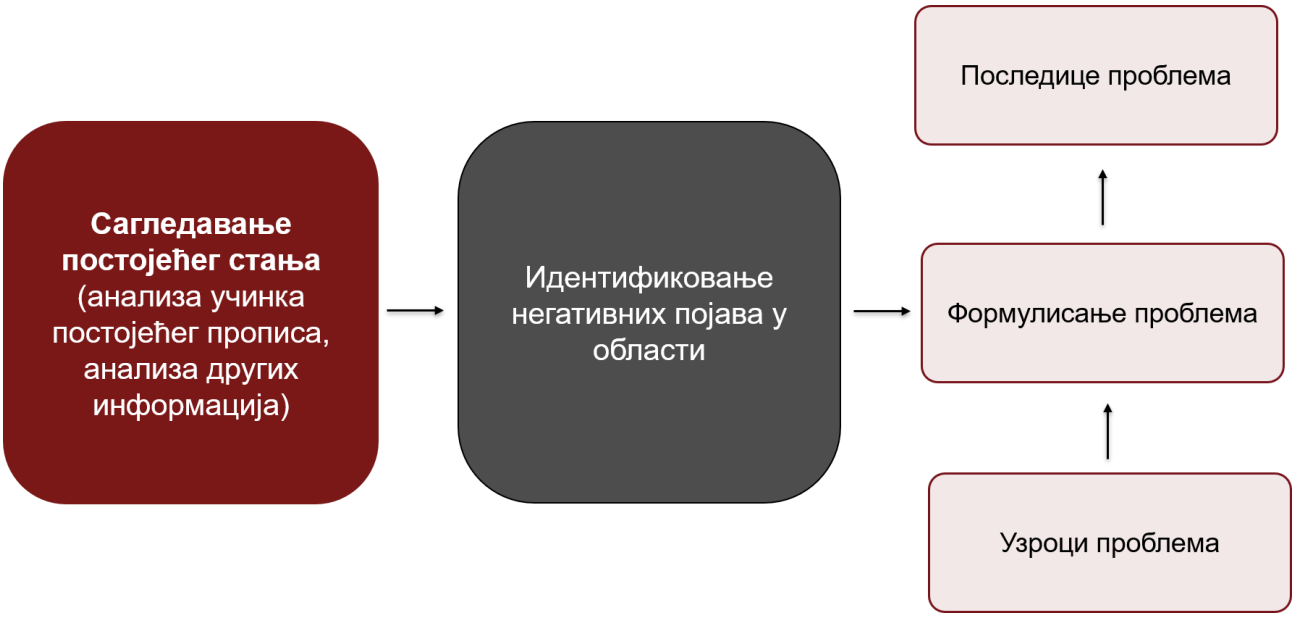
3.5.1 Сагледавање постојећег стања

Сагледавање постојећег стања представља први корак у процесу спровођења *ex-ante* анализе ефеката, јер **обезбеђује јасно и потпуно разумевање области која се разматра**. Основна сврха овог корака јесте да се, на основу релевантних квантитативних и квалитативних података, утврди да ли у посматраној области **постоји проблем** који захтева измену правног оквира, који су **његови узроци и последице**, односно да ли постоје други оправдани разлози за интервенцију.

Сагледавање постојећег стања обухвата:

- Анализу учинка примене важећег прописа и процену нивоа постизања циља важећег прописа, као и разлоге за одступање од очекиваног циља уколико је посматрана област била уређена прописом;

- Анализу доступних информација и вредности показатеља који се прате у посматраној области, уколико посматрана област није уређена прописом;
- Анализу уоченог проблема у посматраној области, циљних група на које се проблем односи, као и узрока и последица проблема;
- Анализу других разлога за промену у посматраној области у случају да није уочен проблем.



Слика 3 Сагледавање постојећег стања

У наставку ће бити представљен сваки од наведених корака сагледавања постојећег стања. Поред овог метода сагледавања постојећег стања, за потребе спровођења комплекснијих реформи може се користити у SWOT анализа која је обрађена у Анексу *Приручника за анализу ефеката јавних политика*.

3.5.1.1 Анализа учинка примене важећег прописа и анализа других доступних информација у области

Органи државне управе и други имаоци јавних овлашћења, који учествују у примени или надзору над применом одређеног прописа или групе прописа, праћењем примене стичу **увид у неефикасности, недоследности и потенцијално, негативне ефекте примене прописа**. Овај увид представља полазну основу за структурирано сагледавање позитивних и негативних појава од значаја за пропис и област која се њиме уређује.

Процес сагледавања постојећег стања започиње прецизним утврђивањем области која се анализира. У овој фази неопходно је јасно **поставити границе области посматрања**, како би се пажња усмерила на значајне појаве у датој области и како би се избегло непотребно ширење анализе на неважне сегменте.

Област је правилно утврђена тек када је могуће јасно недвосмислено разграничити које друштвене односе, привредне делатности и активности, односно функције државе обухвата област која се посматра, а шта остаје изван његовог домашаја. Унутар тако постављених граница, потребно је идентификовати кључне елементе који одређују област: важеће прописе и планске документе који тренутно уређују ту област, циљеве државне интервенције у области, органе државне управе и имаоце јавних овлашћења који су надлежни за примену тих прописа, као и циљне групе и друге заинтересоване стране у области која се анализира.

Пример утврђивања граница области која се анализира

Уколико се као област посматрања утврди заштита потрошача у електронској трговини, она ће обухватати продају робе и услуга крајњим купцима коју правна лица, предузетници или физичка лица обављају путем интернета. Ова област примарно обухвата правне и техничке инструменте заштите потрошача на онлајн тржишту, као и надзор над применом тих механизама. Са друге стране, изван граница посматрања остаје класична трговина у објектима, као и продаја робе или услуга која се одвија између правних лица. На овај начин се пажња задржава на правилима која важе на онлајн тржишту у односу између трговца и купца. Ова област је уређена Законом о заштити потрошача, при чему је циљ државне интервенције унапређење безбедности дигиталних трансакција и јачање поверења између продаваца и купаца, док тржишна инспекција примењује прописе који директно утичу на интернет трговце и грађане као крајње кориснике.

Када су границе области јасно постављене, прелази се на **свеобухватно прикупљање података** и идентификацију свих релевантних извора података и информација за дату област. Као примарни извори података се узимају Извештај о спроведеној *ex-post* АЕП усвојеног прописа и вредновања учинка, други доступни домаћи и међународни извештаји, резултати *ex-ante* и *ex-post* анализе ефеката које су спроведене приликом израде и праћења спровођења планских докумената који су од значаја за посматрану област, јавни регистри, базе података и службене евиденције (нпр. инспекцијске евиденције, евиденције о управном поступању, итд.), студије, истраживања итд. Веома је важно у ову фазу уврстити и преглед раније поднетих иницијатива за измену прописа од стране привреде и грађана, захтеве за тумачење прописа, извештаје инспекцијских органа, релевантну судску праксу, међународне извештаје о напретку у процесу приступања Европској унији, као и упоредну међународну праксу.

На основу прикупљених података утврђују се **вредности показатеља** којима се може представити постојеће стање у области која се анализира. Када је област уређена прописом, користе се показатељи учинка који приказују резултате примене тог прописа, а када област није уређена прописом, користе се други релевантни показатељи који омогућавају да се опише стање у тој области. Нпр., то могу бити подаци о броју корисника одређеног права, трошковима које имају грађани или привредни субјекти, времену потребном за спровођење одређеног поступка, броју издатих дозвола или другим резултатима који су значајни за област која се анализира. На овај начин утврђује се почетно стање, односно стање у одређеном тренутку које ће представљати основу за касније праћење промена и процену ефеката нове државне интервенције, уколико се утврди да је она потребна. При томе је важно да се за сваки показатељ јасно утврди шта се њиме мери, на који начин се подаци прикупљају и за који период се њихова вредност утврђује.

Поред утврђивања садашњих вредности показатеља, **анализирају се и подаци за претходне периоде** како би се утврдило како се посматрана појава мењала током времена. На основу кретања вредности показатеља може се утврдити да ли се стање побољшава, погоршава или остаје приближно непромењено. Анализа ових кретања омогућава да се процени како би се стање могло развијати у будућности ако не дође до регулаторне или друге промене. Таква процена представља основу за разматрање потребе за новом државном интервенцијом и, уколико је она потребна, за касније поређење очекиваних резултата различитих опција.

Да би се наведена сазнања проверила у пракси, процес се наставља спровођењем консултација са заинтересованим странама и циљним групама. Овај корак омогућава прикупљање директних повратних информација са терена од субјеката који свакодневно примењују пропис, односно од субјеката на које се пропис односи. У овом процесу се предлаже спровођење анкете, како би се на широком узорку идентификовала непотребна оптерећења, проблеми у примени или перцепција јавности о пропису. Након тога, препоручује се организовање фокус група или полуструктурираних интервјуа са мањим бројем кључних актера како би се кроз директан разговор дубље анализирали и потврдили налази спроведене анкете.

Како би се што боље идентификовале циљне групе и заинтересоване стране у области, као и њихови утицаји и заинтересованост и идентификовали начини њиховог укључивања у консултативни процес,

потребно је спровести анализу заинтересованих страна. Анализа ефеката прописа, било *ex-ante* или *ex-post*, има за циљ процену ефеката на циљне групе – на оне групе које јесу или ће бити под утицајем прописа. Једна интервенција државе може једној групи донети корист, другој створити трошак, а трећој променити надлежности, обавезе или начин рада. С тога је пажљива идентификација и анализа циљних група и заинтересованих страна важан корак у сагледавању постојећег стања и планирању следећих интервенција.

Потребно је утврдити које су групе на које пропис више, односно мање утиче, да ли су групе хомогене или у њима има осетљивих подгрупа, постоје ли значајне разлике према полу, старости, региону, величини субјеката или другом релевантном обележју. Потребно је сагледати какав однос свака циљна група има према проблему/промени и њен могући утицај на исход предложених решења.

При анализи заинтересованих страна могу се користити практични алати, као што су мапирање и разврставање у категорије циљних група или заинтересованих страна (или обе) и матрица интереса и утицаја. Додатне савете за анализу циљних група и других заинтересованих страна, као и начине за њихово укључивање у процес анализе ефеката можете наћи у *Приручнику за управљање јавним политикама* и у *Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа.*

Примери анализе циљних група и других заинтересованих страна

Приликом припреме Закона о Регистру администинстративних поступака, спроведена је анализа циљних група и заинтересованих страна, при чему су идентификоване циљне групе и заинтересоване стране разврстане према процени утицаја и заинтересованости. На основу ове процене одређен је начин укључивања циљних група и заинтересованих страна

Циљне групе и заинтересоване стране	**Процена утицаја**	**Процена заинтересованости**	**Начин укључивања**
РСЈП	Висок	Висока	**Непосредно учешће у припреми прописа и координацији рада радне групе**, јер је као институција надлежна за управљање РАП-ом кључни актер у дефинисању законских решења и обезбеђивању њихове примене.
Органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и други имаоци јавних овлашћења који спроводе административне поступке	Висок	Висока	**Циљане консултације и тематске радионице**, јер је потребно утврдити изводљивост предложених обавеза, препознати организационе и техничке изазове и обезбедити применљивост законских решења у различитим институционалним контекстима.
Привредни субјекти и удружења привредних субјеката, укључујући привредне коморе	Средњи појединачни, висок колективни	Висока	**Фокус групе, округли столови и прикупљање коментара**, јер привредни субјекти и њихова удружења могу указати на проблеме у коришћењу административних поступака,

			потребе за бољом доступношћу информација и могућности смањења административног оптерећења.
Грађани као корисници административних поступака	Низак појединачни, средњи колективни	Висока	**Анкете, и прикупљање коментара**, јер непосредна искуства грађана омогућавају да се утврди да ли су информације о поступцима разумљиве, доступне и довољне за остваривање њихових права.
Организације цивилног друштва које се баве реформом јавне управе, транспарентношћу и правима грађана	Низак до средњи	Средња до висока	**Фокус групе и пррикупљање коментара**, јер ове организације могу заступати интересе различитих група корисника и указати на могуће недостатке у погледу транспарентности, приступачности и заштите права грађана.
Канцеларија за информационе технологије и електронску управу	Висок у домену техничке надлежности	Средња до висока	**Стручне и техничке консултације**, јер је потребно проверити техничку изводљивост предложених решења и обезбедити одговарајућу повезаност система, информациону безбедност и одрживост функционисања Регистра.

Претходно пређени кораци, од прикупљања података до спровођења консултација, омогућавају **објективно утврђивање негативних појава у посматраној области**. Ове појаве се групишу и систематизују према својој природи како би се јасно уочило у ком сегменту постоје недостаци и ризици у тренутном стању, било због лоших правила, њихове неадекватне примене, као и економских, друштвених или других фактора. Издвајање и опис ових конкретних примера омогућава да се затечено стање прецизно документује и класификује пре него што се уопште пређе на наредне фазе анализе.

Примери негативних појава

У области рада јавне управе, негативне појаве се најчешће огледају кроз неефикасност и неуједначеност у поступању, недостатак координације између различитих органа, претерано дуге рокове за одлучивање, велики број нерешених предмета, или кроз низак степен дигитализације процеса и застареле методе рада. Поред тога, у економском и тржишном смислу то могу бити нелојална конкуренција, висок удео сиве економије, неоправдани трошкови пословања, пад конкурентности појединих делатности у односу на субјекте на међународном тржишту, небезбедни производи, енергетска неефикасност и сл. Са друге стране, негативне појаве могу бити и друштвено-социјалног карактера, као што су пораст броја оболелих, раст сиромаштва, рано напуштање школовања, висок степен загађења ваздуха или пораст броја одређених прекршаја у пракси.

Контролна листа 2 - Сагледавање постојећег стања

Контролна листа за сагледавање постојећег стања				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли је област уређена прописом или документом јавне политике који садржи релевантне показатеље учинка?	☐	☐	Ако јесте, користити постојеће показатеље учинка и расположиве податке за њихово мерење. Ако није, идентификовати друге релевантне показатеље који непосредно описују стање у области и обезбедити податке за њихово мерење.
2	Да ли је за важећи пропис доступна *ex-post* анализа његових ефеката?	☐	☐	Ако јесте, користити налазе и податке из *ex-post* анализе као један од основних извора. Ако није, прикупити податке из других релевантних извора, као што су службене евиденције и регистри, инспекцијски извештаји, судска пракса, иницијативе и захтеви за тумачење прописа, истраживања и домаћи и међународни извештаји.
3	Да ли су за релевантне показатеље доступни подаци који омогућавају објективно сагледавање стања?	☐	☐	Ако јесу, утврдити њихове вредности за релевантни период. Ако нису, идентификовати алтернативне показатеље учинка и,ако је потребно, обезбедити нове податке кроз истраживања и консултације са циљним групама и заинтересованим странама.
4	Да ли остварене вредности показатеља значајно одступају од планираних вредности?	☐	☐	Ако не одступају, наставити анализу осталих релевантних показатеља и података. Ако одступају, анализирати разлоге одступања, укључујући карактеристике прописа, начин његове примене, расположиве капацитете и друге факторе који могу утицати на резултате.
5	Да ли расположиви подаци пружају довољно информација за сагледавање појава у области?	☐	☐	Ако пружају, на основу њих описати постојеће стање. Ако не пружају, допунити квантитативне податке квалитативним информацијама кроз консултације са циљним групама и заинтересованим странама, укључујући анкете, фокус групе и полуструктуриране интервјуе, према потреби.

3.5.1.2 Идентификација и анализа проблема

На основу уочених негативних појава или одступања постојећег од жељеног стања у области приступа се **идентификацији и анализи проблема**. Проблем је неповољно стање или негативна појава у анализираној области која има значајне негативне последице по циљне групе, а чије се постојање може утврдити на основу података, показатеља или других релевантних информација. Идентификација и анализа проблема је **кључни корак** *ex-ante* анализе ефеката, јер без правилног дефинисања проблема, његових узрока и последица, као и размере и опасности, није могуће утврдити одговарајућу меру државне интервенције која ће утицати на узрок и отклонити проблем.

Правилно постављена дефиниција проблема мора бити формулисана искључиво као постојеће негативно стање, а не као одсуство правног акта или институционалног решења. Она се у почетној фази уобличава као јасна и објективна изјава која прецизно именује саму суштину тешкоће, односно конкретну друштвену, административну, економску или неку другу аномалију која тренутно постоји у пракси. Формулација мора бити потпуно неутрална и поставља се тако да описује шта је конкретно лоше у затеченом стању, без прејудицирања како ће се то стање касније поправљати.

Примери формулација проблема

ПРИМЕРИ ДОБРИХ ФОРМУЛАЦИЈА ПРОБЛЕМА

Пример 1 - Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП Нацрта закона о размени података, докумената и обавештења у случају привремене спречености за рад запосленог коришћењем софтверског решења „е-Боловање – Послодавац“ дефинише проблем на следећи начин: „Поступак размене података и документације у случају привремене спречености за рад је фрагментиран, заснован на папирној документацији и недовољно аутоматизован и Републички фонд за здравствено осигурање (у наставку: РФЗО) троши време и средства на ручни унос, проверу и архивирање података. Овакав начин поступања доводи до кашњења, грешака, неуједначене примене прописа, правне несигурности и непотребних посета здравственим установама. Проблем се односи на око 2,2–2,3 милиона осигураника у радном односу, док је годишњи административни трошак послодаваца процењен на износ од 750 милиона до 1,8 милијарди РСД”. Ово је пример добро формулисаног проблема, са прецизно идентификованим и описаним постојећим стањем, јасно одређеним групама које су непосредно погођене проблемом, јасно приказаним последицама проблема и поткрепљењем у видуподатака о броју погођених лица и административним трошковима.

Пример 2 - Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП Нацрта закона о изменама и допунама закона о дувану дефинише проблем на следећи начин: „На тржишту је присутан растући број нових и алтернативних производа који не садрже дуван, али могу изазвати зависност и имати штетне последице по здравље”. Ово је пример добро формулисаног проблема јер се проблем не своди на недостатак правног оквира и не прејудицира да је решење проблема измена Закона о дувану или његово усклађивање са правом Европске уније. Уместо тога, идентификован је кључни проблем тако што је описана конкретна негативна појава на тржишту, утврђени су узроци, идентификоване су групе погођене проблемом и могуће здравствене последице.

ПРИМЕРИ ЛОШИХ ФОРМУЛАЦИЈА ПРОБЛЕМА

Пример 1 - У оквиру Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП Нацрта закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште проблем је дефинисанна следећи начин: „Постоји потреба за већом финансијском подршком и фискалним мерама за смањење емисија и зелену транзицију уопште“. Уместо идентификације кључног проблема који треба решити и описа постојећег негативног стања (колики је ниво емисија, шта узрокује њихов настанак или недовољно смањење, какве последице производи постојеће стање и по које групе и на који начин), одмах је наведено решење. При томе, решење које је понуђено је делимично, јер представља само једну од могућих опција за смањење емисија и омогућавање зелене транзиције и није поткрепљено подацима.

Пример 2 - У оквиру Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП Нацрта закона о обавезним резервама нафте, деривата нафте и природног гаса наведено је да је „уочена потреба за уређењем области обавезних резерви нафте, деривата нафте и природног гаса секторским законом”. Ово је пример лоше формулисаног проблема јер, уместо да буде идентификовано и објашњено који конкретни недостаци постоје у самом поступку формирања, финансирања или управљања обавезним резервама, ко је тим недостацима погођен и какве последице они производе, потреба за доношењем секторског закона представљена је као сам проблем (проблем је дефинисан као ”недостатак нечега”). На овај начин се прејудицира решење без сагледавања узрока и последица, уместо да се има у виду да формулацију проблема не треба заменити формулацијом (једног од) решења, као и да је закон само једна од могућих опција за решавање проблема.

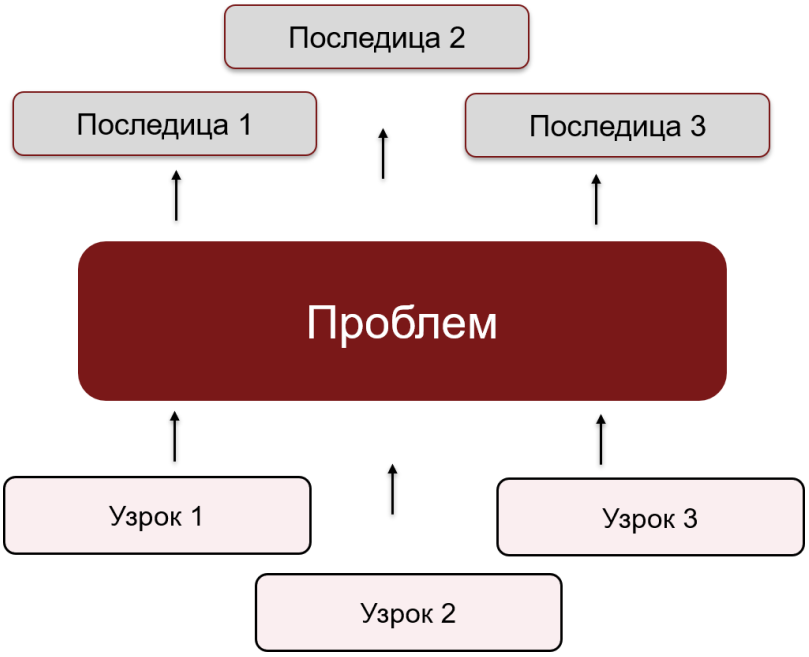
Након прелиминарног дефинисања проблема, следећи корак је **утврђивање циљних група које су тим проблемом погођене**. Овај корак захтева издвајање и мапирање субјеката (привредних субјеката, друштвених група, државних органа, итд.) и категорија субјеката (нпр. категорије привредних субјеката као што су ратари, увозници електричних уређаја, дистрибутери нафтних деривата, итд.) који директно или индиректно трпе штету. Потребно је пажљиво анализирати како и у којој мери идентификовани проблем утиче на сваку од ових група, чиме се ствара основа за касније одређивање обима и размере самог проблема, као и за планирање будућих консултација. Правилно препознавање свих погођених страна спречава ризик да се из анализе изоставе они субјекти на чији свакодневни живот или пословање

проблем највише утиче. Поред конкретних циљних група, уочени проблем може имати негативан утицај и на животну средину, односно на природне ресурсе, екосистеме или квалитет чинилаца животне средине попут ваздуха, воде и земљишта.

У следећем кораку се приступа **одређивању узрока и последица проблема**. Узроци су негативне појаве које су допринеле настанку проблема, док су последице негативне појаве које су резултат деловања проблема. Веза између проблема, узрока и последице мора бити јасна и непосредна, тако да се јасно могу одредити разлози за настанак проблема, као и да се уочена штета може недвосмислено приписати постојању тог конкретног проблема. Узроци се могу односити на нормативни оквир, начин примене прописа, недовољне институционалне капацитете, ограничене ресурсе, неадекватне подстицаје, недовољну информисаност, као и на спољне факторе попут економских, технолошких или друштвених промена итд. Саме последице се одређују кроз анализу показатеља у датој области, где одступање постојећих од циљаних вредности или други прикупљени подаци јасно потврђују штетан утицај проблема на циљне групе или на животну средину.

Након што се прецизирају узроци и последице, следећи корак у **анализи је одређивање размере и опасности проблема**. Одређивање размере захтева исказивање проблема кроз конкретне податке, односно кроз учесталост његовог јављања, број погођених субјеката или износ финансијске штете коју затечено стање производи. Са друге стране, процена опасности односи се на сагледавање конкретних ризика које тај проблем носи, као што су претње по здравље и безбедност људи, опасност од ширења сиромаштва и социјалне искључености, или пак ризик од технолошког заостајања привреде и пада конкурентности. Овај корак је кључан јер омогућава да се на основу укрштања обима проблема и тежине ових специфичних опасности објективно процени укупна тежина ситуације и утврди хитност реаговања.

Као основни алат за спровођење ове анализе користи се **дрво проблема**. Приликом израде дрвета проблема, све идентификоване негативне појаве у области или по одређеном питању се сагледавају и врши се одабир кључне негативне појаве која ће бити дефинисана као **главни проблем**. Након тога, из скупа негативних појава уочавају се и евидентирају сви негативни аспекти који су довели до настанка тог проблема **(узроци)**, као и они који се јављају као **последица проблема**. Такође, уочавају се додатни могући узроци и последице проблема који нису уочени у примарној идентификацији негативних појава. У трећем кораку установљава се јасна хијерархија односа и успостављају се узрочно-последичне везе тако што се негативне појаве које су директно проузроковале кључни проблем (стабло) нижу испод њега (корен дрвета), док се појаве које из њега произилазе позиционирају изнад (крошња). У последњем кораку, сви уочени узроци се додатно разврставају и групишу у неколико заједничких тематизованих целина. Ово груписање се врши како би се лакше уочиле сродне појаве унутар самог корена дрвета, што касније омогућава да се тачно препознају конкретни сегменти у којима настају највећи недостаци и ризици. На тај начин се завршава израда дрвета проблема, које пружа комплетан логички преглед од појединачних узрока, преко главног проблема, па све до његових крајњих последица.



Слика 4 Дрво проблема

Пример – Сагледавање постојећег стања и идентификација проблема

У периоду 2016-2017. године спроведена је свеобухватна анализа стања у вези са ефикасношћу спровођења административних поступака. Резултати анализе су довели до закључка да наш правни систем карактеришу честе измене прописа од значаја за пословно окружење, те да ове измене често доводе до промена права и обавеза привредних субјеката, као и начина њиховог остваривања. Због тога су привредни субјекти изложени потреби да континуирано прате промене прописа и прилагођавају своје пословање новим захтевима. Анализом интернет страница државних органа и поређењем доступних информација са подацима из пописа административних поступака утврђено је да су потпуне или делимичне информације о административним поступцима биле доступне у мање од 20% случајева. Такође, анализом пописаних поступака такође је утврђено да готово 90% поступака није усклађено са начелима Закона о општем управном поступку. Најчешћа одступања односе се на неприбављање података по службеној дужности и непоштовање рокова за поступање.

За велики број поступака утврђено је и да не постоје обрасци захтева са јасно наведеним информацијама о документацији коју је потребно доставити.

Консултације са привредним субјектима додатно су указале на неуједначено поступање надлежних органа у истим или сличним поступцима, као и на непредвидиве услове пословања. Истовремено, административни трошкови представљају значајно оптерећење за привреду. Њихов удео у БДП износио је 3,26% у 2016. години. Иако је овај удео смањен у односу на 2012. годину (3,50%) и 2014. годину (3,48%), он је и даље релативно висок, посебно у поређењу са земљама Европске уније. Наведени налази указују на постојање више међусобно повезаних негативних појава које отежавају пословање привредних субјеката и повећавају трошкове испуњавања административних захтева.

Идентификација негативних појава

На основу информација добијених анализом постојећег стања идентификоване су следеће негативне појаве:

- непредвидиви услови за пословање;
- нетранспарентност поступака и неуједначено поступање надлежних органа;
- високе административне баријере у пословању;
- непоштовање обавезе прибављања података по службеној дужности;
- повећана могућност корупције;

- непостојање образаца за подношење захтева и могућности електронског подношења;
- непостојање прописаних рокова за поступање или непоштовање прописаних рокова;
- високи административни трошкови, који су у 2016. години износили 3,26% БДП.

Након идентификације негативних појава приступило се изради дрвета проблема. У конкретном примеру, као проблем идентификоване су високе административне баријере у пословању. На основу примарно идентификованих негативних појава, као и на основу додатне логичке анализе идентификовани су узроци и последице овог проблема.

Као узроци проблема идентификовани су нетранспарентност административних поступака, неуједначено поступање надлежних органа у истим или сличним поступцима, непостојање образаца за подношење захтева и могућности електронског подношења, неприбављање података по службеној дужности, непостојање прописаних рокова или непоштовање рокова за поступање, као и високи административни трошкови. Наведене појаве представљају узроке високих административних баријера јер привредним субјектима отежавају разумевање и испуњавање обавеза, захтевају додатно време и ангажовање запослених, повећавају број корака и трошкове у поступцима и стварају потребу за поновним прибављањем података и документације. Посебно оптерећење представљају неуједначена пракса надлежних органа и непоштовање рокова, јер привредним субјектима отежавају планирање пословања и повећавају неизвесност у погледу исхода и трајања поступака.

Као последице високих административних баријера идентификовани су непредвидиви услови за пословање, повећани административни трошкови, веће временско оптерећење привредних субјеката, повећана могућност корупције, неједнак положај привредних субјеката у поступцима пред органима јавне управе, као и смањена конкурентност и атрактивност пословног окружења. Високе административне баријере непосредно повећавају утрошак времена, ресурса и друге трошкове које сносе привредни субјектиза испуњавање административних обавеза, чиме се повећава оптерећење њиховог пословања. Истовремено, сложени и захтевни поступци, као и неизвесност у погледу њиховог трајања и исхода, отежавају привредним субјектима планирање и доношење пословних одлука. Када правила и поступци остављају простор за различито поступање у истим или сличним ситуацијама, повећава се ризик од неједнаког третмана привредних субјеката и коруптивних утицаја. Све наведено смањује ефикасност пословања и конкурентност привредних субјеката, а последично утиче и на атрактивност укупног пословног окружења.

Циљне групе које су погођене овим проблемом чине првенствено сектор микро, малих и средњих привредних субјеката (у наставку: ММСП сектор) који често немају правне службе са значајним капацитетима да прате измене прописа, да се информишу о административним поступцима, као и да припремају сложену документацију која се захтева, те су принуђени да сносе трошкове ангажовања трећих лица (адвоката) како би испунили обавезе или остварили права. Такође, у циљне групе спадају и потенцијални инвеститори који анализирају предвидљивост пословног окружења у које намеравају да инвестирају. Додатно, циљну групу представљају и органи и организације које врше јавна овлашћења, као и запослени у тим органима који спроводе административне поступке и одлучују у њима.

Размере проблема су оцењене као велике, имајући у виду да су готово сви привредни субјекти погођени овим проблемом, као и да је удео административног трошка у БДП-у висок, тако да негативно утиче на привредни раст и развој.



3.5.1.3 Анализа других разлога за промену у посматраној области

Ex–ante анализа ефеката се може спровести и у специфичним ситуацијама када затечено стање у посматраној области **функционише стабилно и не производи штету**, али постоји потреба или могућност да се оно **унапреди**. У том случају, *ex-ante* анализа ефеката треба да покаже зашто је промена потребна, које се користи очекују и да ли се унапређењем може постићи ефикасније функционисање области. Разлози за промену могу бити, нпр. примена нових знања и добрих пракси, увођење нових технологија, дигитализација и аутоматизација процеса, као и спречавање будућих ризика. Иако постојећи начин рада можда не ствара проблеме, нова решења могу омогућити једноставније и брже остваривање права грађана, ефикасније пословање привреде или делотворније поступање државних органа.

У таквим случајевима, анализа треба да покаже шта се променом жели постићи и које би користи она донела у односу на задржавање постојећег стања. На тај начин се обезбеђује да се промени приступи на основу јасно утврђених потреба и очекиваних ефеката, а не само због могућности да се уведе ново решење.

Пример – Промена прописа услед технолошког напретка

Појава система за аутоматско очитавање таблица омогућила је увођење дигиталних вињета за коришћење ауто-путева. Досадашњи систем са папирним налепницама на ветробранском стаклу функционише стабилно и не ствара техничке или административне потешкоће. Међутим, да би грађани и привреда могли да купују вињете онлајн, држава мења правни оквир и укида обавезу поседовања папирне налепнице. Овом изменом се уводи формална могућност примене савременог решења ради веће ефикасности, иако проблем у пракси није постојао.

3.5.2 Утврђивање циља

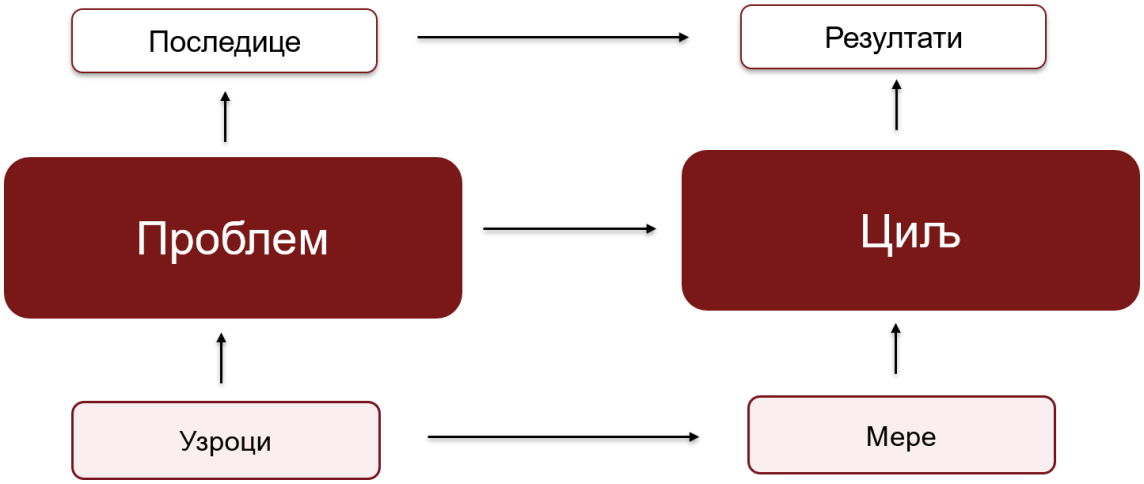
Утврђивање циља представља једну од **кључних фаза** у процесу спровођења *ex-ante* анализе ефеката, јер се на основу њега планирају све даље активности и мери успех будуће примене прописа. Циљ представља **пројекцију жељеног стања** које се жели постићи у посматраној области, било у односу на циљну групу или на животну средину, узимајући у обзир постојеће стање, проблем, као и његове узроке и последице. Да би био адекватан, циљ мора бити формулисан тако да буде **прецизан, мерљив, друштвено прихватљив, реалан и временски одређен** (SMART[4] критеријуми).

[4] SMART - *Specific, measurable, achievable, relevant, time-bound* – критеријуми за утврђивање циљева

SMART критеријуми

S	**Прецизан (Specific)**	Потребно је формулисати циљ јасно и недвосмислено како би се прецизно утврдило која се конкретна промена у области жели постићи.
M	**Мерљив (Measurable)**	Потребно је дефинисати циљ на начин који омогућава да се његово испуњење измери и докаже кроз јасне показатеље учинка.
A	**Друштвено Прихватљив (Acceptable)**	Потребно је поставити циљ који је прихватљив за циљне групе и заинтересоване стране и институције одговорне за његово спровођење, као и да буде усклађен са документима јавних политика.
R	**Реалан (Realistic)**	Потребно је поставити циљ који је изводљив у односу на расположиве финансијске ресурсе и људске и техничке капацитете заједнице и расположиво време, као и у односу на реалне друштвене и тржишне околности у којима грађани и привредни субјекти треба да промене своје понашање како би се циљ остварио. Такође, ограничења на страни надлежних органа који треба да примењују пропис се морају узети у обзир.[5]
T	**Временски дређен (Time bound)**	Потребно је одредити тачан временски рок или крајњу годину унутар које планирани циљ мора бити остварен[6].

Као основни алат за утврђивање циљева користи се **дрво циља** које се израђује инверзијом елемената из дрвета проблема, тако што сам проблем постаје општи циљ, узроци постају мере за његово остваривање, а последице се трансформишу у очекиване резултате, односно показатеље учинка као што је приказано на слици 6.



Слика 5 Однос дрвета проблема и дрвета циља

[5] Приликом постављања циља потребно је избегавати нереалне претпоставке о брзини и лакоћи прилагођавања привреде, грађана и јавне управе предложеним променама. То значи да процена изводљивости не би требало да рачуна на моментално увођење скупих технологија, масовно прихватање комплексних дигиталних услуга без обуке, или на унапређење институционалне ефикасности без претходне припреме. Успех државне интервенције у пракси директно зависи од усклађености циља са стварним знањем, стеченим навикама и расположивим ресурсима свих учесника који ту промену треба да изнесу..

[6] Ово је посебно важно код ступања прописа на снагу, који од тога дана почиње да важи за све субјекте (у пракси, очекује се да је вредност показатеља који мери примену прописа од тог момента 100%). У случајевима фазног увођења могућ је постепен раст овог показатеља, или се свесно одлаже примена прописа уколико 100% примене није реалистично од дана доношења. Прелазни рок се у том случају користи за успостављање свих предуслова за потпуну примену (нпр. обука службеника, информисање корисника, израда информационог система или апликације и сл.).

Однос: дрво проблема – дрво циља

Дрво проблема и дрво циља су две повезане аналитичке технике које се у процесу анализе ефеката прописа користе да би се један исти проблем сагледао из две перспективе: негативне и позитивне. Оне представљају логички обрнуте слике исте ситуације и служе да се олакша прелаз од анализе проблема ка дефинисању циља будуће интервенције, односно доношења прописа.

Дрво проблема полази од идентификације кључног проблема и затим га рашчлањује на узроке и последице. У средишту је сам проблем (стабло), испод њега (корен) се налазе његови директни и индиректни узроци, а изнад њега (крошња) последице које настају ако проблем није решен. На овај начин се добија јасна узрочно-последична структура која током спровођења анализе ефеката прописа јасно показује зашто проблем постоји и какве ефекте производи.

Дрво циља се добија трансформацијом дрвета проблема. У том процесу се свака негативна формулација из дрвета проблема преводи у позитивну, жељену формулацију. Узроци проблема постају мере које треба предузети, сам проблем постаје циљ који се жели постићи, а последице проблема постају очекивани резултати. На тај начин дрво циља представља „обрнуту“ и пожељну слику будућег стања.

Дрво проблема служи да се разуме садашње стање и идентификују кључни узроци, док дрво циља служи да се ти узроци претворе у регулаторне мере и да се дефинише шта се конкретно жели постићи. Због тога се дрво циља увек заснива на дрвету проблема, јер без јасно утврђених узрока није могуће формулисати реалне и спроводљиве циљеве.

Приликом утврђивања циља, морају се размотрити и циљеви у постојећим планским документима који се односе на посматрану област, а када је у питању подзаконски акт разматрају се и циљеви који су утврђени законом који садржи основ за његово доношење. Уколико предложени циљ одступа од важећих планских докумената или приоритетних циљева Владе Републике Србије, то одступање мора бити документовано и образложено. Ово одступање се не односи на утврђивање циља у подзаконским актима.

Сваки циљ се првенствено утврђује тако да служи као мерило за праћење **ефикасности и ефективности** примене прописа у пракси. То значи да постављени циљ мора јасно да покаже какав се конкретан резултат очекује, како би се касније могло измерити да ли је државна интервенција заиста успела да ублажи или отклони уочени проблем. Када је реч о подзаконским актима, овај принцип захтева да надлежни предлагач приликом одређивања њиховог циља пође од закона који садржи правни основ за њихово доношење. Циљ подзаконског акта треба да буде заснован на циљу/циљевима закона који се њиме разрађује, како би се обезбедило да уредба или правилник доприносе остваривању циљева утврђених законом.

Примери дефинисаних циљева

ПРИМЕРИ ДОБРО ДЕФИНИСАНИХ ЦИЉЕВА

Пример 1 – У Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП Нацрта закона о изменама и допунама Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима, циљ је заснован на претходно утврђеном проблему значајног учешћа комерцијалних возила у саобраћајним незгодама са погинулим и повређеним лицима. Циљ прописа је дефинисан као смањење броја саобраћајних незгода са погинулим и повређеним лицима у којима учествују комерцијална возила.

Пример 2 - Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП Нацрта закона који уређује измене и допуне Закона о алтернативним инвестиционим фондовима. Циљ је дефинисан тако да непосредно одговара на утврђени проблем недовољног броја фондова и ограниченог учешћа домаћих и страних инвеститора, те гласи „повећање броја алтернативних инвестиционих фондова, привлачење већег броја домаћих и страних инвеститора и повећање обима улагања у алтернативне инвестиционе фондове основане или организоване у Републици Србији.”

ПРИМЕРИ ЛОШЕ ДЕФИНИСАНИХ ЦИЉЕВА

Пример 1 - Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП за Предлог уредбе која уређује расподелу страних дозвола за међународни јавни превоз ствари домаћим превозницима, као основни циљ доношења ове уредбе наводи усаглашавање са одредбама Закона о превозу терета у друмском саобраћају. Ово је пример лоше дефинисаног циља јер се из формулације се не види какво побољшање треба да осете домаћи превозници, корисници њихових услуга или други учесници на тржишту, у ком року и у којој мери, те не одговара SMART критеријумима.

Пример 2 - Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП за Предлог уредбе која уређује услове и начин доделе и коришћења средстава за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије, као основни циљ доношења ове уредбе наводи усмеравање и подстицање развоја туризма Републике Србије/подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста. Овај циљ није у складу са SMART критеријумима. У једној реченици остављене су две алтернативне формулације раздвојене ознаком „или", што показује да општи циљ није коначно опредељен и прецизно одређен. Такође, обе понуђене формулације су непрецизне. „Развој туризма" обухвата велики број различитих економских и друштвених промена, док „унапређење туристичког промета" не показује шта конкретно треба унапредити. Није јасно да ли је тежиште на повећању путовања домаћих туриста, продужењу њиховог боравка, бољој искоришћености смештајних капацитета, смањењу сиве економије или подршци одређеним туристичким подручјима. У дефиницији циља није одређен ни временски период до којег би требало постићи наведене циљеве, нити је јасна мера у којој се жели остварити планирано побољшање. Коначно, циљ је нереалан јер је немогуће остварити зацртане циљеве једном уредбом.

Пример одређивања дрвета циља

На основу претходно приказаног примера идентификовања проблема, његових узрока и последица, у наставку ће бити приказан **начин израде дрвета циља**. У конкретном примеру, као инверзија представљеног проблема, утврђује се као циљ сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење, уз смањење удела укупних административних трошкова у БДП-у. Овако дефинисан циљ представља жељено стање које се настоји постићи отклањањем или ублажавањем узрока високих административних баријера и смањењем њихових негативних последица по пословање.

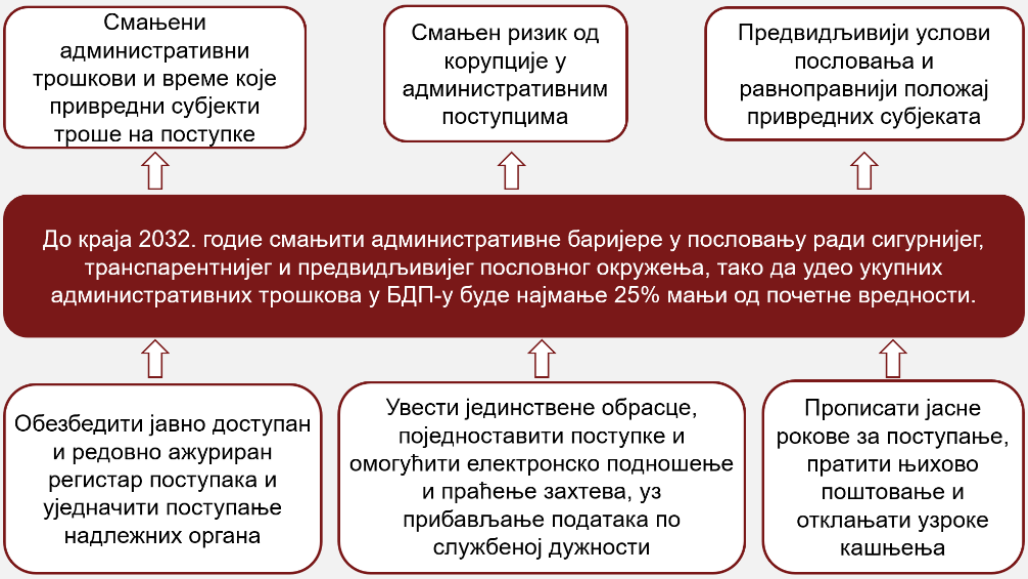
На основу утврђених узрока претходно дефинисаног проблема идентификују се могуће мере за остваривање циља као што су успостављање и редовно ажурирање Регистра административних поступака (у даљем тексту: РАП), којим би се на једном месту обезбедиле јасне и поуздане информације о поступцима, потребној документацији, условима, роковима, трошковима и начину подношења захтева; поједностављење и дигитализација административних поступака, укључујући смањење броја потребних корака, укидање непотребних захтева за документацијом, омогућавање електронског подношења захтева и праћења статуса поступка; стандардизација поступања надлежних органа и уједначавање праксе у истим или сличним поступцима; унапређење примене начела прибављања података по службеној дужности како би се смањила потреба да привредни субјекти достављају податке и документацију којима органи већ располажу и утврђивање и праћење рокова за поступање, као и мере за обезбеђивање њиховог поштовања.

На основу идентификованих последица високих административних баријера, као жељени резултати идентификују се предвидљивији услови за пословање, смањени административни трошкови, мање временско оптерећење привредних субјеката, смањен ризик од корупције, уједначенији положај привредних субјеката у поступцима пред органима јавне управе, као и повећана конкурентност и атрактивност пословног окружења.

Остваривање циља, односно наведених резултата, може се пратити кроз показатеље учинка као што су:

- удео укупних административних трошкова у БДП-у, циљна вредност 2,5 % у 2030. години, извор провере Обрачун административног трошка који спроводи РСЈП који се спроводи једном годишње;

- број административних поступака за пословање за које су на интернету јавно доступне потпуне и ажурне информације о условима, начину спровођења, потребној документацији, роковима и трошковима, циљна вредност 2.500 административних поступака у 2024. години, извор провере РАП, показатељ се ажурира тренутно;
- број административних поступака који су поједностављени и/или дигитализовани, циљна вредност 1.000 у 2030. години, извор провере Извештај о спровођењу Програма е-ПАПИР који се сачињава једном годишње.



Слика 6 Пример дрвета циљева

3.5.2.1 Показатељ учинка

Показатељем учинка се прати **степен постизања циља** између почетног и циљаног стања током примене прописа. Тиме се омогућава правовремено уочавање евентуалних одступања, што пружа објективну основу за доношење одлука о потреби унапређења или измена државне интервенције.

Да би показатељ био валидан, мора да испуњава раније објашњене **CREAM**[7] критеријуме. То значи да показатељ мора бити јасан ради избегавања различитих тумачења, релевантан за промену која се жели постићи и економичан у погледу трошкова прикупљања података. Такође, он мора бити адекватан како би пружио исправну основу за одлучивање и погодан за редовно праћење и независну проверу вредности кроз време.

CREAM критеријуми

C	**Јасан (Clear)**	Потребно је да показатељ буде прецизан и недвосмислен како би се избегла различита тумачења онога што се њиме мери.
R	**Релевантан (Relevant)**	Потребно је да показатељ буде директно повезан са циљем и да на одговарајући начин одражава суштину промене која се жели постићи.
E	**Економичан (Economic)**	Потребно је да подаци за праћење показатеља буду доступни уз разумне трошкове новца, времена и људских ресурса.
A	**Адекватан (Adequate)**	Потребно је да показатељ пружи довољно квалитетну основу за одлучивање и да реално прикаже укупне резултате без искривљивања слике у пракси.
M	**Погодан за праћење**	Потребно је да показатељ буде постављен тако да се вредности могу редовно прикупљати, проверавати и независно верификовати кроз време.

[7] CREAM – *Clear, relevant, Economic, Adequate, Monitorable* – критеријуми за дефинисање показатеља

(Monitorable)

Поред тога, обавезно се утврђује почетна вредност показатеља, циљна вредност, рок за постизање те вредности и извор провере.

Почетна вредност представља стање у тренутку пре примене прописа **и наводи се за годину која претходи изради** прописа. **Циљна вредност** представља жељену вредност показатеља учинка која се жели достићи у одређеном временском периоду. Уз то се дефинише и рок у којем се очекује достизање циљне вредности, нпр. три, четири или пет година. Извор провере могу бити званичне статистичке базе, евиденције надлежних институција, извештаји, истраживања, студије и други релевантни документи. Орган који израђује пропис је дужан да обезбеди да се ти подаци могу прикупљати благовремено и поуздано.

Показатељи учинка су по правилу квантитативни - показују чињенично стање бројем, процентом, индексом. У недостатку релевантних квантитативних показатеља могу се користити и квалитативни - изражавају ставове, мишљења, перцепцију и сл. Треба имати на уму да се и квалитативни подаци могу изразити квантитативно (нпр. Ликертовом скалом се перцепција може квантификовати на скали нпр. од 1 до 5, од „ни мало нисам сагласан" до „изразито сам сагласан").

Праћење показатеља подразумева континуирано прикупљање и анализу података у току примене прописа, како би се на време уочила одступања од планираних резултата. На основу тих података израђују се извештаји о напретку, који служе као основ за *ex-post* анализу ефеката, али и за благовремено увођење корективних мера уколико се утврди да циљеви неће бити постигнути у планираном обиму или року.

Примери показатеља

Пример показује како се може пратити остварење циљева Закона о регистру административних поступака[8]: смањење административних трошкова, повећана доступност информација о поступцима и провера њихове усклађености са методолошким правилима.

Показатељ	Почетна вредност	Циљана вредност	Извор провере
Удео укупних административних трошкова у БДП-у	3,11% (2018)	Испод 3% у 2024. години	Истраживање Републичког секретаријата за јавне политике (РСЈП)
Јавна доступност прописаних података о поступцима за привреду, уређеним републичким и покрајинским прописима	Јединствени јавни регистар није постојао; информације су биле делимично доступне на сајтовима органа (2020)	Подаци јавно доступни од 31. марта 2021. године за 2.500 поступака	Портал Регистра административних поступака
Јавна доступност прописаних података о поступцима за грађане, уређеним републичким прописима	Јединствени јавни регистар са тим подацима није постојао (2020)	Подаци јавно доступни од 31. марта 2022. године за 600 поступака	Портал Регистра административних поступака

Квалитетно дефинисани показатељи учинка су основа за праћење и вредновање учинака прописа, као и за правовремено уочавање потребе за изменама или корекцијама у циљу ефикаснијег достизања постављеног циља.

8 „Службени гласник РС", број 44/21

Контролна листа за утврђивање циљева и показатеља учинка				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли је циљ јасно повезан са утврђеним проблемом, његовим узроцима и последицама?	☐	☐	Ако јесте, наставити формулисањем циља тако да обезбеди испуњење свих SMART критеријума. Ако није, преиспитати формулацију циља и његову повезаност са дрветом проблема и дрветом циља или његову везу са другим циљевима јавне политике у случају да државна интервенција има другу сврху осим решавање проблема.
2	Да ли је циљ формулисан у складу са SMART критеријумима?	☐	☐	Ако јесте, наставити са утврђивањем усклађености циља са хијерархијски вишим циљевима (циљевима планских докумената и закона). Ако није, допунити или изменити циљ тако да буде прецизан, мерљив, друштвено прихватљив, реалан и временски одређен.
3	Да ли је циљ усклађен са циљевима планских докумената, приоритетним циљевима Владе, односно да ли је циљ подзаконског акта усклађен са циљем закона?	☐	☐	Ако јесте, наставити с утврђивањем показатеља учинка. Ако није, образложити одступање или преиспитати формулацију циља.
4	Да ли су за циљ утврђени одговарајући показатељи учинка који омогућавају праћење његовог остварења?	☐	☐	Ако јесте, дефинисати показатељ у складу са CREAM критеријумима. Ако није, преиспитати формулацију циља или идентификовати алтернативни показатељ који најбоље одражава жељену промену.
5	Да ли се подаци за показатељ могу редовно и поуздано прикупљати и проверавати током примене прописа?	☐	☐	Ако могу, утврдити начин и динамику праћења показатеља. Ако не могу, обезбедити одговарајући извор података или преиспитати избор показатеља.
6.	Да ли су утврђене почетна и циљна вредност показатеља, рок за њено достизање и извор података за проверу?	☐	☐	Ако јесу, циљ и показатељ су спремни за примену. Ако нису, на основу постојећих података утврдити почетну и реалну циљну вредност и рок за њено достизање.

3.5.3 Идентификација опција

Опција подразумева могућу меру или групу мера за постизање утврђеног циља. Она представља конкретан одговор на питање "*шта се може учинити*" у датој ситуацији, при чему се свака опција разликује по ангажованим ресурсима, времену и очекиваним ефектима. Полазна тачка у овом процесу је мапирање свих могућих решења за уочени проблем, што касније омогућава објективан одабир оне опције која на најефикаснији начин остварује планиране резултате.

У случајевима да се државном интервенцијом отклања уочени проблем, опције се обликују тако да директно утичу на његове узроке како би се спречило њихово даље деловање. Главни извор за формулисање ових опција представљају предложене мере у оквиру дрвета циљева, које се добијају инверзијом узрока из дрвета проблема. На тај начин се обезбеђује да опције буду директно повезане са циљевима интервенције и да њихова примена доприноси отклањању узрока.

Уколико се државном интервенцијом не решава постојећи проблем, већ се остварује нека друга жељена промена (нпр. развојна иницијатива или унапређење постојећег стања), опције се утврђују на основу жељеног будућег стања и начина на који се оно може постићи. Полазну основу за њихово формулисање представљају дефинисани циљеви, расположиви инструменти, позитивни примери међународне упоредне праксе и могући начини њихове примене.



Слика** 7 **Опција, проблем и промена

Међународна упоредна пракса може бити значајан извор за утврђивање и разраду опција, јер омогућава сагледавање начина на које су друге државе решавале исте или сличне проблеме и остваривале упоредиве циљеве. Анализа начина на који су други регулисали исте или сличне проблеме може указати на решења која су се показала као ефикасна, али и на оне приступе који су доживели неуспех. Поред тога, консултације са циљним групама, заинтересованим странама, стручном јавношћу и привредним субјектима на које ће опције директно утицати омогућавају да се у поступак утврђивања опција укључе практична знања и искуства која надлежни предлагач можда не поседује. На тај начин се повећава вероватноћа да ће идентификоване опције бити реалне, спроводиве и прилагођене специфичностима домаћег контекста.

Приликом идентификовања опција, најпре се разматра да ли је утврђени циљ могуће постићи без додатне интервенције, са интервенцијом без мењања прописа, као и са изменом важећег прописа или доношењем новог прописа. У том смислу постоје следеће врсте опција:

***Status quo* опција** подразумева задржавање постојећег стања, односно наставак примене постојећих мера и правила без увођења нових интервенција. Важно је напоменути да ова опција не значи одустанак од било каквог деловања, већ подразумева наставак досадашњег деловања. *Status quo* опција може бити оптимална опција када анализа трендова показује да се стање побољшава без интервенције, или када су размере и опасност од проблема толико мали да се очекује да ће он временом ослабити или нестати. Ова опција служи као полазна основа за поређење са свим осталим опцијама.

Пример *status quo* опције

Уколико се у области друмског саобраћаја анализира ризик од техничке неисправности старијих возила, *status quo* опција би подразумевала задржавање постојећег система контроле на техничким прегледима без увођења нових обавеза. Ако анализа показатеља и трендова утврди да се број незгода узрокованих овим фактором годинама континуирано смањује услед природне обнове возила у промету, размера опасности се може сматрати малом. У таквом сценарију, задржавање затеченог стања без додатне државне интервенције представља оправдано решење, јер динамика обнове возила самостално доприноси отклањању уоченог проблема.

Нерегулаторне опције обухватају мере којима се циљ може постићи без доношења новог или измене постојећег прописа. У ову групу спадају: подстицајне мере (нпр. субвенције, пореске олакшице), информативно-едукативне активности (кампање, обуке, смернице), институционално-управљачке мере (реорганизација, јачање капацитета) и мере за обезбеђивање добара и услуга. У оквиру ове опције посебно се разматра и поједностављење административних поступака и захтева, када је циљ могуће постићи смањењем административног оптерећења без измене прописа.

Пример нерегулаторне опције

Уколико држава има за циљ унапређење поштовања постојеће обавезе прибављања дозволе за обављање одређене делатности и последично елиминисање нелегалног пословања, нерегулаторна опција може да обухвати увођење комбинације институционално-управљачких и информативно-едукативних мера које остају унутар важећег правног оквира. У оквиру ове опције могуће је предвидети увођење техничке могућности да се захтев и пратећа документација за издавање дозволе поднесу електронским путем, уз ревноснију примену већ постојеће обавезе органа да податке који су доступни у службеним евиденцијама других државних органа и организација прибавља по службеној дужности, што ће утицати на умањење административног оптерећења приликом издавања дозволе. Истовремено, ради ефикасније спровођења правила, може се предвидети јачање инспекцијског надзора кроз промену приоритета у годишњем плану инспекцијског надзора и ангажовање додатног броја инспектора, као и спровођење информативне кампање којом би се пословни субјекти упознали са новим начином подношења захтева и последицама нелегалног пословања.

Регулаторна опција подразумева постизање утврђеног циља доношењем новог или изменом постојећег прописа и разматра се уколико се анализом ефеката претходних опција утврди да циљ није могуће остварити без измене прописа, или уколико је доношење прописа већ предвиђено планским документом, односно представља законску обавезу (у случају подзаконског акта), надлежни предлагач прелази на разматрање регулаторне опције, односно решења које се уређују самим прописом. Притом је важно да предлагач, и код регулаторне опције, размотри могућност да се она комбинује са неком од нерегулаторних мера, како би се утврђени циљ остварио на ефикаснији начин.

Пример за регулаторну опцију која се комбинује са нерегулаторним опцијама

Увођење обавезе за привредне субјекте да на електронским производима истакну информације о њиховој енергетској ефикасности представља регулаторну опцију. Њена делотворна примена захтева и институционалне и организационе мере, попут обезбеђивања капацитета за надзор, као и информативно-едукативне мере којима се привредни субјекти упознају са новим обавезама и начином њиховог испуњавања, а грађани кроз јавну кампању информишу о значају истакнутих информација приликом избора производа.

Приликом разматрања регулаторне опције, утврђује се који конкретан пропис, односно који прописи, захтевају измену или доношење ради остваривања утврђеног циља, имајући у виду да је понекад потребно истовремено мењати више прописа који су међусобно повезани. Поред тога, потребно је сагледати и да ли измена основног прописа повлачи потребу за изменом подзаконског акта који је с њим у директној вези, а чије одредбе би, у супротном, могле да остану у супротности са новим

решењима или да онемогуће њихову практичну примену. Након што се тачно одреде прописи који улазе у процес реформе, приступа се анализи различитих опција за уређивање њихових кључних одредби. То значи да се за неколико најважнијих решења, која су суштински повезана са постављеним циљем, разматра више опција за њихово регулисање, како би се пронашло решење које ће у пракси дати најбоље резултате.

Пример могућих опција за решавање проблема загађења

Загађење ваздуха које потиче из индивидуалних ложишта представља сложен проблем који се не може решити само једном мером. Приликом анализе могућих решења, потребно је размотрити више суштински различитих опција, укључујући задржавање постојећег стања, примену регулаторних мера и употребу економских, финансијских и информативно-едукативних инструмената.

Опција 1 – Задржавање постојећег стања (*status quo*)

Ова опција подразумева наставак примене важећих прописа, постојећих програма и мера, без увођења додатних мера усмерених на смањење загађења из индивидуалних ложишта. Применом ове опције не би настали нови непосредни трошкови за домаћинства и јавни сектор. Међутим, не би били отклоњени главни узроци проблема, па би се могло очекивати настављање постојећег нивоа загађења и његових негативних последица по здравље становништва и животну средину. Ова опција представља полазну основу са којом се пореде ефекти осталих опција.

Опција 2. - Примена информативно-едукативних мера (нерегулаторна опција)

Ова опција подразумева унапређење информисаности и знања грађана о узроцима и последицама загађења ваздуха из индивидуалних ложишта, као и подстицање промена у свакодневним навикама и праксама које могу допринети смањењу емисија загађујућих материја.

Мере у оквиру ове опције могу обухватити:

- спровођење јавних информативних кампања о утицају загађења из индивидуалних ложишта на здравље људи и квалитет животне средине, са посебним освртом на последице изложености суспендованим честицама и другим штетним материјама;

- едукацију грађана о правилном коришћењу и одржавању ложишта, укључујући правилно потпаљивање, обезбеђивање довољног дотока ваздуха, редовно чишћење и одржавање димњака и избегавање сагоревања отпада, влажног дрвета и других неодговарајућих материјала;

- припрему и дистрибуцију практичних водича и едукативних материјала о начинима смањења потрошње енергије за грејање, побољшању топлотне изолације објеката и правилном избору и употреби система грејања;

- организовање едукативних радионица и саветовања за домаћинства, у сарадњи са локалним самоуправама, школама, здравственим установама, стручним организацијама и удружењима грађана;

- унапређење доступности информација о квалитету ваздуха, кроз редовно објављивање података, објашњења здравствених ризика и препорука за поступање у периодима повећаног загађења;

- промовисање примера добре праксе и информисање грађана о предностима енергетски ефикаснијих начина грејања, могућностима рационалне потрошње енергије и доступним програмима подршке за унапређење енергетске ефикасности домаћинстава.

Предност ове опције је могућност да се, уз релативно ограничена финансијска средства у поређењу са обимнијим инфраструктурним и инвестиционим мерама, допринесе бољем разумевању проблема загађења и постепеној промени навика становништва.

Ограничење ове опције је то што информисање и едукација сами по себи не гарантују промену понашања нити значајно смањење емисија. Ефекти зависе од разумљивости и доступности информација, поверења грађана у изворе информација, континуитета активности и могућности домаћинстава да примењене савете преточе у праксу. Посебно је важно имати у виду да домаћинства

која немају финансијске могућности за замену система грејања или унапређење енергетске ефикасности не могу увек да промене начин грејања само на основу додатних информација.

Опција 3 – Примена регулаторних мера (регулаторна опција)

Ова опција подразумева прописивање обавезујућих правила и ограничења усмерених на смањење употребе горива која производе висок ниво загађења. Регулаторне мере могу обухватити:

- постепено ограничење или забрану употребе угља и огревног дрвета у одређеним урбаним зонама у којима су доступни прихватљивији начини грејања;

- обавезно прикључење објеката на систем даљинског грејања у подручјима у којима постоје одговарајућа инфраструктура и расположиви капацитети;

- увођење и контролу примене стандарда квалитета угља, огревног дрвета, пелета и других горива која се користе у индивидуалним ложиштима.

Предност ове опције је могућност непосредног и уједначеног утицаја на изворе загађења, кроз додатно регулисање и увођење ограничења и забрана. Њена ограничења су трошкови које би домаћинства могла имати због обавезне замене начина грејања, потреба за прелазним периодом и делотворним инспекцијским надзором, као и ризик од несразмерног оптерећења социјално угрожених домаћинстава.

Опција 4 – Примена економских, финансијских и информативно-едукативних мера (нерегулаторна опција)

Ова опција подразумева подстицање домаћинстава да добровољно пређу на чистије начине грејања и смањену потрошњу енергије, без непосредне забране коришћења одређених горива. Мере у оквиру ове опције могу обухватити:

- субвенционисање замене индивидуалних ложишта топлотним пумпама, системима на пелет или другим ефикаснијим и мање загађујућим системима грејања;

- субвенционисање енергетске санације стамбених зграда и породичних кућа ради смањења потрошње енергије;

- увођење еколошке накнаде или другог облика већег фискалног оптерећења за горива са високим емисијама, нарочито угаљ и огревно дрво неодговарајућег квалитета;

- спровођење јавних информативно-образовних кампања о здравственим последицама загађења, правилном коришћењу ложишта и предностима енергетски ефикаснијих начина грејања.

Предност ове опције је то што домаћинствима оставља могућност избора и истовремено смањује финансијске препреке за прелазак на чистије грејање. Њена делотворност зависи од расположивих буџетских средстава, висине подстицаја, информисаности грађана и њихове спремности да прихвате понуђене мере.

3.5.4 Анализа ефеката опција и ризика за спровођење опција

Анализа ефеката опција и ризика за спровођење опција обухвата следеће категорије ефеката:

- **Економски ефекти** – обухватају ефекте опције на привредне субјекте (њихове трошкове, користи, тржишно понашање, конкурентност на унутрашњем и међународном тржишту итд.);
- **Ефекти на друштво** – обухватају ефекте опција на грађане (њихове трошкове, користи, могућност запошљавања, ефекте на здравље, животни стандард, приступ јавним услугама, родну равноправност итд.);
- **Ефекти на животну средину и климатске промене** – обухватају ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, климатске промене, управљање отпадом, заштиту од буке и живи и неживи свет;
- **Управљачки ефекти** – обухватају ефекте на органе и организације које врше јавна овлашћења (њихове активности потребне за примену опције, потребе за институционалним и организационим

променама и унапређењем кадровских и техничких капацитета, утицај на ефикасност и транспарентност њиховог рада итд.);

- **Финансијски ефекти** – обухватају идентификацију извора финансирања опције, ефекте на трошкове и уштеде буџета Републике Србије, аутономне покрајине, јединица локалних самоуправа и других органа и организација које врше јавна овлашћења, као и ефекте на јавне приходе и расходе у средњем року;
- **Ризици** – обухватају факторе који могу угрозити или отежати ефикасну примену опције (нпр. недостатак времена или новца за примену опције, координација већег броја органа који су укључени у реализацију опције, отпор циљне групе итд.).

Поред разврставања по наведеним категоријама, ефекте је потребно сагледати и кроз три додатна аспекта:

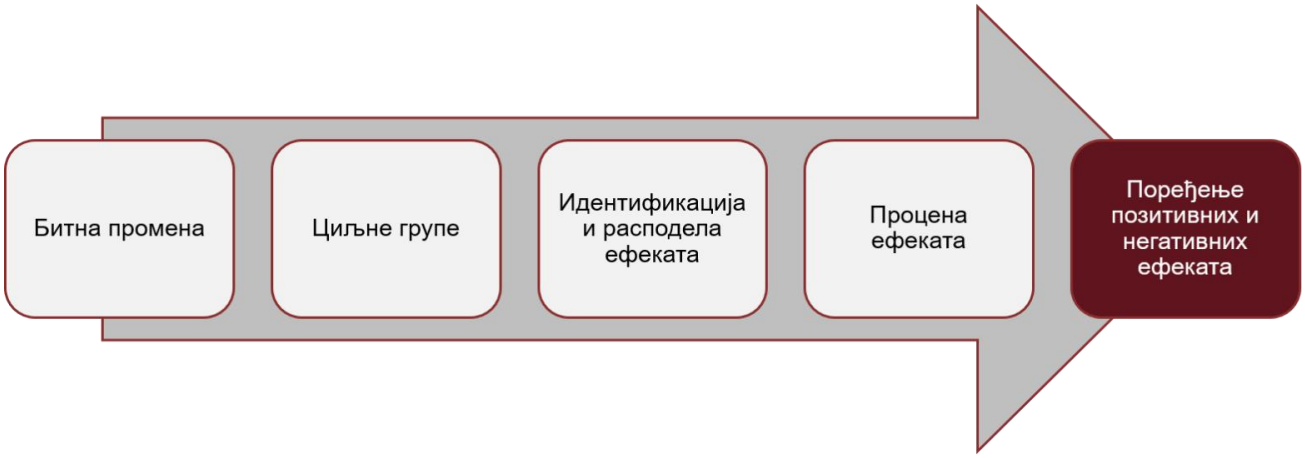
- Прво, ефекти могу бити **директни или индиректни**. Директни ефекти настају као непосредна последица примене опције и по правилу их је лакше идентификовати и измерити (нпр. трошак прибављања нове дозволе за привредне субјекте или корист од субвенција за повећање енергетске ефикасности). Индиректни ефекти представљају последице које се јављају посредно, кроз реакцију тржишта, промену понашања циљних група или утицај на друге секторе (нпр. пад животног стандарда грађана услед преваљивања повећаних трошкова пословања, насталих обавезном применом еколошки прихватљивих техничких захтева у производњи, на крајње купце кроз више цене производа), па их је теже уочити и квантификовати, али њихов кумулативни значај често није мањи од директних ефеката.
- Друго, ефекти могу бити **једнократни или вишекратни**. Једнократни ефекти настају само у једном моменту, најчешће приликом увођења опције (нпр. привредни субјект мора једнократно да набави нову опрему како би испунио прописани технички захтев), док се вишекратни ефекти понављају током времена, континуирано или периодично, током примене опције (нпр. привредни субјект има редован трошак одржавања те опреме или сваке године сноси трошак њеног сервисирања).
- Треће, ефекти се разликују и по временском периоду у ком делују на **краткорочне и дугорочне**. Краткорочни ефекти испољавају се убрзо након примене опције и по правилу трају ограничен период (нпр. након увођења новог техничког захтева, привредни субјект у првих неколико месеци има повећане трошкове због набавке опреме и прилагођавања производног процеса), док се дугорочни ефекти испољавају тек након дужег временског периода и по правилу имају трајнији ефекат (нпр. након неколико година примене новог техничког захтева, привредни субјект има мање трошкове одржавања опреме и мањи број застоја у производњи због употребе нове опреме).

Сагледавање ефеката сваке опције кроз наведене аспекте омогућава да се утврди **како, на кога, у ком обиму и у ком временском периоду** опција производи последице. На тај начин добија се потпунија и реалнија слика о укупним последицама сваке опције, што је важно за њихово међусобно поређење и избор најповољнијег решења.

Анализа ефеката опција спроводи се кроз неколико међусобно повезаних корака:

- утврђивање права, обавеза и правних интереса које свака опција успоставља или мења, као и начина њиховог остваривања;
- идентификовање циљних група на које опција директно или индиректно утиче;
- утврђивање расподеле директних и индиректних ефеката на циљне групе (које циљне групе остварују позитивне, а које циљне групе сносе негативне ефекте);
- утврђивање да ли су користи и трошкови једнократни или вишекратни, односно да ли су краткорочни или дугорочни;
- процена трошкова и користи за идентификоване циљне групе (квантитативна или квалитативна);
- поређење трошкова и користи ради утврђивања укупних очекиваних ефеката опције и њене целисходности.

У разматрање се узимају само опције код којих су укупне очекиване користи веће од укупних трошкова које сносе циљне групе.



Слика 8 Кораци анализе ефеката опција

3.5.4.1 Анализа економских ефеката

Економски ефекти представљају ефекте опције **на привредне субјекте** и анализирају се увек када опција, на директан или индиректан начин, утиче **на услове њиховог пословања**. Директан ефекат постоји када опција непосредно мења права, обавезе и правне интересе привредних субјеката, као и начин на који се они остварују (нпр. увођење обавезе прибављања нове дозволе за обављање одређене делатности представља директан економски ефекат). Индиректан ефекат постоји када опција мења понашање грађана или државе, а та промена се посредно одражава на услове пословања привредних субјеката (нпр. увођење субвенција за куповину електричних возила мења структуру тражње и подстиче произвођаче аутомобила да преусмере производњу електричних аутомобила, односно увознике да остваре већи увоз електричних аутомобила).

Анализа економских ефеката се спроводи када **опција на директан или индиректан начин утиче на услове пословање привредних субјеката**. Том приликом прецизно утврђују права, обавезе и правни интереси привредних субјеката које опција уводи, укида или мења, као и начине на који ће се они у пракси остваривати. Потребно је јасно одредити **у чему се тачно састоји промена у односу на постојеће стање**, тј. да ли се уводи нова обавеза (нпр. увећање накнаде за коришћење јавних добара, увођење безбедносног или еколошког захтева у производњи, увођење обавезе уписивања у одређене државне регистре), укида постојећа обавеза, мења поступак њеног остваривања (нпр. увођење обавезе достављања додатне документације за доказивање испуњавања услова за добијање дозволе) или се уводи ново право, односно олакшица за привредне субјекте (нпр. умањење пореске обавезе за почетнике). Након прецизно утврђене промене могуће је даље анализирати на које ће циљне групе она утицати и какве ће трошкове, односно користи, произвести, колико времена захтева њено увођење и у којој мери она мења уобичајене пословне процесе.

У следећем кораку приступа се детаљном **идентификовању циљних група** привредних субјеката на које ће опција утицати. Привредни субјекти се могу груписати према:

- делатности коју обављају (нпр. пољопривреда, шумарство, рибарство, прехрамбена индустрија, грађевинарство, трговина на велико и мало, енергетика, саобраћај, услуге смештаја и исхране итд.);
- степену учешћа у међународном пословању (извозници, увозници, субјекти који су истовремено извозници и увозници, као и субјекти који не послују на међународном тржишту);
- величини (микро, мали, средњи и велики привредни субјекти);
- правној форми (предузетници, ортачка друштва и друга привредна друштва).

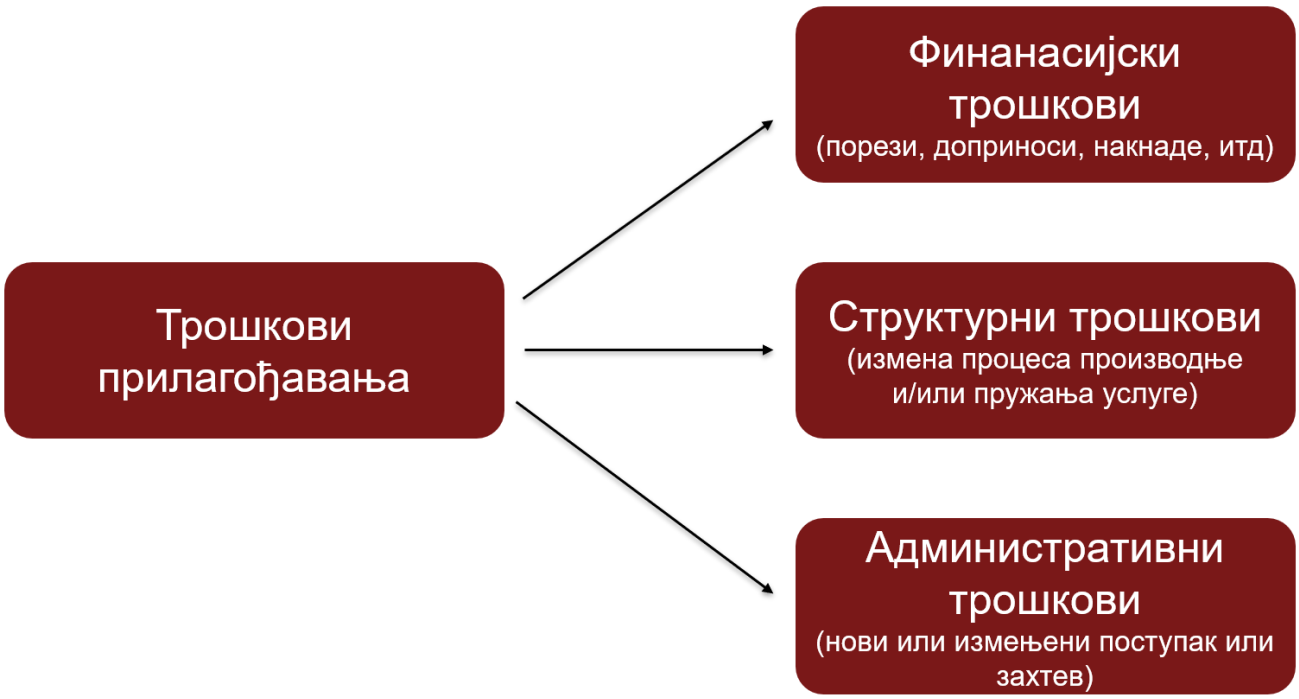
Приликом овог груписања, надлежни предлагач треба да тежи што прецизнијем одређивању циљне групе, будући да правилно утврђене циљне групе имају директан утицај на квалитет процене трошкова и користи у наредним фазама анализе. У том смислу, значајан извор података су јавно доступне базе и извештаји Републичког завода за статистику (у наставку: РЗС) и Агенције за привредне регистре, као и других надлежних државних органа на основу којих је могуће одредити број привредних субјеката на које ће опција утицати, као и за сагледати њихово тренутно стање.

Након прецизно одређене циљне групе, идентификују се све **врсте трошкова које привредни субјекти сносе услед увођења нове опције**. Ови трошкови се деле на три основне категорије: административне, финансијске и структурне трошкове. Имајући у виду да свако умањење трошкова представља корист за привредне субјекте, посебно је важно сагледати и то како предложена опција утиче на смањење постојећих оптерећења, а не само на њихово увећање.

Административни трошкови настају као последица спровођења административног поступка или испуњавања административног захтева које опција уводи или мења. У ове трошкове спадају трошак времена и ресурса који су утрошени на прибављање потребне документације, подношење захтева надлежном органу, вођење прописане евиденције или достављање извештаја (нпр. трошак ангажовања запосленог који припрема и подноси документацију потребну за издавање дозволе). Административни трошкови се обрачунавају помоћу Модела стандардног трошка. Начин обрачуна административног трошка приказан је у делу приручника *3.6.4.1.1. Административни трошкови.*

Финансијски трошкови настају услед увођења нових или повећања постојећих дажбина које привредни субјекти плаћају држави, као што су порези, доприноси, акцизе, царине или накнаде. Ови трошкови представљају непосредан финансијски издатак привредног субјекта према држави (нпр. увећање таксе за издавање дозволе коју привредни субјекат плаћа приликом подношења захтева) и разликују се од трошкова који настају у вези са самим административним поступком (нпр. трошак добијања уверења о здравственом стању животиње коју издаје ветеринар). У зависности од учесталости плаћања, финансијски трошак може бити једнократан, када се дажбина плаћа само једном (нпр. једнократна такса за издавање одобрења) или вишекратан, када се дажбина плаћа периодично или континуирано (нпр. годишња накнада за заштиту животне средине). Финансијски трошкови процењују се на основу износа нове или увећане дажбине коју привредни субјекат плаћа држави и броја привредних субјеката на које се та обавеза односи. Укупни трошак добија се множењем износа дажбине са очекиваним бројем обвезника, односно бројем плаћања у релевантном периоду.

Структурни трошкови обухватају трошкове које привредни субјекти сносе приликом прилагођавања начина производње и/или пружања услуга захтевима које опција поставља. Реч је о трошковима који, за разлику од административних и финансијских, најчешће подразумевају дубљу и трајнију промену у организацији пословања, технологији или процесу рада (нпр. трошак набавке нове опреме потребне за усклађивање производног процеса са новим техничким захтевима). Приликом процене структурних трошкова потребно је разликовати да ли су они једнократни или вишекратни, као и краткорочни или дугорочни. **Једнократни трошкови** су, нпр. набавка и уградња нове опреме или софтвера, док су **вишекратни трошкови**, нпр. периодична замена филтера или зарада стручњака које су привредни субјекти обавезни да запосле (нпр. стручњаци за безбедност на раду). Са друге стране пример за **краткорочни трошак** је прилагођавање производне линије приликом увођења новог захтева, док у **дугорочни трошак** спада трошак одржавања производне линије. Износ појединачног трошка утврђује се на основу података самих привредних субјеката, понуда добављача, тржишних цена, постојећих база података или експертских процена, у зависности од природе трошка. Укупни структурни трошак на нивоу привреде добија се множењем процењеног трошка по привредном субјекту са бројем субјеката који ће бити изложени том трошку, при чему се код вишекратних и дугорочних трошкова узима у обзир учесталост њиховог настанка и период на који се процена односи.



Слика 9 Врсте трошкова прилагођавања државној интервенцији које сносе привредни субјекти

Приликом анализе економских ефеката, посебна пажња посвећује се утицају опције на **конкурентност и конкуренцију привредних субјеката**, с обзиром на то да ова два појма, иако повезана, обухватају различите аспекте пословног окружења.

Процена утицаја на конкурентност подразумева анализу како предложена опција мења услове под којима домаћа предузећа послују и конкуришу на домаћем и иностраном тржишту, односно мења способност домаћих привредних субјеката да се ефикасно такмиче по питању цена, квалитета и доступности својих производа на домаћем и иностраном тржишту. Овај сегмент сагледава чиниоце попут могућности пословног повезивања и удруживања, трансфера нових технологија и подстицања иновација, али и приступ изворима финансирања, услове за инвестирање, квалитет радне снаге и нове обавезе које се намећу послодавцима. Нпр., увођење субвенција за улагање у унапређење енергетске ефикасности у прехрамбеној индустрији може да унапреди конкурентност домаћих произвођача у односу на иностране.

Пример ефекта на конкурентност

Закон о дуалном образовању уређује модел средњег стручног образовања у којем ученик део образовања стиче у школи, кроз општеобразовне и стручне предмете, а део кроз учење кроз рад код послодавца. На тај начин ученик, поред теоријских знања, има прилику да стекне практичне вештине у реалном радном окружењу, као што су руковање машинама и алатима, примена радних процедура, контрола квалитета, поштовање правила безбедности и сарадња са другим запосленима. Основна намера овог модела је да се ученици током школовања непосредније упознају са пословима за које се образују и да по завршетку школе буду практично оспособљенији за обављање послова у струци.

Дуално образовање може да утиче на **квалитет радне снаге** кроз неколико механизама:

- **Боља усклађеност знања и вештина са потребама послодаваца.** Ученици се током школовања непосредно упознају са производним процесима, опремом, радним процедурама и захтевима конкретног радног места.

- **Смањење потребе за почетном обуком.** Ученици могу да стекну основне практичне вештине пре ступања у радни однос, чиме се потенцијално скраћује време потребно за њихово увођење у посао и смањују трошкови почетног оспособљавања.

- **Развој радних навика.** Рад у реалном радном окружењу може да допринесе развоју прецизности, одговорности, дисциплине, поштовања процедура и способности за рад у тиму.

Међутим, утицај дуалног образовања на квалитет радне снаге суочен је и са објективним ограничењима:

- **Зависност квалитета оспособљавања од услова код послодавца**. Ефекти зависе од тога да ли ученици обављају разноврсне задатке и стичу релевантне вештине или се њихова пракса своди на једноставне и понављајуће послове.

- **Ограничења практичног искуства у условима технолошког развоја.** Дуално образовање не може да замени теоријска знања и континуирано стручно усавршавање, који су важни за обављање сложенијих задатака и прилагођавање технолошким променама. Практичне вештине стечене током школовања могу временом да застаре, што намеће потребу за даљим учењем и усавршавањем

Дуално образовање може да утиче на **конкурентност привреде** кроз:

- **Смањење трошкова увођења радника у посао.** Ученици током школовања стичу практичне вештине потребне за обављање конкретних радних задатака, чиме се смањују време и трошкови које предузећа имају за њихово почетно оспособљавање.

- **Боља доступност одговарајуће радне снаге.** У прерађивачкој индустрији, дуално образовање може да допринесе обезбеђивању радника који су оспособљени за рад на конкретним машинама и за обављање одређених производних операција.

- **Повећање продуктивности.** Радници који су током школовања стекли потребне практичне вештине могу ефикасније да обављају радне задатке, што може да допринесе већој продуктивности предузећа.

Међутим, утицај дуалног образовања на **могућност праћења технолошког развоја је ограничен**. Дуално образовање само по себи не обезбеђује способност предузећа да развијају или уводе нове технологије. За то су, поред практичних вештина, потребни одговарајућа теоријска знања, инвестиције и континуирано усавршавање запослених.

Анализа ефеката на конкуренцију подразумева анализу ефеката опције на саму ситуацију на тржишту у којој се учесници, под равноправним условима, међусобно такмиче у погледу цене, квалитета, разноврсности робе или услуга и иновација, у настојању да остваре наклоност купаца и постигну своје пословне циљеве. Нпр., увођење лиценцирања које нове учеснике на тржишту оптерећује високим трошковима уласка (висока накнада за улазак на тржиште, прописан минимални број запослених, прописан број машина које мора да поседује привредни субјект, прописани минимални капацитети за складиштење итд.) може да наруши равноправне услове конкуренције у корист већ присутних привредних субјеката. Ова анализа се спроводи како би се спречило ненамерно стварање монопола, баријера за улазак нових фирми или повлашћеног положаја појединих актера. За спровођење овог дела анализе на сајту РСЈП, односно за идентификацију постојања овог ефекта, доступна је *Контролна листа за оцену постојања утицаја прописа на конкуренцију*.

Пример ефекта на конкуренцију

Ефекти Закона о трговачким праксама за одређене врсте производа на конкуренцију

Проблем који наведени закон настоји да реши произлази из структурне неравнотеже преговарачке моћи у ланцу снабдевања. Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП показао је да кашњење плаћања, нетранспарентне накнаде, трошкови увртавања производа у понуду, једностране измене уговорних услова и преношење пословних ризика са купца на снабдевача, значајно оптерећују пословање снабдевача. Ови ефекти су нарочито изражени код примарних пољопривредних произвођача и ММСП сектора, који имају ограничене изворе финансирања и мању могућност избора купаца и канала продаје. Примарни произвођачи и мањи снабдевачи често су фрагментисани, имају ограничене могућности складиштења и мали број расположивих купаца, док су откуп, прерада и малопродаја концентрисани у већој мери.

Непоштене трговачке праксе не морају истовремено представљати повреду прописа о заштити конкуренције. Купац може имати довољну преговарачку моћ да снабдевачу наметне неповољне услове иако нема доминантан положај на релевантном тржишту. Због тога Закон о трговачким праксама допуњује, али не замењује прописе о заштити конкуренције.

Идентификовани ефекти на конкуренцију:

Аспект конкуренције	**Очекивани ефекат**
Број и разноврсност учесника на тржишту	Закон не ограничава број или врсту учесника и не додељује искључива права. Смањењем ризика од непоштених пракси доприноси се опстанку мањих снабдевача и очувању разноврсније базе произвођача.
Услови тржишног надметања	Забрана једностраних измена уговора, неоправданих накнада и комерцијалне одмазде смањује могућност да поједини купци или снабдевачи стекну предност применом непоштених пракси. Тржишно надметање се више заснива на цени, квалитету, иновацијама и ефикасности.
Улазак нових снабдевача на тржиште	Ограничавање неоправданих накнада за увртавање производа, које су у појединим случајевима достизале 20% промета, смањује неценовне и финансијске баријере за улазак нових и мањих произвођача у продајне ланце, односно утиче негативно на конкуренцију.
Слобода формирања цена и избора пословног партнера	Закон не прописује цене нити ограничава избор снабдевача и производа. Забрањује једнострано мењање цене и употребу неодређених формула којима једна страна накнадно утврђује финансијску обавезу. Тиме се повећава транспарентност, без укидања тржишног формирања цена.
Положај савесних купаца	Купци који нису примењивали непоштене праксе више нису изложени конкуренцији оних који су додатни приход остваривали преношењем сопствених трошкова и ризика на снабдеваче. На тај начин су уједначена основна правила пословања.
Могући негативни ефекти	Постоји ризик да поједини купци, позивајући се на трошкове усклађивања, прекину сарадњу са одређеним снабдевачима или смање асортиман. Последице би могле бити смањење понуде и потенцијални раст цена. Зато је потребно пратити број активних снабдевача, структуру понуде, услове приступа продајним каналима и кретање цена.

Ово је добар пример *ex-ante* анализе ефеката на конкуренцију јер се не задржава на положају појединачног снабдевача, већ разматра функционисање тржишта у целини: могућност уласка нових учесника, опстанак постојећих снабдевача, постојање баријера, слободу формирања цена и избора производа, као и основу на којој се привредни субјекти међусобно надмећу.

Анализа правилно препознаје да разлика у преговарачкој моћи сама по себи није забрањена. Проблем настаје када се та разлика користи за једнострано наметање трошкова, ризика и услова који могу да отежају улазак на тржиште, ослабе постојеће снабдеваче или их потисну са тржишта.

Квалитет анализе додатно је повећан идентификовањем могућег негативног сценарија – смањења асортимана или прекида сарадње са појединим снабдевачима. Тиме се показује да позитиван циљ прописа не значи да се могући негативни ефекти на структуру понуде, цене и избор потрошача могу занемарити.

Такође, приликом анализе економских ефеката, посебно се разматра **утицај опције на пословање ММСП сектора**, имајући у виду њихову делатност, форму организовања и обим пословне активности, будући да ова категорија субјеката, због ограничених ресурса и капацитета, трошкове примене опције

по правилу теже подноси у односу на велике привредне субјекте. Нпр., обавеза увођења нове опреме у производни процес може представљати веће оптерећење за мало предузеће јер исти фиксни трошак представља већи трошак по јединици производа, с обзиром на његов мањи обим производње, док се код великог произвођача исти трошак распоређује на већи обим производње. Начин утврђивања утицаја описан је у делу *3.6.4.1.2 Анализа ефеката на микро, мале и средње привредне субјекте.*

Након идентификације трошкова и користи за привредне субјекте и њихове процене, врши се **међусобно поређење опција** како би се утврдило да ли користи оправдавају трошкове предложене опције. Где год је то могуће, трошкове и користи потребно је квантитативно исказати, како би њихово поређење било што објективније и засновано на мерљивим показатељима. При томе, трошак и корист не морају увек настати код истих привредних субјеката: нпр., произвођач може сносити трошак уградње енергетски ефикасније опреме, али истовремено остварити корист кроз смањење потрошње енергије, док у другом случају привредни субјект може сносити трошак уградње опреме за смањење емисија, док корист од смањеног загађења остварују грађани и држава кроз бољи квалитет животне средине и мање трошкове заштите здравља.

3.5.4.1.1 Административни трошкови

Административни поступак представља управни или други поступак који спроводе органи и организације који врше јавна овлашћења, а који се покреће по захтеву привредних субјеката или грађана ради остваривања одређеног права или испуњавања прописане обавезе. Административни поступци представљају поступке издавања лиценци, дозвола, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврда, сертификата, мишљења, обавештења, сведочанстава и других аката, односно уноса достављених података у јавне евиденције и регистре, односно достављање извештаја и информација. **Административни захтев** је услов обезбеђења одређене документације или натписа које привредни субјекти и остали пружаоци услуга треба да испуњавају у складу са прописима да би несметано обављали пословање који се не доставља органу или организацији која врши јавна овлашћења, али се проверава у току инспекцијског надзора (нпр. поседовање правилника о систематизацији радних места или обележавање забране пушења у службеним просторијама).

Административни трошак настаје као трошак времена и новца које привредни субјекат или грађанин утроше у вези са административним поступком, односно захтевом и обухвата трошкове:

- информисања о самом поступку или захтеву,
- припреме и достављања захтева, пријаве или обавештења и пратеће документације,
- ангажовања трећег лица уколико је потребно,
- вршења прописаних плаћања,
- преузимања акта којим је у поступку одлучено.



Слика 10 Административни поступак

Административно оптерећење је део укупних административних трошкова који настају искључиво услед захтева који су наметнути прописима. **Нпр.** привредни субјекат и без законске обавезе води пословне књиге ради праћења сопственог пословања, па трошак њиховог вођења не представља административно оптерећење. С друге стране, обрачун пореза,састављање и подношење пореске пријаве настају искључиво услед законом наметнуте обавезе, те трошак тих активности представља административно оптерећење.

Административни трошак утврђује се применом **Модела стандардног трошка** којим се административни поступак разлаже на појединачне административне активности које привредни субјекат или грађанин мора да спроведе. Нпр. - упознавање са информационим захтевом, прикупљање документације коју странка већ поседује, прикупљање документације од трећих лица, израда нових докумената, ангажовање трећих лица, одржавање интерних састанака и састанака са трећим лицима, набавка потребне информационе технологије, израда захтева, копирање, провера, достављање захтева и информација, вршење плаћања, као и преузимање излазног акта надлежног органа.

За сваку административну активност процењује се колико је времена и новца потребно за њено извршење (новац се процењује кроз цену радног сата службеника који спроводи административну активност) и додатни трошкови који при томе настају (трошак ангажовања трећег лица, трошак копирања, трошак складиштења архивске грађе итд.). Трошак административних активности обрачунава се на следећи начин:

Трошак административне активности = време × сатница + додатни трошкови

Административни трошак појединачног субјекта се израчунава као сума трошкова свих административних активности које је потребно спровести унутар једног административног поступка.

Појединачни административни трошак = Σ трошак административне активности

Административни трошак на нивоу привреде у току једне године се обрачунава као производ појединачног административног трошка и броја подносилаца захтева, односно броја обвезника за ту годину.

Административни трошак на нивоу привреде = појединачни административни трошак × број захтева/обвезника

Пре него што се приступи обрачуну трошка административне активности потребно је прецизно утврдити:

- које активности странка у поступку мора да спроведе,
- која документа су већ у њеном поседу,

- која документа мора да прибави од трећих лица,
- која документа мора сама да изради,
- да ли се захтев подноси у слободној форми или на прописаном формулару,
- који је износ таксе и начин плаћања,
- на који начин се захтев подноси (електронски, поштом, лично) и преузима донето решење,
- Колика је учесталост подношења захтева (годишње, квартално, месечно, итд.).

Да би се прецизно утврдило време потребно за извршавање административних активности и учесталост коришћења услуга трећих лица (адвоката, рачуновођа и сертификованих, акредитованих и других стручњака) примењују се различите методе, у зависности од сложености захтева, расположивих ресурса и броја регулисаних субјеката и то:

- **Прикупљање података** online упитницима подразумева прикупљање података од већег броја регулисаних субјеката о уобичајеним и честим административним поступцима и захтевима (нпр. порески и царински поступци, поступци регистрације, вођење пословних књига итд.).
- **Интервјуи са запосленима** код подносилаца захтева или експертима у области који се спроводе у циљу прикупљања информација о специфичнијим административним поступцима које спроводи мањи број субјеката (нпр. административни поступци у фармацији).
- **Метод штоперице** подразумева непосредно мерење времена потребног за извршавање сваке појединачне административне активности симулацијом административних поступка из перспективе субјекта на који се поступак односи. Овај метод је подобан за једноставне административне активности као што су попуњавање формулара, израда једноставнијих докумената као што су спискови, изјаве итд.

За потребе обрачуна административног трошка развијен је **електронски калкулатор** коме се може приступити путем сајта РСЈП[9]. Калкулатор садржи предефинисане називе активности, као и вредност сатнице по годинама израчунате на основу података РЗС-а.

Приликом формулисања опције која захтева успостављање новог или измену постојећег административног поступка или захтева потребно је обезбедити да они буду **оптимизовани**, тј. да административни трошкови буду минимални приликом успостављања новог административног поступка или захтева, односно да се у случају измене административног поступка или захтева обезбеди уштеду (смањење) административног трошка.

У пракси се могућност за **смањење административног оптерећења** најчешће јавља у следећим ситуацијама:

- када није прописан образац захтева или пријаве, па странка мора да израђује документ у слободној форми;
- када се од странке захтева да прибавља и доставља податке које други орган већ поседује, уместо да их орган прибави по службеној дужности;
- када поступак није довољно дигитализован;
- када се више повезаних поступака не може обавити у оквиру једног обједињеног поступка или на једном месту;
- када се захтева документација која није неопходна за одлучивање;
- када се спроводе поступци који више немају јасну сврху;
- када се прописују таксе које нису оправдане стварним трошковима поступка.

[9] *https://rsjp.gov.rs/cir/regulatorna-reforma/kalkulator-troskova-administrativnih-postupaka/*

Пример обрачуна административног трошка и потенцијалних административних уштеда

Као пример за обрачун административног трошка узећемо поступак прибављања дозволе за обављање делатности производње дувана. Обвезници прибављања дозволе су привредни субјекти који обављају делатност производње дувана, а сама обавеза прибављања дозволе је уведена како би се спречила нелегална производња и промет дувана.

Да би привредни субјект прибавио ову дозволу, потребно је да спроведе следеће административне активности:

- Упознавање са административним поступком (информације су доступне на РАП, претпоставка је да подносиоцу захтева не треба више од 30 минута да се упозна са поступком);
- Прикупљање документације у поседу субјекта:
  - Акт о одређивању, односно ангажовању лица које руководи процесом производње дувана и изјава одговорног лица о неосуђиваности (израђује и издаје подносилац захтева, претпоставка је да му не треба више од 30 минута за израду ових докумената);
  - Доказ о плаћеној републичкој административној такси за решење о испуњености услова, копија (потребно време за меморисање 2 минута).
- Прикупљање документације у поседу трећих лица:
  - Доказ о поседовању или праву на најмање 5 хектара обрадивих површина (Извод из Републичког геодетског завода, купопродајни уговор или уговор о закупу) и сви закључени уговори са обрађивачима дувана, односно извозницима, оверене копије (претпоставка је да је време потребно за прибављање копије и овере код нотара 60 минута, претпоставка да је укупан број страна који треба да се овери 10, те да је укупни трошак овере и копирања 3.150 РСД);
  - Записник пољопривредне инспекције о испуњености услова који се односе на поседовање техничких могућности за пољопривредну производњу дувана и друге радње (потребно је обавити разговор са пољопривредним инспектором, заказати надзор и провести време са инспектором у току надзора, процена је да је потребно време око 360 минута);
  - Израда захтева (доступан је формулар за чије попуњавање је потребно издвојити 30 минута).
- Плаћање издатака (плаћа се републичка административна такса која са провизијом банке износи 3.800 РСД10, а време потребно за вршење електронског плаћања износи 5 минута);
- Подношење захтева и документације (захтев и документација могу да се поднесу електронском поштом, потребно време за скенирање документације и слање мејла је 30 минута).

Простор за остваривање уштеде, односно умањења административног трошка се налази у:

- прибављању потврде о неосуђиваности по службеној дужности (смањење утрошка времена за 15 минута),
- омогућавању електронског плаћања путем портала еУправе (смањење утрошка времена од 2 минута потребних за меморисање извода),
- укидању потребе за овером копије доказа о поседовању или праву на најмање 5 хектара обрадивих површина и уговора са обрађивачима, односно извозницима дувана (умањење утрошка времена од 60 минута и укидање трошкова овере),
- упућивању пољопривредног инспектора у надзор од стране надлежног органа (умањење утрошка времена од 60 минута).

[10] У зависности од интерпретације методологије Модела стандардног трошка, такса или други финансијски трошак спровођења поступка може, али и не мора да буде обухваћена обрачуном. Имајући у виду ситуације у пракси у којима се финансијски трошак административног поступка неправилно обрачунава (нпр. наплаћује се више такси по истом основу), те могућности за остваривање уштеда у случају смањења овог трошка, препорука је да се финансијски трошак административног поступка укључи у обрачун административног трошка.

Обрачун административних трошкова пре оптимизације

Редни број	Административна активност	Време у h	Сатница	Производ	Додатни трошак	Укупно
1	Упознавање са административним поступком	0,5	690	345		345
2	Прикупљање документације у поседу субјекта	0,533	690	367,77		367,77
3	Прикупљање документације у поседу трећих лица	7,00	690,00	4.830,00	3.150,00	7.980,00
4	Израда захтева	0,50	690,00	345,00		345,00
5	Плаћање издатака	0,08	690,00	57,27	3.800,00	3.857,27
6	Подношење захтева	0,50	690,00	345,00		345,00
Појединачни трошак						13.240,04
Број поднетих захтева						50
Укупан административни трошак на нивоу привреде						662.002,00

Обрачун умањених административних трошкова након оптимизације

Редни број	Административна активност	Време у h	Сатница	Производ	Додатни трошак	Укупно
1	Упознавање са административним поступком	0,50	690,00	345,00		345,00
2	Прикупљање документације у поседу субјекта	0,25	690,00	172,50		172,50
3	Прикупљање документације у поседу трећих лица	5,00	690,00	3.450,00		3.450,00
4	Израда захтева	0,50	690,00	345,00		345,00
5	Плаћање издатака	0,08	690,00	57,27	3.800,00	3.857,27
6	Подношење захтева	0,50	690,00	345,00		345,00
Појединачни трошак						8.514,77
Број поднетих захтева						50
Укупан административни трошак на нивоу привреде						425.738,50

Одузимањем износа административног трошка након оптимизације поступка од износа административног трошка поступка који није оптимизован добија се уштеда, која у овом случају износи 236.263,50 РСД.

3.5.4.1.2 Анализа ефеката на микро, мале и средње привредне субјекте

Критеријуми на основу којих се привредни субјекти разврставају према величини прописани су Законом о рачуноводству. Ови критеријуми односе се на број запослених, висину пословног прихода и висину пословне добити. Ради једноставнијег приказа и анализе, РЗС привредне субјекте разврстава према броју запослених, у складу са правилима Еуростата. Према овом критеријуму, микро привредна друштва имају до 9 запослених, мала до 49, а средња до 249 запослених. У групу микро привредних субјеката спада и више од 99% предузетника.

Потреба за посебном анализом ефеката на ММСП сектор произлази из његовог значаја за привреду, али и из специфичне позиције ових привредних субјеката у односу на већа привредна друштва. Према подацима Агенције за привредне регистре, они чине 99,7% укупног броја привредних субјеката у реалном сектору и запошљавају 67% запослених у реалном сектору. Истовремено, ови субјекти по правилу располажу мањим људским и техничким капацитетима, мањим капиталом и имају ограниченији приступ изворима финансирања и другим ресурсима. Због тога трошкови и обавезе које произлазе из одређене опције могу за њих представљати значајно веће оптерећење у односу на већа привредна друштва. Посебна анализа омогућава да се утврди да ли и у којој мери разматрана опција различито утиче на ове субјекте, као и да се, када је то оправдано, размотре начини за смањење непотребних административних, финансијских и других оптерећења која сносе ова предузећа.

Анализа ефеката на микро, мала и средња привредна друштва спроводи се применом **Теста утицаја на ММСП сектор**. За спровођење теста доступна је апликација на интернет страници РСЈП која користи последње доступне податке РЗС разврстане по величини и правној форми привредних субјеката. 11.

У првом кораку потребно је **идентификовати права и обавезе**, односно промене начина њиховог остваривања које произлазе из разматране опције и утврдити на које се привредне субјекте оне односе. Том приликом се утврђује делатност, правна форма и величина привредног субјекта како би се добили што прецизнији подаци за анализу. Апликација омогућава аутоматско приказивање последњих доступних података РЗС за изабране категорије привредних субјеката.

Након идентификовања привредних субјеката на које ће разматрана опција имати ефекте, приступа се **анализи њихове економске снаге**. Ова анализа има за циљ да се сагледа значај групе субјеката која се посматра и њена способност да одговори на обавезе и трошкове који могу настати применом опције. Анализирају се подаци о броју привредних субјеката у посматраној групи, броју запослених, пословном промету и бруто додатој вредности коју ти субјекти остварују. Поред тога, анализирају се број субјеката који обављају извозне и увозне активности, као и вредност њиховог извоза и увоза.

Такође, потребно је анализирати и податке прикупљене у **консултативном процесу** са ММСП сектором. Сагледавају се њихове примедбе, коментари и предлози у вези са разматраном опцијом, а посебно информације о трошковима, административним и другим оптерећењима која би њеном применом могла настати. Ови подаци доприносе бољем разумевању практичних последица опције и њеног утицаја на пословање ових субјеката.

На основу претходно спроведених анализа приступа се **сагледавају могуће мере за умањење негативног утицаја** на ММСП сектор, уколико он потенцијално постоји. У овој фази разматрају се могућности као што су: поједностављено извештавање, умањење такси и накнада, пореска изузећа и олакшице, поједностављени надзор, одложена примена, односно постепено увођење нових обавеза и дужи рокови за испуњавање обавеза, оптимизација административног поступка, ћутање управе, финансијска подршка за прилагођавање новим захтевима, бесплатна стручна подршка, обуке и информисање. Потребно је настојати да се ММСП сектор не излажу непотребним обавезама, трошковима и другим оптерећењима, односно да се, када је то могуће, њихов утицај сведе на најмању оправдану меру. Међутим, приликом избора најпогодније мере за умањење негативног утицаја потребно је водити рачуна о томе да се њеном применом не доведе у питање остваривање циља који се разматраном опцијом жели постићи (нпр. ослобађање од обавезе сакупљања и предаје отпада за микро и мале аутосервисе директно угрожава остварење циља који се односи на заштиту животне средине имајући у виду да су аутосервиси претежно микро и мали привредни субјекти, те да је укупна величина отпада који стварају велика).

[11] *https://rsjp.gov.rs/cir/mmsp/*

У следећем кораку обрачунавају се трошкови које разматрана опција ствара за ММСП сектор. Најпре се обрачунавају административни трошкови, при чему је у оквиру апликације доступан калкулатор за њихов обрачун. Након тога приступа се обрачуну финансијских и структурних трошкова. Добијени резултати омогућавају да се укупно оптерећење сагледа у односу на економску снагу посматраних привредних субјеката. Уколико се утврди да су трошкови несразмерно високи у односу на њихову економску снагу и да би могли да угрозе одрживост њиховог пословања, анализа се враћа на корак у којем се разматрају могућности за умањење негативног утицаја на ММСП сектор. На тај начин обезбеђује се да коначно решење оствари постављени циљ, уз истовремено избегавање непотребног и несразмерног оптерећења ових субјеката.

Пример утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте

Анализа ефеката Предлога уредбе којим се уређује програм подршке за увођење ESG[12] принципа за ММСП сектор у Републици Србији

Разматра се увођење програма којим би ММСП сектору у Републици Србији била додељивана бесповратна средства за увођење ESG принципа у пословање. Подршка би могла да обухвати унапређење енергетске и ресурсне ефикасности, смањење отпада и емисија, увођење система за праћење података, обуку запослених и припрему поједностављених ESG планова и извештаја.

Програм би био добровољан, али би услови пријављивања, учешћа и извештавања могли различито да утичу на ММСП сектор. Зато је потребно испитати да ли би административни и други трошкови могли да одврате микро и мале привредне субјекте од учешћа или да их доведу у неповољнији положај у односу на веће привредне субјекте.

Обухват и економска снага привредних субјеката

Према подацима РЗС, у Републици Србији је 2023. године пословало 110.287 предузећа обухваћених овом статистиком. Од тог броја, 94.078 била су микро, 12.613 мала, 2.953 средња, а 643 велика предузећа.

Величина предузећа	Број предузећа	Учешће у броју предузећа	Учешће у запослености	Учешће у промету	Учешће у бруто додатој вредности
Микро	94.078	85,3%	13,2%	14,8%	11,0%
Мала	12.613	11,4%	19,5%	20,8%	17,0%
Средња	2.953	2,7%	23,1%	24,5%	23,0%
Укупно ММСП	109.644	99,4%	55,8%	60,1%	51,0%

Подаци показују да ММСП сектор чини готово целокупну популацију предузећа, али да њихова економска снага није равномерно распоређена. Микро предузећа чине више од четири петине посматраних предузећа, али остварују 11% бруто додате вредности. Због тога исти фиксни трошак припреме документације или извештавања представља знатно веће релативно оптерећење за микро предузеће него за средње или велико предузеће.

Подаци РЗС-а у односе се на привредна друштва и задруге обухваћене обрадом годишњих финансијских извештаја. При утврђивању коначног броја потенцијалних корисника програма потребно је обухватити и предузетнике који испуњавају услове програма.

Посматрано према делатности, највеће учешће у укупном броју предузећа имају следећи сектори:

[12] ESG је скраћеница од енглеских речи Environmental, Social and Governance и означава оквир за сагледавање еколошких, друштвених и управљачких аспеката пословања. Еколошки аспект обухвата утицај на животну средину и климатске промене, друштвени аспект однос према запосленима, потрошачима и заједници, док се управљачки аспект односи на начин управљања, транспарентност, пословну етику и усклађеност пословања.

Сектор	Учешће у броју предузећа	Оријентациони број предузећа	Значај ESG принципа за сектор
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила	28,5%	око 31.400	Ланци снабдевања, амбалажа, отпад, енергетска ефикасност објеката и логистике
Прерађивачка индустрија	14,4%	око 15.900	Потрошња енергије и материјала, отпад, емисије и захтеви извозних тржишта
Стручне, научне, иновационе и техничке делатности	13,8%	око 15.200	ESG саветовање, мерење и обрада података, техничка решења и верификација
Грађевинарство	9,4%	око 10.400	Енергетска ефикасност, грађевински отпад и употреба материјала са мањим утицајем на животну средину
Информисање и комуникације	7,4%	око 8.200	Дигитални системи за праћење података и извештавање, софтверска решења и потрошња енергије

Поред наведених сектора, посебно треба размотрити саобраћај и складиштење, услуге смештаја и исхране и производњу хране, због потрошње горива и енергије, настанка отпада и непосредног утицаја на животну средину.

Идентификација могућих ефеката

Врста ефекта	Позитивни ефекти	Негативни ефекти и ризици
Директни ефекти	Бесповратна средства смањују трошкове улагања у енергетску ефикасност, софтвер, опрему, обуку и друга ESG унапређења;Ствара се додатна тражња за услугама домаћих консултаната, ИТ предузећа, инсталатера и других добављача.	Настају трошкови припреме пријаве, ESG процене и акционог плана, прикупљања података и извештавања; Корисници сносе трошкове сопственог учешћа и морају да обезбеде ликвидна средства до исплате субвенције.
Индиректни ефекти	Смањење потрошње енергије и материјала може смањити трошкове пословања; Увођење ESG у пракси може олакшати укључивање у ланце снабдевања, наступ на иностраном тржишту и приступ изворима финансирања.	Захтевни услови и документација могу фаворизовати субјекте који већ имају стручне и административне капацитете; Микро предузећа могу одустати од пријаве иако би код њих подршка произвела значајне ефекте.
Трајни трошкови	Успостављени систем праћења података може унапредити управљање трошковима и пословно одлучивање.	Годишње прикупљање података, извештавање, спољна провера, одржавање софтвера и обука запослених могу створити трајно оптерећење.

Трошкови спровођења конкретних ESG мера зависили би од делатности и изабраног улагања. У овом примеру може се претпоставити да би основна дигитализација, обука и успостављање система за праћење података коштали између 100.000 и 500.000 РСД, док би улагања у опрему, енергетску ефикасност, амбалажу или управљање отпадом могла износити од 500.000 до више милиона РСД.

Илустративни обрачун административног трошка

Ради приказа могућег оптерећења, претпоставља се да се у првој години пријављује 1.000 привредних субјеката: 860 микро, 115 малих и 25 привредних субјеката средње величине. Ова структура приближно одговара структури предузећа према величини у подацима РЗС-а.

За потребе обрачуна претпостављен је трошак радног часа од 1.000 РСД. Износи ангажовања спољног стручњака представљају претпоставке, а у стварној анализи треба да буду проверени кроз консултације и истраживање тржишних цена.

Величина субјекта	Потребно интерно време	Претпостављени трошак спољне помоћи	Трошак пријаве пре поједностављења	Трошак после корективних мера
Микро	12 часова	50.000 РСД	62.000 РСД	12.000 РСД
Мали	24 часа	80.000 РСД	104.000 РСД	44.000 РСД
Средњи	40 часова	120.000 дРСД	160.000 РСД	100.000 РСД

У почетној опцији претпостављено је да сви подносиоци морају да доставе извештај који је припремио спољни стручњак. У коригованој опцији микро субјекти попуњавају поједностављен образац самопроцене, док су за мала и средња предузећа обезбеђени стандардизовани обрасци, бесплатна саветодавна подршка и делимично покриће трошкова стручне помоћи.

Према наведеним претпоставкама, укупан административни трошак за 1.000 подносилаца износио би око 69,28 милиона РСД у почетној опцији. После увођења корективних мера трошак би износио око 17,88 милиона РСД. Оптерећење би се тиме смањило за приближно 51,4 милиона РСД, односно за око 74%.

Овај обрачун не обухвата трошкове самих инвестиција, јер њихова висина зависи од врсте пројекта. У детаљној анализи било би потребно посебно израчунати износ сопственог учешћа, трошкове финансирања, трошкове одржавања и очекиване уштеде за сваку значајнију групу корисника.

Консултације са ММСП секторомПре утврђивања коначних услова програма потребно је спровести консултације са представницима ММСП секторaиз различитих делатности и региона. Кроз процес консултација треба проверити:

- време и трошкове потребне за припрему пријаве;
- доступност података који се траже од подносиоца;
- потребу за ангажовањем консултаната и других спољних стручњака;
- расположивост средстава за сопствено учешће;
- могућност праћења и годишњег извештавања;
- очекиване уштеде и друге користи од улагања;
- разлоге због којих би микро и мали субјекти могли да одустану од пријављивања.

У консултације треба укључити и привредне коморе, пословна удружења, регионалне развојне агенције, финансијске институције и пружаоце ESG, ИТ и техничких услуга.

Мере за умањење негативних ефеката

На основу спроведене анализе могу се размотрити следеће мере:

- прибављање података из службених евиденција, без обавезе подносиоца да доставља документацију којом орган већ располаже;
- електронско подношење пријаве и извештаја;

- поједностављена ESG самопроцена и скраћени акциони план за микро субјекте;
- различит обим извештавања у зависности од величине субјекта и вредности одобреног пројекта;
- изузимање микро субјеката од обавезне спољне провере извештаја, осим код пројеката веће вредности или повећаног ризика;
- већи проценат подршке за микро и мала предузећа, уз мањи проценат обавезног сопственог учешћа;
- посебне буџетске линије или додатни бодови за микро субјекте како их средња предузећа не би потиснула приликом расподеле средстава;
- признавање трошкова стручне помоћи, софтвера, обуке и прикупљања података као прихватљивих трошкова;
- бесплатни секторски обрасци, упутства, обуке и саветодавна подршка током прве године примене;
- заједничка набавка софтвера и других услуга ради смањења појединачних трошкова;
- постепено увођење захтева за извештавање и дужи рокови за микро субјекте;
- контрола заснована на процени ризика, уместо истог обима контроле за све кориснике.

Резултати анализе

Програм подршке може имати значајне позитивне ефекте на ММСП сектор, нарочито кроз смањење трошкова енергије и материјала, унапређење пословних процеса и лакши приступ ланцима снабдевања и финансирању.

Међутим, почетна опција, у којој би сви подносиоци били обавезни да доставе једнако обимну документацију и извештај спољног стручњака, створила би несразмерно оптерећење за микро предузећа. Исти фиксни трошак има знатно већи утицај на субјекте са малим бројем запослених, нижим приходима и ограниченим административним капацитетима.

Зато је оправдано увести различите захтеве према величини субјекта, вредности пројекта и нивоу ризика. Потпуно ослобађање микро субјеката од свих обавеза не би било одговарајуће јер би отежало контролу наменског коришћења средстава и праћење резултата. Поједностављено извештавање, већи интензитет подршке и бесплатна стручна помоћ представљају сразмерније решење: омогућавају остварење циља програма, а истовремено смањују ризик да микро и мала предузећа буду искључена због недостатка новца, времена или стручних капацитета.

Пример идентификације економских ефеката

У примеру у вези са загађењем ваздуха, идентификоване су различите регулаторне, економске, финансијске и информативно-едукативне мере за решавање проблема загађења ваздуха из индивидуалних ложишта. Након идентификовања опција, следећи корак је утврђивање њихових очекиваних ефеката, при чему је потребно разликовати:

- директне ефекте, који непосредно настају за привредне субјекте, домаћинства, грађане, органе државне управе и локалне самоуправе, и друге органе и организације, који су обухваћени или погођени мером;

- индиректне ефекте, који накнадно настају на другим тржиштима или се испољавају кроз промене потрошње, запослености, продуктивности, увоза, цена и расположивог дохотка;

- позитивне ефекте, који представљају користи од спровођења мере;

- негативне ефекте, који обухватају трошкове, ризике и могуће нежељене последице.

У наставку су приказани могући економски ефекти мере увођења и контроле примене стандарда квалитета горива (угља, огревног дрвета, пелета и других горива).

Ова регулаторна мера подразумева прописивање минималних захтева у погледу квалитета горива која се стављају на тржиште и користе у индивидуалним ложиштима. Захтеви се могу односити на

влажност огревног дрвета, садржај штетних материја и друга својства угља и пелета која утичу на ефикасност сагоревања и ниво емисија.

Врста ефекта	Позитивни економски ефекти	Негативни економски ефекти
Директни ефекти	Развој тржишта за сушење и прераду огревног дрвета, прераду угља и производњу квалитетнијих горива; Повећање тражње за услугама испитивања, контроле и сертификације; Могућност отварања нових радних места и стварања веће додате вредности у домаћој производњи и преради горива; Уједначени услови пословања за произвођаче и продавце који поштују стандарде.	Трошкови прилагођавања производње и складиштења, укључујући набавку опреме за сушење дрвета и прераду угља; Трошкови испитивања, сертификације и доказивања усаглашености горива; Нарочито оптерећење за микро и мале произвођаче и продавце, који могу имати ограничене финансијске и техничке капацитете за прилагођавање.
Индиректни ефекти	Ефикасније сагоревање и могуће смањење количине горива потребне за производњу исте количине топлоте; Мање загађење може допринети смањењу респираторних обољења, већој радној способности и продуктивности запослених и нижим трошковима одсуствовања са рада; Доследна контрола квалитета може допринети смањењу нелојалне конкуренције на тржишту горива.	Могуће повећање малопродајних цена квалитетнијих горива услед трошкова прилагођавања, испитивања и сертификације; Постоји ризик од развоја неформалног тржишта и продаје горива неодговарајућег квалитета ако контрола примене стандарда није довољно делотворна; Могуће је и привремено смањење понуде горива док се произвођачи и продавци не прилагоде новим захтевима.

Циљне групе и заинтересоване стране на које треба обратити посебну пажњу:

- произвођачи, прерађивачи, увозници и продавци угља, дрвета, пелета и других горива;
- лабораторије, сертификациона и контролна тела;
- произвођачи и добављачи опреме за сушење и прераду горива;
- микро и мали привредни субјекти који могу имати веће релативне трошкове прилагођавања;
- домаћинства која користе индивидуална ложишта;
- грађани;
- органи државне управе и локалне самоуправе;
- други органи и организације итд.

За процену значаја ових ефеката потребно је прикупити податке о броју произвођача и продаваца, количини горива која се ставља на тржиште, потребним улагањима у опрему, трошковима испитивања и сертификације, могућем утицају на малопродајне цене, броју привредних субјеката који би могли да напусте тржиште због немогућности прилагођавања, али и о проценама могућег смањења загађења по основу примене ове мере.

3.5.4.2 Анализа ефеката на друштво

Анализа ефеката на друштво има за циљ да сагледа како предложене опције утичу на грађане, а посебно на осетљиве друштвене групе. Анализирају се директни и индиректни, позитивни и негативни ефекти. Анализа треба да покаже да ли предложена опција доприноси унапређењу услова живота грађана, остваривању њихових права и доступности роба, приватних и јавних услуга или производе додатне

трошкове, ограничења или друге негативне ефекте. **Директан ефекат** настаје када опција непосредно мења права, обавезе или услове за грађане, нпр. увођењем обавезне замене личних докумената или увођењем права на родитељски додатак за одређене категорије грађана. **Индиректан ефекат** постоји када опција најпре утиче на понашање других актера или на правила која се примењују у одређеном сектору, а затим се та промена посредно одражава на грађане. Нпр. увођење строжих еколошких стандарда за индустрију може повећати трошкове пословања, што се последично може одразити на повећање цена грејања за домаћинства. Истовремено, таква промена може подстаћи преусмеравање инвестиција ка чистијим технологијама и допринети унапређењу квалитета животне средине.



Слика 11 Ефекти на друштво

Први корак анализе ефеката на друштво подразумева **прецизно утврђивање права, обавеза и правних интереса грађана** које опција уводи, укида или мења, као и начина на који ће се они у пракси остваривати **и одређивање циљне групе грађана на које ће она утицати**. Ове промене могу се односити на увођење нових или укидање постојећих права и обавеза (нпр. увођење права на одређену врсту подршке породицама с децом или обавезе плаћања акцизе на електричну енергију), измену услова и поступака за њихово остваривање (нпр. промена критеријума за остваривање права на социјалну помоћ), као и на промену доступности јавних услуга и начина на који грађани остварују своје правне интересе (нпр. увођење обавезе заказивања прегледа електронским путем или промена територијалних и других услова под којима грађани могу да остваре право на одређену здравствену). Циљне групе могу обухватати све грађане или одређене категорије становништва, као што су деца, старији, особе са инвалидитетом, незапослени, корисници услуга социјалне и здравствене заштите, као и друге осетљиве друштвене групе. При идентификовању циљних група важно је избећи посматрање грађана као јединствене групе, јер разлике у њиховом положају, потребама, приходима, месту становања или другим околностима могу довести до значајно различитих ефеката истог решења. Нпр., увођење електронског начина подношења захтева за остваривање права из области социјалне заштите може олакшати приступ услугама већини грађана, али истовремено отежати приступ старијим лицима, лицима са ниским нивоом дигиталних вештина или лицима која немају приступ Интернету.

Следећи корак је утврђивање **расподеле трошкова и користи** између идентификованих циљних група. Потребно је сагледати које групе ће имати користи од предложене опције, а које ће сносити трошкове или бити изложене другим негативним ефектима. Трошкови за грађане могу бити административни и финансијски као код привредних субјеката, али и трошкови обавезног обезбеђивања појединачног добра или услуге (нпр. трошкови набавке комплета прве помоћи за власнике путничких возила) или трошкови који произилазе из раста цена добара или услуга које користе грађани због преваљивања

трошкова са привредних субјеката на грађане. Нпр., увођење обавезе за трговце да користе одређену врсту еколошки прихватљиве амбалаже може повећати њихове трошкове пословања. Уколико трговци те додатне трошкове преваљују на потрошаче, они се могу одразити на повећање цена производа, чиме се део трошка нове обавезе са привредних субјеката преноси на грађане.

Поред увећања или умањења трошкова, ефекти на грађане могу да обухвате и **ограничење или повећање доступности добара и услуга од значаја за животни стандард** (храна, пијаћа вода, становање, енергија, културни садржаји, итд.) **и јавних услуга** (здравство, образовање, социјална заштита, правично суђење итд.). Поред тога пажњу треба обратити на ефекте опције на тржиште рада, запошљавање, услове за рад и синдикално удруживање, као и на здравље људи. Нпр., увођење обавезе послодаваца у грађевинској индустрији да на радним платформама обезбеде системе за спречавање падова са висине, укључујући заштитне ограде и одговарајућу опрему за заштиту радника, директно доприноси унапређењу безбедности и здравља на раду јер смањује ризик од повреда и смртних случајева услед пада са висине. Истовремено, ова обавеза повећава трошкове пословања послодаваца, што се, у зависности од висине трошкова и могућности да их послодавци пренесу на цене, може одразити на њихову потребу за ангажовањем радне снаге или на друге услове запошљавања.

Приликом анализе ефеката на друштво, посебна пажња посвећује се разликовању једнократних и вишекратних, као и краткорочних и дугорочних ефеката.

Једнократни и краткорочни ефекти испољавају се непосредно по увођењу опције и трају ограничен период, као што су једнократни финансијски трошак куповине новог прикључка за водовод, краткорочни административни трошак прикупљања документације за пререгистрацију возила или једнократна новчана помоћ социјално угроженим породицама. Са друге стране, **вишекратни и дугорочни ефекти** понављају се током времена или се испољавају тек након одређеног периода, остављајући трајне последице на друштво, као што су дугорочно побољшање здравственог стања деце услед бољег квалитета исхране у школама или дугорочно смањење стопе сиромаштва кроз бољу доступност бесплатног стручног образовања. Сагледавање ових аспеката спречава предлагача да донесе погрешне закључке вреднујући меру само на основу почетних краткорочних трошкова прилагођавања, занемарујући значајне дугорочне друштвене трошкове или користи.

Након идентификовања циљних група и расподеле трошкова и користи, потребно је **проценити величину и значај ефеката** које свака опција производи. У зависности од природе ефекта и доступности података, процена може бити **квантитативна** или **квалитативна**. Када су доступни поуздани подаци, ефекте треба, где је то могуће, исказати бројчано, нпр. кроз број грађана на које се опција односи, очекивано повећање или смањење трошкова, број корисника одређене услуге или промену њене доступности. Нпр., ако се опцијом намеће финансијски трошак за 50.000 грађана који морају да плате таксу од 2.000 РСД за нову саобраћајну дозволу, може се проценити укупан трошак у износу од 100 милиона РСД. Квалитативна процена користи се када се ефекти односе на нематеријалне вредности и сложене друштвене концепте које је тешко директно изразити у новцу, као што су процена утицаја прописа на повећање осећаја безбедности грађана у локалној заједници, унапређење квалитета и приступачности културног наслеђа, или побољшање положаја жена у руралним срединама. У овим случајевима, квалитативни налази се морају поткрепити релевантним квалитативним истраживањима, ставовима стручне јавности и резултатима спроведених консултација са удружењима грађана и представницима погођених група.

Коначно, потребно је **упоредити идентификоване трошкове и користи сваке опције** како би се утврдило којаопција производи најповољније друштвене ефекте и у којој мери доприноси остваривању постављеног циља. При томе није довољно посматрати само укупан обим трошкова и користи, већ и њихову расподелу између различитих циљних група, као и њихову временску димензију. Опција која укупно производи позитивне ефекте може истовремено несразмерно оптеретити одређену друштвену групу, па је потребно размотрити могућности за спречавање или ублажавање таквих негативних

ефеката. Нпр., ако се разматрају две опције за унапређење приступа јавним услугама – увођење искључиво електронског подношења захтева или увођење електронског подношења уз задржавање могућности подношења захтева непосредно на шалтеру – обе опције могу смањити трошкове и време за већину корисника. Међутим, искључиво електронско подношење захтева може створити додатне трошкове за старија лица и лица која немају довољно развијене дигиталне вештине, јер би за приступ услузи морали да обезбеде помоћ другог лица или додатну подршку. Друга опција има нешто веће трошкове за јавну управу, али омогућава приступ услузи и грађанима који не могу самостално да користе електронске услуге. Због тога је приликом избора потребно сагледати не само укупне користи и трошкове, већ и њихову расподелу међу различитим групама.

Пример ефекта на друштво

Ефекти увођења система „е-Боловање – Послодавац" на друштво

Према Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП Нацрта закона о размени података, докумената и обавештења у случају наступања привремене спречености за рад коришћењем софтверског решења „е-Боловање – Послодавац", предложено решење не мења услове под којима запослени остварује право на накнаду зараде нити висину накнаде, али мења начин размене података и докумената: потврде и извештаји о привременој спречености за рад достављају се електронски послодавцу и РФЗО , без обавезе запосленог да лично преузима и преноси документацију у физичком формату.

Циљне групе

Непосредну циљну групу чине запослени и друга осигурана лица која остварују право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад. У оквиру ове групе потребно је посебно размотрити ефекте на:

- особе са инвалидитетом;
- старије запослене и хроничне болеснике;
- запослене у руралним и саобраћајно слабије повезаним подручјима;
- запослене са нижим примањима;
- самохране родитеље, родитеље који користе боловање ради неге детета и друга лица која брину о зависним члановима породице;
- лица са нижим нивоом дигиталних вештина.

Ефекти се посредно односе на чланове домаћинстава запослених, остале пацијенте који користе здравствену заштиту, здравствене раднике и кориснике услуга РФЗО.

Идентификовани ефекти на друштво

Област и врста ефекта	**Погођене групе**	**Очекивани позитивни ефекти**	**Могући негативни ефекти и мере за њихово ублажавање**
Административно оптерећење и приступ правима (непосредан и трајан ефекат)	Сви запослени који користе боловање, а нарочито лица смањене покретљивости, хронични болесници и запослени у удаљеним подручјима.	Укида се потреба да запослени одлази у здравствену установу само ради преузимања документације и да је лично доставља послодавцу; Смањују се трошкови превоза, утрошено време, поновни доласци ради исправке или продужења боловања и ризик од губитка документације.	Грешке у електронски евидентираним подацима или кашњење у њиховом преносу могу привремено отежати остваривање права; Потребно је обезбедити јасан и приступачан поступак за проверу статуса, исправку података и подношење приговора.

Права из радног односа и правна сигурност (непосредан и трајан ефекат)	Запослени, укључујући лица која користе боловање ради неге детета или другог члана породице.	Благовремено обавештавање послодавца и могућност праћења статуса предмета смањују ризик од кашњења у обрачуну и исплати накнаде зараде. Поузданија евиденција може да смањи број спорова између запослених и послодаваца и олакша доказивање остварених права.	Ако се нетачни или непотпуни подаци аутоматски пренесу, последице могу непосредно погодити запосленог. Зато морају бити обезбеђени правовремено обавештавање, провера података и делотворна могућност њихове исправке.
Материјални положај домаћинстава (посредан ефекат)	Запослени на боловању и чланови њихових домаћинстава, посебно домаћинства са нижим приходима.	Бржа обрада података смањује ризик од кашњења у исплати накнаде зараде, повећава се предвидљивост прихода домаћинстава и смањују се трошкови превоза и достављања документације.	Финансијска корист зависи од тога да ли ће електронска размена заиста убрзати обрачун и исплату накнаде. Потребно је пратити време поступања и број кашњења пре и после увођења система.
Социјална и дигитална укљученост (различит ефекат по групама)	Лица са нижим дигиталним вештинама, старији запослени, особе са инвалидитетом и становници руралних подручја.	Запослени није обавезан да самостално користи портал да би послодавцу доставио потврду, јер се документација преноси аутоматски. Због тога се смањују физичке и просторне препреке за остваривање права.	Дигитална искљученост може настати ако се информације о статусу, исправка грешке или корисничка подршка обезбеђују искључиво електронским путем. Поред приступачног корисничког интерфејса, потребно је обезбедити телефонску и непосредну подршку за лица која не могу самостално да користе електронске услуге.
Родна равноправност и породичне обавезе (посредан и различито распоређен ефекат)	Жене и мушкарци који користе боловање ради неге детета или другог члана породице, самохрани родитељи и неговатељи.	Смањење административних радњи може имати израженији позитиван ефекат на лица која чешће преузимају обавезе неге чланова породице. Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП процењује да би корист могла бити већа за жене, имајући у виду њихово веће учешће у пословима неге.	Без података разврстаних према полу и основу коришћења боловања није могуће поуздано оценити расподелу ефеката. Потребно је пратити коришћење система, кашњења и притужбе према полу, основу боловања и породичном статусу.

Процена величине ефекта

Досадашњи административни трошак запосленог износио је од 600 до 1.200 РСД по случају боловања. Тај износ обухвата трошкове превоза, време утрошено на долазак, чекање и достављање документације, као и могуће поновне посете. Очекује се смањење овог трошка за најмање 50%, а у одређеним случајевима и за више од 70%. На основу тих претпоставки, уштеда по једном случају боловања могла би да износи приближно од 300 до 840 РСД. Корист ће бити релативно значајнија за запослене са нижим примањима и лица која живе далеко од здравствене установе или места рада.

Укупна оцена друштвених ефеката

Очекује се да ће увођење система „е-Боловање – Послодавац" имати претежно позитиван друштвени ефекат. Најзначајније користи огледају се у лакшем остваривању права запослених, смањењу трошкова и времена потребног за достављање документације, мањем броју административних посета здравственим установама и већој правној сигурности. Користи нису равномерно распоређене, али иду у корист друштвеним категоријама којима више значе. Оне могу бити нарочито значајне за особе са инвалидитетом, хроничне болеснике, становнике удаљених подручја, лица са нижим примањима, самохране родитеље и запослене који користе боловање ради неге члана породице.

Истовремено, позитивна оцена не искључује постојање трошкова и ризика. Трошкови инвестиције у увођење система су значајни. Најзначајнији ризици су они у вези са заштитом здравствених података, нетачним или неблаговремено пренетим подацима, прекидима рада система и недовољно приступачном подршком.

Поред већ наведених ефеката на друштво, потребно је сагледати и **ефекте опције на родну равноправност** како би се утврдило да ли пропис на жене и мушкарце утиче на исти начин или производи различите директне или индиректне ефекте. При томе посебну пажњу треба посветити положају припадника угрожених друштвених група и областима у којима постоје изражене родне разлике, као што су права из радног односа, приступ образовању и здравственој заштити, имовинска права, учешће у одлучивању и расподела неплаћеног рада. Процена треба да покаже да ли предложено решење доприноси повећању родне равноправности, нема значајно различит ефекат на жене и мушкарце или може довести до продубљивања постојећих неједнакости. Уколико се утврде могући негативни ефекти, потребно је предвидети мере за њихово спречавање или ублажавање, као и пратити њихово спровођење и ефекте. Анализа ефеката на родну равноправност се спроводи коришћењем **Тест утицаја на родну равноправност** који се налази на интернет страници РСЈП[13].

Пример ефекта на родну равноправност

Према одредби члана 82. став 1. о општим условима за остваривање права на новчану социјалну помоћ, ово право може остварити појединац односно породица ако нема других непокретности, осим стамбеног простора који одговара потребама појединца, односно породице и земљишта у површини до 0,5 ha (тачка 1). Одговарајућим стамбеним простором, у смислу става 1. тачка 1) овог члана, сматра се соба по члану породице, односно две собе за лице које остварује право на новчану накнаду за помоћ и негу, односно увећану новчану накнаду за помоћ и негу.

Овакво решење не узима у обзир да су старачка породична домаћинства која располажу површином земљишта већом од прописане често у ризику од сиромаштва, као и да величина стамбеног простора односно број соба није мерило сиромаштва односно благостања, нити квалитета и погодности стамбеног простора за живот. Истраживање Повереника за заштиту равноправности и Црвеног крста Србије је показало да свака десета старија особа на селу нема личне приходе, док право на новчану социјалну помоћ користи само 4% испитаника. Од укупног броја испитаника само 2% старијих који живе на селу има новчану помоћ од деце или рођака, док оних који остварују приходе од закупа има испод 1%, при чему су ти приходи минимални. Број старијих грађана и грађанки који остварују социјалну заштиту је свега 5%. Ова одредба више погађа жене него мушкарце, јер оне чине већину

[13] https://rsjp.gov.rs/cir/regulatorna-reforma/drugi-alati/

старачких и самачких домаћинстава у руралним подручјима. Наиме у Србији је 2023. године било 336.000 старих жена које живе у селима у Србији од којих је 74.000 старије од 80 година и које углавном живе у самачким домаћинствима и посебно су угрожене од сиромаштва.

3.5.4.3 Анализа ефеката на животну средину и климатске промене

Анализа ефеката на животну средину и климатске промене има за циљ да се спроведе процена значајних директних и индиректних, позитивних и негативних ефеката на квалитет воде, ваздуха и земљишта, климатске промене, управљање отпадом, заштиту од буке, као и на живи и неживи свет. При томе је потребно сагледати не само непосредне ефекте примене предложеног решења, већ и ефекте који могу настати посредно, као последица промена у понашању грађана, привредних субјеката или начина спровођења одређених активности. Нпр. увођење мера којима се подстиче коришћење чистијих технологија може непосредно смањити емисије штетних материја у ваздух, али може посредно утицати и на смањење потрошње енергије и емисије гасова са ефектом стаклене баште.

У првом кораку потребно је **идентификовати одредбе предложеног прописа,** односно решења сваке разматране опције који могу имати ефекте на животну средину и климатске промене. При томе је потребно сагледати да ли се предложеним решењима мењају услови за обављање одређених делатности, коришћење природних ресурса, производњу, потрошњу, изградњу или начин управљања отпадом, као и да ли се уводе или мењају стандарди, ограничења, обавезе или подстицаји који могу утицати на животну средину. Нпр. ако се прописом уводе нови услови за изградњу индустријских постројења, потребно је идентификовати одредбе које се односе на емисије у ваздух, управљање отпадом, коришћење воде или заштиту од буке и оценити њихов потенцијални утицај.

Након идентификовања релевантних одредаба потребно је **сагледати позитивне и негативне ефекте** сваке опције. Позитивни ефекти могу се, нпр., огледати у смањењу загађења ваздуха, воде или земљишта, смањењу количине отпада, смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште или очувању биодиверзитета. Негативни ефекти могу обухватати повећање емисија штетних гасова, загађење воде или земљишта, повећање количине отпада, повећање нивоа буке или негативан утицај на живи свет. Нпр., изградња нове друмске саобраћајне инфраструктуре може имати позитивне ефекте уколико доводи до смањења саобраћајних гужви и емисија у урбаним срединама, али истовремено може имати негативне ефекте на земљиште, живи свет или ниво буке у подручју кроз које инфраструктура пролази. Са друге стране подстицање железничког саобраћаја у односу на друмски саобраћај позитивно утиче на смањење загађења ваздуха.

Ефекти на животну средину могу бити директни и индиректни. **Директни ефекти** настају непосредно као последица примене одређене опције и непосредно утичу на неки од елемената животне средине. Нпр., увођење обавезе уградње система за пречишћавање отпадних вода код индустријских постројења директно доводи до смањења количине загађујућих материја које се испуштају у водотокове. Слично томе, прописивање обавезе коришћења опреме са нижим нивоом емисија може директно довести до смањења емисија загађујућих материја у ваздух. **Индиректни ефекти** настају посредно, као последица промена у понашању привредних субјеката, грађана или других активности које су изазване применом одређене опције. Нпр., увођење накнаде за одлагање отпада на депоније може подстаћи привредне субјекте да смање количину отпада коју производе или да повећају рециклирање, што последично доводи до смањења количине отпада која се одлаже на депоније. Слично томе, подстицање коришћења јавног превоза може довести до смањења употребе путничких аутомобила, а тиме посредно и до смањења емисија загађујућих материја и гасова са ефектом стаклене баште.

Уколико се утврди да предложена опција може имати **негативне ефекте** на животну средину или допринети климатским променама, потребно је **утврдити њихову величину** као и размотрити могућности за њихово спречавање, ублажавање или отклањање. У том случају је потребно утврдити

конкретне мере за спречавање или умањење негативних ефеката, као и начин њиховог спровођења, рокове и одговорност за њихову реализацију. У том смислу потребно је утврдити да ли је за пројекте у области која се уређује предложеном опцијом, потребно спровести процену утицаја на животну средину (нпр. енергетика, саобраћај или прерађивачка индустрија). Процена утицаја на животну средину представља превентивни инструмент којим се, пре реализације пројекта, утврђују могући негативни утицаји на животну средину и сагледавају мере за њихово спречавање, смањење или отклањање.

Пример ефекта на животну средину

Анализа ефеката Нацрта закона о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије на животну средину

Наведеним законом се уређују мере за ефикасније коришћење енергије, систем енергетског менаџмента, енергетски прегледи, захтеви еко-дизајна за производе који утичу на потрошњу енергије, енергетска ефикасност зграда и енергетских објеката, као и финансирање и подстицање мера енергетске ефикасности у јавном и стамбеном сектору.

Подаци о раније спроведеним мерама:

- реализацијом 53 пројекта унапређења енергетске ефикасности у јединицама локалне самоуправе, које је Буџетски фонд подржао у периоду 2014–2018. године, остварено је смањење потрошње енергије од око 11,5 милиона kWh годишње;

- исти пројекти довели су до процењеног смањења емисија CO_2 од око 5.500 тона годишње.

Идентификовани ефекти на животну средину

Предложено решење	**Позитивни ефекти**	**Могући негативни и ненамеравани ефекти**
Финансирање енергетске санације зграда и других мера енергетске ефикасности	Смањује се потрошња енергије за грејање и хлађење, а тиме и емисије гасова са ефектом стаклене баште. Ако се смањује употреба угља, мазута, дрвета или других горива која сагоревају, могу се смањити и емисије PM_{10}, $PM_{2,5}$, SO_2 и NO_x.	Извођењем радова настају грађевински отпад, стара столарија, изолациони материјали и дотрајала опрема. Неправилно поступање са овим отпадом може оптеретити земљиште и систем управљања отпадом.
Увођење захтева еко-дизајна за производе који утичу на потрошњу енергије	Са тржишта се постепено уклањају енергетски неефикасни производи. Мања потрошња електричне и топлотне енергије доводи до нижих емисија током употребе производа.	Бржа замена старих уређаја може краткорочно повећати количину електричног и електронског отпада. Позитивни ефекат зависи од постојања система за одвојено сакупљање, поновну употребу и рециклажу замењених уређаја.
Рационалније коришћење биомасе	Већа ефикасност постројења смањује количину биомасе потребну за производњу исте количине енергије. Тиме се смањују притисак на шумске ресурсе, транспорт горива и количина пепела.	Ако порекло биомасе није одрживо контролисано, већа потражња може повећати притисак на шуме и биодиверзитет. Сагоревање неквалитетне или влажне биомасе може изазвати значајне емисије суспендованих честица.

Као меру за ублажавање потенцијалних негативних ефеката, требало би планирати одвојено сакупљање и прописно збрињавање замењене опреме и грађевинског отпада, као и проверу порекла и квалитета биомасе.

Начин квантификације ефеката у виду смањења емисија:

$$\text{Избегнуте емисије} = \text{остварена уштеда енергије} \times \text{емисиони фактор енергента}$$

За обрачун су потребни подаци о потрошњи пре и после спроведених мера, врсти енергента и одговарајућем емисионом фактору.

Није довољно исказати само уштеду у kWh, јер једнака уштеда електричне енергије, природног гаса, угља или огревног дрвета не производи једнако смањење емисија.

Ако се мења енергент, у обрачун треба укључити и емисије новог енергента.

Показатељи за праћење ефеката примене мера предложених нацртом закона

Ефекти примене закона на животну средину могу се пратити на основу:

- годишње уштеде финалне и примарне енергије, у kWh, MWh или toe;
- годишњег смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште, у t CO_2eq;
- смањења емисија $PM_{2,5}$, PM_{10}, SO_2 и NO_x;
- количине насталог и рециклираног грађевинског и електронског отпада;
- количине и порекла коришћене биомасе.

3.5.4.4 Анализа управљачких ефеката

Анализа управљачких ефеката има за циљ да сагледа како предложене опције утичу на **функционисање органа**, односно организација које врше јавна овлашћења, њихове **капацитете** за примену опције, ефикасност, одговорност и транспарентност њиховог рада, као и на владавину права. Анализом се сагледавају значајни директни и индиректни, позитивни и негативни ефекти предложених решења, како би се утврдило да ли су постојећи организациони и други капацитети довољни за њихову примену и да ли је потребно предузети додатне мере за обезбеђивање ефикасне и законите примене прописа.

У првом кораку потребно је **утврдити све активности** које је неопходно спровести како би се **омогућила примена** разматране опције. То могу бити регулаторне активности, као што су доношење законских и подзаконских аката, али и нерегулаторне активности, као што су израда и увођење интерних процедура, обуке запослених, успостављање информационих система, информисање субјеката на које се пропис односи или организационе промене.

У следећем кораку, за сваку утврђену активност потребно је јасно одредити орган, односно организацију која врши јавна овлашћења, као и унутрашњу организациону јединицу која је одговорна за њено спровођење. На тај начин се обезбеђује **подела надлежности и одговорности и смањује ризик** од преклапања надлежности или пропуштања појединих активности. У случају да више органа дели надлежности, односно да је потребно остварити сарадњу између више органа, препоручује се израда и примена процедура којима ће бити уређена сарадња на ефикасан начин. Важно је имати у виду да већи број одговорних органа и нејасна подела одговорности повећавају ризик од неуспешне примене прописа и неостваривања утврђеног циља.

За сваку утврђену активност потребно је **одредити рок** у којем је треба спровести. Рокови треба да буду реално постављени, узимајући у обзир редослед активности и њихову међусобну условљеност. Нпр., ако је за примену прописа потребно донети подзаконски акт, успоставити информациони систем и обучити запослене, потребно је да се утврде рокови за сваку од ових активности, водећи рачуна да се

обука и почетак примене информационог система планирају након што су утврђена правила и обезбеђени неопходни технички услови.

Након утврђивања активности, одговорних органа и рокова, потребно је **сагледати постојеће капацитете** унутрашње организационе јединице одговорне за њихово спровођење и **проценити потребне капацитете** за примену опције. При томе се анализирају људски, организациони, финансијски и технички капацитети, као и расположиви информациони системи и друга средства неопходна за спровођење активности. Анализом се утврђује да ли су постојећи капацитети довољни за спровођење опције или је потребно њихово јачање, нпр. кроз додатно запошљавање или прераспоређивање запослених, обуке, набавку опреме или унапређење информационих система. Уколико се предвиђа оснивање новог органа или унутрашње организационе јединице, потребно је сагледати потребне организационе, људске, просторне и техничке капацитете, као и реалан рок за њихово обезбеђивање. У случају да се утврди већи број активности које је неопходно спровести зарад почетка примене опције, а посебно у случају да су активности међусобно условљене и да је за њихово спровођење одговоран већи број органа, препоручује се израда оперативног плана и координационог тима који ће извештавати Владу Републике Србије о спроведеним активностима.

Након тога потребно је проценити на који начин примена сваке опције утиче на е**фикасност, одговорност и транспарентност рада органа**, односно организације која врши јавна овлашћења. У погледу **ефикасности** потребно је сагледати да ли предложена решења поједностављују поступке, смањују време потребно за поступање, омогућавају боље коришћење постојећих ресурса или уводе непотребне административне кораке. У погледу **одговорности** потребно је оценити да ли су надлежности и одговорности јасно распоређене и да ли се може утврдити ко је одговоран за спровођење појединачних активности и доношење одлука. У погледу **транспарентности** потребно је сагледати доступност информација о поступању органа, условима и роковима за остваривање права и обавеза, као и могућност праћења тока поступка. Нпр., увођење електронског система за подношење и праћење захтева може смањити време поступања (повећање ефикасности), омогућити грађанима да прате статус свог захтева (транспарентност) и истовремено обезбедити бољу евиденцију о поступању службеника (одговорност).



Слика 12 Управљачки ефекти

Коначно, потребно је проценити на који начин примена сваке опције утиче на **владавину права**. При томе треба сагледати да ли предложена решења обезбеђују јасна и предвидива правила, уједначену примену прописа, јасно утврђене надлежности и одговорности и једнак третман субјеката у истим или упоредивим ситуацијама. Потребно је посебно обратити пажњу на решења која остављају **широк простор за дискреционо поступање**, јер нејасни критеријуми и недовољно прецизно утврђене

надлежности могу повећати ризик од неуједначене примене прописа, произвољности или злоупотребе овлашћења. Уколико се утврде такви **ризици**, потребно је размотрити **мере** којима се они могу спречити или умањити, као што су прецизније дефинисање услова и критеријума, јасно разграничење надлежности, успостављање механизама контроле и надзора или обезбеђивање одговарајућих правних средстава.

Пример управљачких ефеката

Управљачки ефекти успостављања РАП-а у складу са Законом о регистру административних поступака

Да би подаци о поступцима били јавно доступни, тачни и ажурни, органи надлежни за припрему прописа којима се уређују поступци треба да их уносе и ажурирају, РСЈП да управља наведеним регистром и контролише усклађеност поступака, а Канцеларија за информационе технологије и електронску управу да обезбеди техничку подршку. Пример показује ефекте које увођење РАП-а има на све надлежне органе. Анализа управљачких ефеката омогућава процену да ли су подела послова, планирани рокови и капацитети органа довољни за ефикасније и уједначеније поступање надлежних органа.

Активност	**Одговорни орган и јединица**	**Рок**	**Постојећи и потребни капацитети**
Доношење подзаконских аката о Регистру и методологији уређења поступака	Влада, на предлог РСЈП.	У року од 90 дана од ступања закона на снагу.	Потребни су додатни правни и методолошки капацитети.
Управљање Регистром и контрола поступака	У РСЈП је планирано успостављање Одељења за трансформацију и модернизацију услуга јавне управе.	Претходна контрола током припреме прописа, провера уписа и накнадна контрола током примене.	Потребно је повећање броја запослених у РСЈП и процењује се да је потребно 16,5 милиона РСД за попуну радних места у години када се поменуто одељење буде успоставило.
Техничко успостављање и подршка РАП-у	Канцеларија за информационе технологије и електронску управу.	Успостављање РАП-а у року од годину дана од дана ступања закона на снагу, а техничка подршка је трајан посао.	Канцеларија за информационе технологије и електронску управу обавља посао у оквиру постојећих надлежности.
Именовање лица, упис и ажурирање података	Органи који су обвезници уписа именују администратора и овлашћена лица. Овлашћено лице уноси податке, а администратор проверава и потврђује њихову исправност.	Именовање лица у року од 15 дана од ступања на снагу а почетни упис поступака за привреду у року од 30 дана од ступања на снагу одговарајуће уредбе.	Органи су већ имали искуство са пописом поступака, али морају планирати додатно време за рад службеника у погледу сталног ажурирања података.

Обука службеника	РСЈП и Национална академија за јавну управу (НАЈУ).	На почетку примене РАП-а током попуњавања РАП-а по потреби.	У оквиру редовног програма НАЈУ.

Очекивани управљачки ефекти

РАП може да олакша рад органа јер им омогућава да на једном месту прегледају поступке, уочавају непотребне кораке и разматрају њихово поједностављење. Јасна подела послова између органа који уносе и ажурирају податке, њихових администратора и РСЈП помаже да се утврди ко је за шта одговоран. Јавно доступне и тачне информације повећавају транспарентност, а заједничка правила и контрола могу допринети уједначеном поступању и једнаком третману странака. Истовремено, унос, провера и ажурирање података захтевају време, обучене службенике и техничку подршку. Ако се ти услови не обезбеде, рад органа може бити успорен, а застарели подаци могу довести кориснике у заблуду.

Овај пример показује да при анализи управљачких ефеката треба повезати очекивана побољшања са конкретним пословима које пропис ствара: утврдити ко их спроводи, у ком року и са којим капацитетима. На тој основи процењује се утицај на ефикасност, одговорност, транспарентност и уједначено поступање органа, као и мере потребне да се спрече ризици који могу угрозити примену.

3.5.4.5 Анализа финансијских ефеката

Анализа финансијских ефеката има за циљ да сагледа како предложене опције утичу на **буџет и јавне приходе и расходе** на републичком, покрајинском и нивоу јединица локалне самоуправе, али и појединачне буџете вршиоца јавних овлашћења (универзитети, клинички центри, институције за заштиту споменика, итд.). Анализом се процењују значајни директни и индиректни, позитивни и негативни финансијски ефекти сваке разматране опције, како би се утврдило колико је средстава потребно за њену реализацију, из којих извора се та средства могу обезбедити и како ће се њена примена одразити на јавне приходе и расходе. При томе је потребно сагледати не само трошкове неопходне за почетак примене опције, већ и трошкове који ће настајати током њене примене, односно јавне приходе који ће се увећати или умањити током примене опције.

Први корак је **утврђивање обавеза и активности** које ће за органе и организације које врше јавна овлашћења створити финансијске ефекте. За сваку активност потребно је **утврдити ресурсе** неопходне за њено спровођење, као што су људски ресурси, роба и услуге, опрема и инвестиције. То може обухватати трошкове: додатног ангажовања или запошљавања, обука, набавке канцеларијске и рачунарске опреме, развоја и одржавања софтвера, закупа простора, информативних кампања или изградње и опремања објеката. Нпр., ако се прописом уводи нови поступак који ће спроводити надлежни орган, потребно је утврдити да ли ће за његово спровођење бити потребно ангажовати додатне запослене, набавити опрему или развити нови информациони систем.

Након идентификовања обавеза и трошкова, потребно је **утврдити који орган**, односно организација која врши јавна овлашћења **сноси сваки појединачни трошак**. При томе треба јасно разграничити трошкове који падају на терет републичког буџета, буџета аутономне покрајине, буџета јединица локалне самоуправе или других јавних субјеката. Уколико се део трошкова преноси на друге субјекте, потребно је утврдити њихову обавезу и проценити финансијски ефекат који ће за њих настати. Нпр., ако се нова обавеза повери јединицама локалне самоуправе, потребно је проценити да ли ће за њено спровођење бити потребна додатна средства из локалних буџета и у којој висини, односно да ли ће бити потребно да се из републичког буџета средстава трансферишу у локални буџет. Такође, битно је одредити да ли ће се сви трошкови финансирати из расположивих јавних средстава или ће се ови трошкови или њихов део покрити из задужења или донација.

Следећи корак је процена **трошкова** неопходних за реализацију **сваке разматране опције.** За сваку активност процењују се потребни ресурси, њихова количина и цена, на основу којих се процењују

укупни трошкови. Утврђивање трошкова је неопходно како би се обезбедиле информације о висини средстава потребних за реализацију планираних промена, као и да би се благовремено планирала јавна средства, омогућило ефикасно управљање ограниченим ресурсима и утврдили могући извори финансирања. **Трошак представља новчану вредност ресурса** ангажованих за спровођење мера, односно активности и постизање утврђених циљева. Приликом процене могу се користити **стандардне цене** и трошкови, када су доступни и одговарају конкретној активности, док се у случајевима у којима стандардне цене не одражавају реално стање користе **реалне цене.** Нпр. ако је за примену опције потребно обучити 100 државних службеника, процена трошка може се извршити на основу цене обуке по једном учеснику и планираног броја учесника. Исто важи и за набавку опреме, израду публикација, развој софтвера и друге ресурсе неопходне за спровођење активности.

На сајту РСЈП се налази *Калкулатор трошкова јавних политика и прописа* који садржи листу износа стандардизованих трошкова за најчешће активности које спроводе органи приликом обезбеђења услова за примену и у току примене опције, односно прописа. Износи стандардизованих трошкова се редовно ажурирају и омогућавају надлежном предлагачу да објективно процени потребна средства за примену опције. Додатне смернице и савете за обрачун трошкова можете наћи у *Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа*.

Коначно, потребно је **проценити ефекте** примене сваке опције **на јавне приходе и расходе**, укључујући њихов утицај **у средњем и дугом року**. Потребно је сагледати како ће се променити приходи и расходи током периода примене опције, односно да ли ће одређени ефекти бити једнократни или ће производити финансијске последице у наредним годинама. Нпр., ако се уведе посебна накнада на производе који имају негативан утицај на животну средину, у првим годинама примене може се очекивати раст јавних прихода по основу наплаћене накнаде. Међутим, у средњем и дугом року приход од ове накнаде не мора наставити да расте истом динамиком. Уколико накнада подстакне произвођаче и потрошаче да пређу на еколошки прихватљивије производе, смањиће се количина производа на коју се накнада плаћа, па ће се смањивати и приходи по том основу. Због тога је при процени финансијских ефеката потребно сагледати очекивано кретање прихода током целог периода примене опције, а не само приход у првој години.

Процена ефеката у средњем и дугом року треба да покаже и да ли су **планирани приходи и расходи одрживи**, односно да ли постоје ризици да недостатак средстава угрози спровођење планираних мера и остваривање утврђених циљева. Нпр., ако се уведе нова јавна услуга за коју се наплаћује такса, потребно је проценити да ли ће приходи од таксе бити довољни да бар делимично покрију расходе који настају пружањем те услуге. При томе је потребно узети у обзир очекивани број корисника услуге, висину таксе и трошкове њеног пружања, као и очекиване промене ових величина у наредним годинама. Уколико се очекује да ће трошкови пружања услуге трајно бити знатно већи од прихода од таксе, потребно је сагледати да ли постоји обезбеђен други извор финансирања и да ли је такав модел финансирања дугорочно одржив.

Пример финансијских ефекта

Анализа финансијских ефеката Нацрта закона о размени података, докумената и обавештења коришћењем софтверског решења „е-Боловање – Послодавац"

Законом се уводи обавезна електронска размена података, докумената и обавештења између здравствених установа, послодаваца и РФЗО-а. То захтева почетна улагања у развој софтвера, интеграцију система, обуку корисника и техничку подршку, али се очекује да ће након успостављања система доћи до смањења појединих јавних расхода.

Финансијски ефекти опције доношења закона и обавезне примене јединственог система

Активност или ресурс	Носилац трошка	Процена трошкова	Напомена за финансијску анализу

Развој софтвера, главна техничка интеграција и обука корисника	Републички буџет - Канцеларија за информационе технологије и електронску управу	150 милиона РСД у првој и 130 милиона РСД у другој години	Обухвата инвестициону фазу, интеграцију здравствених установа, обуку и подршку.
Одржавање система након успостављања	Републички буџет - Канцеларија за информационе технологије и електронску управу	5 милиона РСД у трећој години	Извештај не приказује трошкове одржавања након треће године, због чега је потребна дужа пројекција.
Техничко повезивање здравствених установа које немају директну интеграцију	Буџетска средства намењена успостављању система	Око 21 милион РСД	Процењено је да око 70 установа захтева надоградњу, по цени од 200.000 до 400.000 РСД. Износ од 21 милион представља приближну средњу вредност.
Обуке око 4.000 корисника система	Средства Канцеларије за информационе технологије и електронску управу	Око 8 милиона РСД	Процена је заснована на трошку од 2.000 РСД по учеснику.
Јачање ИТ капацитета РФЗО	РФЗО	Од 2,5 до 3,7 милиона РСД	Предвиђена је потреба за два до три ИТ инжењера или аналитичара у првих шест месеци примене.
Надзор, информациона безбедност, резервне копије и опоравак система	Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, РФЗО и надлежна министарства	Није посебно исказано	Реч је о текућим трошковима који настају током целог периода примене, а не само приликом успостављања система.

Средства за примену закона се обезбеђују у буџету Канцеларије за информационе технологије и електронску управу и РФЗО.

Процењене уштеде на страни јавних расхода

Највећа очекивана уштеда односи се на смањење расхода РФЗО услед боље контроле боловања. У Извештају се, наиме, наводи да је у 2023. години по основу боловања исплаћено више од 14 милијарди РСДи да се процењује да би од 5% до 10% исплата могло да се односи на сумњиве или неосноване случајеве. Потенцијални износ на који се може утицати процењен је на 700 милиона до 1,4 милијарде РСД годишње.

3.5.4.6 Анализа ризика

Анализа ризика за примену опције подразумева благовремено **идентификовање неочекиваних догађаја који могу отежати или угрозити њену примену** и остваривање утврђеног циља, процену вероватноће њиховог настанка и **сагледавање могућих последица**. На тај начин предлагач може да утврди у којој мери постоји ризик да се опција не спроведе на предвиђени начин или у предвиђеним роковима.

Првенствено је неопходно сагледати ризике који произлазе из **недостатка потребних ресурса**, као што су време, финансијска средства и капацитети, али и ризике повезане са **недостатком подршке** циљних

група и других заинтересованих страна. Нпр., ако опција предвиђа увођење новог система електронског подношења захтева, ризик може представљати недостатак финансијских средстава или стручних капацитета за његов развој, као и недовољна подршка корисника који нису спремни да пређу на нови начин подношења захтева. У првом случају, може доћи до кашњења у успостављању система, а у другом до мањег коришћења система од очекиваног, чиме се ограничавају ефекти опције. Због тога је, поред вероватноће настанка ризика, потребно проценити и значај његових последица по спровођење опције и остваривање циља.

За сваки значајнији ризик потребно је предвидети **мере за смањење вероватноће** његовог настанка, као и мере које ће се применити уколико се ризични догађај ипак оствари. Нпр., ризик недостатка стручних капацитета може се умањити благовременим планирањем обука и ангажовањем потребних стручњака, док се ризик недовољне подршке корисника може смањити информисањем и укључивањем циљних група у припрему и тестирање новог система. Уколико се ризик ипак оствари, могу се предвидети додатно ангажовање стручних капацитета, фазно увођење опције или привремено решење које омогућава наставак њене примене до отклањања проблема.

За систематизацију ризика и могућих корективних мера/последица може се користити једноставна матрица ризика.

Најчешће коришћен образац матрице ризика:

Опис ризика	**Вероватноћа настанка (велика, средња, мала)**	**Могућ утицај (висок, средњи, мали)**	**Превентивна и корективна мера.**
…	…	…	…
…	…	…	…

Пример идентификације и анализе ризика

Идентификација и анализа ризика у примени Закона о заштити потрошача

За потребе примера, вероватноћа је процењена као средња или висока.

Ризик	**Могуће последице**	**Вероватноћа**
Кадровски и стручни капацитети надлежних органа неће бити благовремено ојачани	То може довести до дужег трајања поступака, раста броја нерешених предмета, неуједначене примене закона и смањења поверења потрошача.	Висока
Потрошачи и трговци неће бити довољно упознати са новим правима и обавезама	Недовољна информисаност може довести до непоштовања обавеза, неправилно поднетих приговора и недовољног коришћења механизама за вансудско решавање спорова.	Висока
Неће бити обезбеђена довољна и стабилна средства за континуирану примену закона	Недостатак средстава може довести до одлагања активности и до тога да поједина законска решења остану формално уведена, али недовољно примењена у пракси.	Средња
Подзаконски акти и технички и организациони услови неће бити обезбеђени у планираним роковима	Кашњење може изазвати правну несигурност, неуједначено поступање и одложену примену појединих механизама заштите потрошача.	Средња

Мере за управљање ризицима

Ризик	**Превентивне мере**	**Мере у случају остварења ризика**

Недовољни кадровски и стручни капацитети	Прераспоређивање или додатно ангажовање запослених; обуке инспектора, службеника и других лица која примењују закон.	Привремена прерасподела предмета и запослених и организовање додатних циљаних обука.
Недовољна информисаност потрошача и трговаца	Правовремене информативне и едукативне кампање, припрема практичних водича, образаца и одговора на честа питања.	Додатне циљане кампање у областима у којима се уочи највећи број неправилности и успостављање појачане саветодавне подршке.
Недовољно или нестабилно финансирање	Израда вишегодишње процене трошкова примене закона и благовремено планирање средстава у буџету.	Преусмеравање расположивих средстава на приоритетне активности и обезбеђивање додатних средстава у поступку измене финансијског плана или буџета.
Кашњење подзаконских аката и техничких и организационих припрема	Израда оперативног плана са активностима, носиоцима и роковима, правовремено тестирање информационих система и обука корисника.	Привремене процедуре у складу са важећим прописима, ради континуитета заштите права потрошача до пуне функционалности система.
У широј анализи потребно је одредити органе надлежне за примену прописа и праћење његове примене, податке који ће се прикупљати, периоде извештавања и потребне ресурсе. Тако ће бити јасно ко прати да ли се ризици остварују и ко предузима планиране мере.		

3.5.5 Поређење и избор оптималне опције за постизање циља

Након спроведене анализе ефеката свих опција, потребно је **упоредити разматране опције и изабрати решење** које на најбољи начин доприноси остваривању утврђеног циља. При томе се сагледавају најважнији потенцијални ефекти сваке опције и процењује степен у којем свака од њих може да допринесе остваривању циља.

Процес избора оптималне опције обухвата **идентификовање релевантних опција**, одбацивање оних које није могуће применити, формирање листе опција које испуњавају основне услове за разматрање, њихово међусобно поређење и, коначно, **избор оптималне опције**. Поређење се врши на основу унапред **утврђених критеријума,** који произлазе из постављеног циља и најважнијих ефеката које разматране опције могу да произведу. У зависности од броја и природе опција, за њихово поређење потребно је применити одговарајуће технике које обезбеђују што већу објективност и упоредивост резултата.

3.5.5.1 Финализација листе опција за поређење

Након идентификовања могућих опција, потребно је финализовати листу опција које ће бити предмет коначног поређења. Циљ ове фазе је да се пореде само опције које могу допринети решавању идентификованог проблема и остваривању циља, а које су истовремено реално изводљиве.

Прво је потребно утврдити **које су опције релевантне**. У њих спадају оне које садрже решења проблема кроз доношење новог или измену постојећег прописа, као и оне чија решења не подразумевају доношење новог или измену постојећег прописа (као што су дерегулација и поједностављење административних поступака и захтева), као и опције чија се решења заснивају на минималним улагањима.

Дерегулација и поједностављење подразумевају разматрање могућности укидања непотребних или неефикасних захтева, односно поједностављења постојећих правила и поступака, док **опција**

минималних улагања подразумева решење којим се циљ настоји остварити уз минимално неопходно ангажовање ресурса. Нпр., ако је утврђено да за отварање угоститељског објекта предузетник мора да поднесе више докумената и прибави сагласности различитих органа, дерегулација и поједностављење могу подразумевати укидање сагласности уколико се процени да није неопходна за заштиту јавног интереса или обједињавање више повезаних поступака у један поступак. Опција минималних улагања могла би да подразумева задржавање постојећих услова и поступака, али увођење јединственог обрасца захтева и објављивање свих информација о потребној документацији, роковима и трошковима на интернет страници надлежног органа, без успостављања новог информационог система или промене надлежности органа.

Након идентификовања релевантних опција, потребно је **утврдити** које од њих су **изводљиве**. При томе се разматрају расположиви кадровски, технички и финансијски ресурси, могућност и време потребно за спровођење, интереси различитих учесника и искуства у примени сличних решења. Потребно је узети у обзир и **услове који морају бити испуњени** да би се одређена опција могла применити.

Опција се може сматрати изводљивом само ако постоји **реална могућност** да се обезбеде услови неопходни за њено спровођење. Нпр., ако се разматра увођење електронског подношења захтева за остваривање права на дечији додатак, једна од могућих опција може бити потпуна дигитализација поступка, тако да се захтев подноси електронски,да се подаци о приходима и имовинском стању прибављају аутоматском разменом са другим органима, а решење доставља електронским путем. Приликом процене изводљивости ове опције потребно је сагледати да ли надлежни органи имају довољне **кадровске, техничке и финансијске капацитете,** колико је времена потребно за успостављање система и каква су искуства у примени сличних решења. Потребно је узети у обзир и предуслове на које сама регулаторна промена не може да утиче, као што су могућност електронске размене података између надлежних органа и постојање ажурних електронских евиденција о приходима и имовини. Ако ти предуслови нису обезбеђени и није их могуће успоставити у предвиђеном року, потпуна дигитализација поступка не би била реално изводљива опција за непосредну примену.

Такође, у листу опција за поређење увек је потребно укључити и ***status quo*** опцију, односно задржавање постојећег стања без увођења нових мера или измене постојећих. Ова опција представља **полазну основу за поређење осталих опција**, јер омогућава да се утврди да ли и у којој мери предложене промене доносе додатне користи у односу на наставак постојеће праксе. *Status quo* опција не подразумева нужно да се ништа неће мењати, већ да се процењују ефекти наставка примене постојећег оквира, укључујући очекиване промене које би се десиле и без интервенције.

На основу **процене релевантности и изводљивости** формира се финална листа опција за поређење. Уколико је број изводљивих опција и даље велики, потребно га је додатно сузити тако да листа обухвати ограничен број реалних опција које се могу упоредити.

При томе је важно да се кроз избор опцијаунапред не одреди исход анализе. Због тога није добро да листа садржи једну унапред одабрану опцију и друге опције које су очигледно неизводљиве, јер би се тиме створио привид избора, док би се у стварности унапред наметнуло решење. Све опције које се уврсте на финалну листу треба да буду релевантне, међусобно упоредиве и реално изводљиве.

3.5.5.2 Критеријуми за поређење опција

Критеријуми за поређење опција представљају мерила на основу којих се систематично процењују **предности и недостаци** сваке од разматраних опција. Њихова примена треба да омогући објективније и транспарентније поређење опција и да смањи могућност да се избор заснива искључиво на субјективној процени предлагача. Критеријуми треба да буду јасни, релевантни за предмет анализе, међусобно довољно различити како би се избегло двоструко вредновање истог ефекта и применљиви на све опције које се пореде.

У готово свакој анализи ефеката могу се применити **критеријуми ефективности, ефикасности и конзистентности**. Ефективност показује у којој мери опција доприноси остваривању утврђеног циља, ефикасност у којој мери се циљ остварује у односу на ресурсе потребне за примену опције, док

конзистентност показује у којој мери је опција усклађена са постојећим правним и институционалним оквиром и другим јавним политикама.

Поред основних критеријума, у зависности од предмета анализе и природе разматраних опција, потребно је укључити и **додатне критеријуме** који омогућавају да се сагледају њихови најзначајнији ефекти. Тако се, нпр., код опција које захтевају значајна средства из буџета као критеријум може користити **финансијски ефекат на буџет**, док је код опција чија примена захтева нове послове или значајно повећање обима посла у органима управе релевантан критеријум **потребних капацитета јавне управе**. Ако опција намеће нове обавезе привредним субјектима, потребно је размотрити **трошкове и користи за привреду**, док код опција које имају различите ефекте на друштвене групе могу бити од значаја **праведност и равноправност**. Код опција које могу утицати на емисије, потрошњу ресурса или количину отпада релевантан је **утицај на животну средину**, док код сложених или неизвесних решења треба узети у обзир и **ризик примене** решења.

Пример за избор критеријума

За испуњење циља смањење потрошње енергије у домаћинствима, могу се разматрати различите опције, као што су: додела субвенција за замену столарије и побољшање топлотне изолације стамбених објеката или подстицање прикључења домаћинстава на систем даљинског грејања. У том случају, поред критеријума ефективности релевантни су и критеријуми који се односе на: финансијски ефекат на буџет, потребне капацитете јавне управе, као и трошкове и користи за грађане. Код субвенција за замену столарије и изолацију потребно је, нпр., сагледати средства која би се издвајала из буџета, капацитете органа за спровођење јавног позива, проверу испуњености услова и контролу коришћења средстава, као и висину сопственог учешћа које би сносила домаћинства. Код прикључења на даљинско грејање потребно је, између осталог, сагледати потребна улагања у проширење мреже и капацитете надлежних органа и јавних предузећа за спровођење поступка прикључења, као и трошкове које би домаћинства имала за прикључење и будуће коришћење услуге. На основу овако изабраних критеријума могуће је сагледати не само која опција највише доприноси остваривању циља, већ и како су њени трошкови и користи распоређени између буџета, јавне управе и грађана.

3.5.5.3 Технике за поређење опција

Након утврђивања критеријума, потребно је изабрати одговарајућу **технику за поређење** разматраних опција. Избор технике зависи од **природе циља и ефеката** који се пореде, доступности и поузданости података, могућности да се трошкови и користи изразе у новчаној вредности, као и од броја и сложености критеријума. Техника треба да омогући што објективније поређење опција и јасно образложење због чега је једна опција повољнија од других. У зависности од околности, могуће је применити једну технику или комбиновати више техника.

Мултикритеријумска анализа користи се када се **опције разликују по више критеријума** који се не могу лако свести на једну меру, нарочито када се не могу сви ефекти изразити у новчаним вредностима. Свака опција се оцењује према унапред утврђеним критеријумима, а резултати се затим обједињују како би се добио укупан резултат за сваку опцију. При томе је могуће одредити различит ниво утицаја, односно пондер за поједине критеријуме, у зависности од њиховог значаја за остваривање циља.

Нпр., ако је циљ повећање доступности средњег образовања у руралним подручјима, могу се разматрати изградња нових школских објеката, организовање превоза ученика до постојећих школа или увођење наставе на даљину. Опције се могу поредити према критеријумима као што су број ученика којима се омогућава приступ образовању, укључујући ученике са инвалидитетом, трошкови за буџет, време потребно за спровођење и потребни капацитети за примену. Свакој опцији се додељује оцена према сваком критеријуму, а критеријумима се могу доделити различити пондери у зависности од њиховог значаја. Како је основни циљ повећање доступности образовања, критеријуму који се односи

на број ученика којима се омогућава приступ образовању може се доделити највећи пондер. На основу укупних пондерисаних оцена опције се рангирају, чиме се добија основ за избор решења које на најбољи начин доприноси постављеном циљу, узимајући у обзир и друге значајне ефекте.

Пример за примену мултикритеријумске анализе

Пример је урађен за Предлог уредбе којом се уређују критеријуми, начин и поступак расподеле средстава за примену ЕСГ у бизнису. Циљ Предлога уредбе је повећање броја одрживих бизниса, смањење негативних утицаја на животну средину и јачање друштвене укључености применом ЕСГ принципа у ММСП сектору. Опције које су разматране, анализиране а затим кроз мултикритеријумску анализу упоређене су:

Опција 1: *Status quo*: Без интервенције, ЕСГ пракса би и даље била слабо заступљена, а привреда и грађани би трпели последице неодрживих пракси.

Опција 2: Информисање и промоција ЕСГ принципа: Не изискује велике трошкове из буџета, а доприноси промоцији ЕСГ принципа и информисању ММСП сектора о значају њихове примене у пословању. Међутим, ова мера је спора и може бити корисна као комплементарна мера уз финансијску подршку или неку другу активност.

Опција 3: Техничка помоћ без грантова: Омогућава ММПС сектору развој вештина и приступ знању, потенцијално побољшава ЕСГ перформансе међу фирмама које већ имају вољу за промене. Недостатак финансијских подстицаја ограничава имплементацију конкретних мера, нарочито међу представницима ММСП сектора. Умерено је ефикасна, али ограниченог обухвата и домета.

Опција 4: Регулаторна реформа: Подразумева доношење нове уредбе која би уредила критеријуме, начин и поступак расподеле подстицајних средстава за примену ЕСГ принципа у бизнису. Ова мера би произвела трошкове, али би и омогућила системску промену кроз укључивање ЕСГ принципа у јавне конкурсе, са директним ефектима на пословни амбијент, животну средину и друштвену одговорност.

Критеријуми по основу којих су опције упоређене:

- Ефективност
- Економски ефекти
- Фискални ефекти
- Друштвени ефекти
- Ефекти на заштиту животне средине, и
- Одрживост.

Пондерисање:

Најпре се додељују нумерички пондери критеријумима како би се спровела приоритизација критеријума по основу релевантности. Што је критеријум по основу којег се опције пореде утицајнији и значајнији, пондер је већи. Ради једноставности, коришћени су пондери од 1 до 3.

Затим се свака опција нумерички бодује по основу тога у којој мери испуњава сваки од критеријума. У конкретном примеру, што веће и значајније ефекте (економске, фискалне, друштвене, ефекте на заштиту животне средине, ефекте на одрживост) одређена опција одбацује, то се боље бодује. Опције које ”одбацују” већи конкретни ефекат, добијају бољи нумерички скор на скали, а мање пожељне опције мањи. Ради једноставности, коришћени су бодови од 1 до 5.

Критеријум	Пондер	Опција 1	Опција 2	Опција 3	Опција 4
Ефективност	3	1 (3)	2 (6)	3 (9)	5 (15)
Економски ефекти	2	1 (2)	2 (4)	3 (6)	5 (10)

Фискални ефекти	2	5 (10)	4 (8)	3 (6)	2 (4)
Друштвени ефекти	1	1 (1)	3 (3)	3 (3)	5 (5)
Еколошки ефекти	1	1 (1)	2 (2)	3 (3)	5 (5)
Одрживост	2	5 (10)	4 (8)	3 (6)	5 (10)
Резултат		27	31	33	49

У конкретном примеру, најбоље рангирана опција која предвиђа доношење предложене уредбе и расподелу подстицаја за примену ЕСГ принципа иако изискује највеће трошкове буџета. Наиме, ова опција омогућава највећи степен постизања циља и највеће економске ефекте имајући у виду да ће привредни субјекти бити подстакнути да успоставе примену ЕСГ принципа, тако што ће им део трошкова бити субвенционисан од стране државе. Такође, у дугом року примена ЕСГ принципа ће повећати ефикасност пословања привредних субјеката и самим тим одрживост њихових бизниса.

Анализа трошкова и користи се примењује када је могуће најважније трошкове и користи разматраних опција изразити у новчаној вредности. Она омогућава да се упореде **укупне новчане вредности трошкова и користи** током периода примене опције и утврди да ли користи оправдавају трошкове. Један од основних показатеља је нето садашња вредност (NSV), која се може приказати формулом:

$$\mathrm{NSV} = \sum \frac{\mathrm{K}_t - \mathrm{T}_t}{(1+r)^t}$$

где је K_t вредност користи у години t, T_t вредност трошкова у години t, r дисконтна стопа, а t година у којој се трошак или корист јавља. Позитивна нето садашња вредност указује на то да су укупне користи, посматрано у садашњој вредности, веће од укупних трошкова.

Приликом примене ове анализе важно је **дисконтовати будуће трошкове и користи** јер иста новчана вредност нема исту вредност ако се остварује данас или у будућности. Дисконтовање је поступак којим се будући новчани износи прерачунавају на вредност коју би имали у садашњем тренутку применом одговарајуће дисконтне стопе, чиме се омогућава њихово упоредиво вредновање. За дисконтовање будућих трошкова и користи у анализи трошкова и користи уобичајено је користити дисконтну стопу од **5% годишње** као референтну вредност. Ова стопа представља стандардну референтну вредност која се користи ради упоредивости анализа, али се, када за то постоје оправдани разлози, може применити и друга стопа. Приликом избора друге стопе потребно је узети у обзир природу анализе, период у којем се очекују трошкови и користи и релевантне економске показатеље, а избор је потребно образложити. Нпр., за анализе које обухватају веома дугорочне ефекте, као што су ефекти на животну средину или здравље људи, може бити оправдана примена ниже стопе, док се код анализа у којима су трошкови и користи везани за краћи период или код којих је већа неизвесност у погледу будућих ефеката може размотрити примена више стопе.

Пример за примену анализе трошкова и користи за Закон о регистру административних поступака

Приликом припреме Нацрта закона о Регистру административних поступака разматране су три опције: (1) задржавање постојећег стања (*status quo*), (2) успостављање јединственог Регистра административних поступака (РАП) у којем су доступне информације о поступцима, без њиховог сталног поједностављивања и (3) успостављање РАП-а уз стално поједностављивање поступака. Анализа показује колике додатне трошкове и користи доносе друга и трећа опција у односу на постојеће стање.

Корист од РАП-а представља време које привредни субјекти штеде када на једном месту могу да пронађу услове, документацију и рокове за административне поступке које треба да обаве. Ако се годишње поднесе око 1,78 милиона захтева, а информисање траје пола сата краће по захтеву, при вредности радног сата од 360 РСД годишња корист износи приближно 320 милиона РСД. Та корист се

рачуна за обе опције са Регистром, односно и за другу и за трећу опцију. Трећа опција доноси и додатну корист од поједностављених поступака. За овај обрачун претпоставља се да се тиме уштеди још пет минута по захтеву. Додатна годишња корист тада износи 53,4 милиона РСД (1,78 милиона захтева × 5/60 сати × 360 РСД). У првој години примене за обе врсте уштеде рачуна се половина годишњег износа, а у другој и трећој години пун износ.

За успостављање РАП-а у обе опције узима се трошак од 5 милиона РСД у години 0, а за његово одржавање 4 милиона РСД годишње. За рад организационе јединице у опцији без поједностављивања претпоставља се трошак рада од 10,5 милиона РСД годишње, док се за рад организационе јединице са сталним поједностављивањем узима виши трошак рада, 16,5 милиона РСД годишње. Тако укупни годишњи трошак друге опције износи 14,5 милиона, а треће 20,5 милиона РСД.

Сви износи у табели исказани су у милионима РСД. За постојеће стање приказана је нула јер се рачунају само додатни трошкови и користи у односу на њега.

Опција	Година	Користи	Трошкови	Користи умањене за трошкове
Постојеће стање	0–3	0	0	0
РАП без сталног поједностављивања	0	0	5	-5
	1	160[14]	14,5	145,5
	2	320	14,5	305,5
	3	320	14,5	305,5
РАП уз стално поједностављивање	0	0	5	-5
	1	186,7[15]	20,5	166,2
	2	373,4[16]	20,5	352,9
	3	373,4	20,5	352,9

Износи из различитих година своде се на вредност у години 0 применом дисконтне стопе од 5%. Нето садашња вредност (НСВ) добија се сабирањем тако дисконтованих годишњих разлика између користи и трошкова. За две опције са Регистром обрачун износи:

РАП без сталног поједностављивања:

НСВ = −5 + 145,5 / 1,05 + 305,5 / $1,05^2$ + 305,5 / $1,05^3$ = 674,6 милиона динара.

РАП уз стално поједностављивање:

НСВ = −5 + 166,2 / 1,05 + 352,9 / $1,05^2$ + 352,9 / $1,05^3$ = 778,2 милиона динара.

Обе опције имају позитивну НСВ у односу на постојеће стање. Трећа опција има за око **103,7 милиона динара већу НСВ** од друге: према претпоставкама овог обрачуна, додатна уштеда времена услед поједностављивања поступака оправдава њене веће трошкове.

Анализа ефективности трошка користи се када се трошкови разматраних опција могу изразити у новчаној вредности, али њихове користи **није могуће или није оправдано изразити у новцу**. Уместо новчаног вредновања користи, за сваку опцију се утврђује **очекивани ефекат** у односу на постављени

[14] Половина годишњих уштеда (320/2 = 160)

[15] Половина од годишње уштеде (320) увећане за додатну годишњу корист (53,2) (373,4/2 = 186,7)

[16] Годишња уштеда (320) увећана за додатну годишњу корист (53,2) = 373,4

циљ, који се изражава у одговарајућој физичкој или другој мерљивој јединици. Циљ анализе је да се утврди која опција остварује жељени ефекат **уз најмањи трошак**, односно која је опција трошковно најефикаснија. При томе се, као и код анализе трошкова и користи, трошкови који настају у различитим периодима дисконтовањем своде на садашњу вредност.

Основни показатељ анализе је трошак по јединици ефекта, који се израчунава према следећој формули:

$$\text{Трошак по јединици ефекта} = \frac{\sum \frac{T_t}{(1+r)^t}}{E}$$

где је T_t трошак у периоду t, r дисконтна стопа, t период у којем трошак настаје, а E укупно остварени ефекат. Нпр., ако се разматрају две опције лечења одређене болести, чији се трошкови разликују, а ефекат се може измерити бројем пацијената који су успешно излечени, за сваку опцију могу се израчунати укупни дисконтовани трошкови и поделити очекиваним бројем излечених пацијената. На тај начин добија се трошак лечења једног пацијента, што омогућава поређење трошковне ефикасности опција.

Пример за примену анализе ефективности трошкова

Поређење мера за смањење загађења ваздуха из кућних ложишта

Разматрају се две мере за домаћинства која се греју на чврсто гориво, а које је могуће предузети у складу са прописима о финансијским подстицајима за унапређење енергетске ефикасности: подстицај за уградњу топлотних пумпи и замена спољних прозора и врата. Циљ је да се утврди која мера може да смањи емисију суспендованих честица $ПМ_{2,5}$ из посматраних домаћинстава за 400 kg годишње током пет година, уз мањи трошак.

Посматра се група од 100 сличних домаћинстава. Претпоставља се да свако од домаћинстава сада емитује 20 kg $ПМ_{2,5}$ годишње. Уградњом топлотне пумпе која у потпуности замењује грејање на чврсто гориво емисија једног домаћинства, и чија је претпостављена цена набавке и уградње 700.000 РСД, смањује се за 20 kg годишње. Замена прозора и врата смањује потрошњу тог горива, а тиме и емисију, за 20%, односно за 4 kg по домаћинству годишње, док претпостављена цена замене прозора и врата, са уградњом, износи 400.000 РСД по домаћинству. Ово значи да је за исти циљ потребно уградити топлотне пумпе у 20 домаћинстава или заменити прозоре и врата у свих 100.

Улагање настаје у години 0, а смањење емисије остварује се у годинама 1–5. Поред почетног улагања, узимају се у обзир и годишње промене трошкова у односу на постојећи начин грејања. За топлотне пумпе претпостављен је додатни нето трошак електричне енергије и одржавања, након уштеде на чврстом гориву, од 20.000 РСД по домаћинству годишње. За замену прозора и врата претпостављена је нето уштеда на гориву од 5.000 РСД по домаћинству годишње.

Мера	Почетно улагање, година 0	Годишња промена трошкова, године 1–5	Садашња вредност укупних трошкова	Трошак по 1 kg смањене емисије
Топлотне пумпе у 20 домаћинстава	14.000.000[17]	+400.000[18]	15.731.791	7.866

[17] Претпостављена цена набавке и уградње једне топлотне пумпе износи 700.000 РСД. За 20 домаћинстава почетно улагање је 20 × 700.000 = 14.000.000 РСД.

[18] Претпостављени додатни нето годишњи трошак износи 20.000 РСД по домаћинству: трошкови електричне енергије и одржавања умањени за уштеду на чврстом гориву. За 20 домаћинстава то је 20 × 20.000 = 400.000 РСД годишње.

Замена прозора и врата у 100 домаћинстава	40.000.000[19]	−500.000[20] (уштеда)	37.835.262	18.918

У обе опције смањење емисије износи **400 kg годишње × 5 година = 2.000 kg.** Да би трошкови настали у различитим годинама били упоредиви, годишњи износи се своде на вредност у години 0, уз дисконтну стопу од 5%. Збир дисконтних фактора за године 1–5 износи приближно 4,3295. Обрачун је:

- **Топлотне пумпе**: 14.000.000 + (400.000 × 4,3295) = 15.731.791 РСД; затим 15.731.791 / 2.000 = **7.866 РСД по kg.**
- **Прозори и врата**: 40.000.000 − (500.000 × 4,3295) = 37.835.262 РСД; затим 37.835.262 / 2.000 = **18.918 РСД по kg**.

Према овим претпоставкама, обе мере остварују исти петогодишњи ефекат, али га топлотне пумпе постижу уз мањи трошак.

3.5.5.1 Избор оптималне опције

Након поређења разматраних опција, **на основу утврђених критеријума и резултата** примене одговарајуће технике поређења, врши се избор оптималне опције. Иако *ex-ante* анализа ефеката представља основу за доношење ове одлуке, може се десити да не даје јасне закључке да је једна опција боља од свих других. Уколико разлике између опција нису довољне да се једна од њих недвосмислено издвоји, потребно је јасно **образложити предности и недостатке сваке опције** и указати на компромисе који су повезани са њиховим избором. Резултати анализе ефеката треба да буду представљени доносиоцу одлуке као основ за разматрање и коначни избор решења.

Приликом избора оптималне опције не треба полазити од претпоставке да је неопходно применити само једну од разматраних опција. У пракси се често показује да је најпогодније решење **комбиновати елементе више опција** како би се искористиле њихове предности и ублажили њихови недостаци. Нпр., у циљу повећања безбедности хране може се комбиновати приступ који подразумева обавезу привредних субјеката да испуне прописане стандарде и контролу њиховог поштовања, са алтернативним мерама, као што су електронско пријављивање података, објављивање смерница за привредне субјекте и добровољни програми сертификације. На тај начин се регулаторним захтевима обезбеђује минимални ниво заштите, док се додатним мерама подстиче њихово лакше и ефикасније испуњавање.

3.6 Извештај о спроведеној *ex-ante* анализи ефеката прописа

За нацрт/предлог прописа који усваја Влада Републике Србије (закон и уредба), а за који постоји обавеза спровођења *ex-ante* анализе ефеката прописа, односно који није обухваћен прописаним изузецима од спровођења анализе, надлежни предлагач припрема Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП. Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП представља **саставни део материјала који се припрема уз нацрт/предлог прописа** и доставља се РСЈП ради давања мишљења о потпуности садржаја и квалитету извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП.

[19] Претпостављена цена замене прозора и врата, са уградњом, износи 400.000 РСД по домаћинству. За 100 домаћинстава почетно улагање је 100 × 400.000 = 40.000.000 РСД.

[20] Претпостављена нето уштеда на гориву износи 5.000 РСД по домаћинству годишње, односно 100 × 5.000 = 500.000 РСД за 100 домаћинстава. Знак минус показује да ова уштеда умањује годишњи трошак.

Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП израђује се на основу области и питања садржаних *у Прилогу 1. Уредбе*. Приликом попуњавања извештаја **предлагач не треба да одговара на сва питања**, већ само на она која су **релевантна** за конкретан пропис, односно за предложена решења и њихове очекиване ефекте. На тај начин се обезбеђује да **Извештај** о спроведеној *ex-ante* АЕП **садржи све релевантне информације** потребне за разумевање разлога за доношење прописа, предложених решења и њихових очекиваних ефеката, без непотребног оптерећивања извештаја питањима која нису од значаја за предметни пропис (у складу са принципом пропорционалности).

Пример случаја у којем није потребно одговарати на одређена питања

Уколико се прописом уређује право на новчану помоћ породицама са децом, није потребно одговарати на питања која се односе на питања која се односе на анализу трошкова привредних субјеката у оквиру економских ефеката, имајући у виду да се овим прописом не мењају обавезе привредних субјеката, тј. да нема ефеката на увећање или умањење трошкова њиховог пословања. Такође, уколико се изменама овог прописа мења само висина појединачног износа новчане помоћи, али се не мењају услови конкурса, поступак избора лица која ће добити новчану помоћ или временски период исплате новчане помоћи, није потребно одговарати на питања која се односе на управљачке ефекте имајући у виду да се начин поступања органа који одлучује о праву на подстицај неће изменити, те да пропис неће остварити управљачке ефекте.

Садржина извештаја прати редослед корака у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката , при чему свако питање има сет потпитања која надлежном предлагачу дају прецизнија упутства које информације треба да садржи одговор на дато питање.

У делу који се односи на сагледавање постојећег стања приказују се постојеће стање, оствареност циљева и показатеља учинка важећих прописа, утврђени проблеми, циљне групе, узроци и последице проблема, односно други разлози за интервенцију уколико решавање проблема није разлог за интервенцију.

У делу који се односи на утврђивање циља наводе се циљ који се жели постићи, његова усклађеност са документима јавних политика и приоритетима Владе, показатељ учинка, почетна и циљана вредност, извори података, рокови и одговорна организациона јединица.

У делу који се односи на идентификовање опција приказују се *status quo* опција и последице наставка постојећег стања, могућност решавања проблема без доношења прописа, кључне промене које се прописом предлажу, друге разматране опције приликом израде прописа и разлози због чега су ове опције одбачене, као и међународна пракса.

У делу који се односи на економске ефекте идентификују се и процењују административни, финансијски и структурни трошкови, као и ефекти које ће пропис остварити на конкурентност, конкуренцију и ММСП сектор.

У делу који се односи на ефекте на друштво идентификују се и процењују административни, финансијски, као и други трошкови живота грађана, као и ефекти прописа на доступност, квалитет и цене робе и услуга од значаја за животни стандард, тржиште рада, запошљавање и услове рада, здравље, остваривање права и доступност јавних услуга, културу и културно наслеђе, као и родну равноправност.

У делу који се односи на ефекте на животну средину и климатске промене сагледавају се утицаји на воду, ваздух, земљиште, климатске промене, отпад, буку и живи и неживи свет, као и мере за ублажавање или отклањање негативних ефеката.

У делу који се односи на управљачке ефекте сагледавају се активности које је потребно спровести за примену прописа, одговорни органи и организационе јединице који ће спровести ове активности, рокови у којима је потребно спровести активности, као и потреба за остваривањем сарадње између органа и потреба за ангажовањем додатних капацитета. Поред наведеног, анализирају се ефекти прописа на ефикасност, одговорност, транспарентност рада органа, као и владавина права.

У делу који се односи на финансијске ефекте идентификују се и процењују трошкови које сносе органи и организације које врше јавна овлашћења приликом обезбеђења примене и саме примене прописа, извори финансирања ових трошкова, као и утицај прописа на јавне приходе и расходе у наредне три до пет година.

Анализа ризика обухвата кључне ризике у примени, мере за спречавање њиховог настанка и мере за ублажавање последица у случају њиховог наступања.

На крају, Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП **садржи и извештај о спроведеним консултацијама**[21] у ком се наводе циљне групе и заинтересоване стране које су биле укључене у процес консултација, период спровођења консултација, њихове примедбе, сугестије и коментари који су усвојени, односно нису усвојени са разлозима за њихово неприхватање

Препоруке за израду Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП

1. **Израђујте Извештај** о спроведеној *ex-ante* АЕП **упоредо са спровођењем анализе**

Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП не би требало писати накнадно, као формалност након што је текст прописа већ у потпуности обликован. Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП се израђује континуирано, пратећи све фазе анализе ефеката, током самог процеса припреме прописа. Овакав приступ омогућава да налази анализе стварно утичу на избор најбољих решења и унапређење текста прописа, уместо да извештај служи само за накнадно оправдавање већ донетих одлука.

2. **Искористите могућност претходне подршке**

Уколико нисте сигурни у то да ли је потребно израдити Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП, односно нисте сигурни на која питања је потребно да се одговори, препоручује се да предлагач достави Предлог прописа РСЈП и пре његовог упућивања у редовну процедуру, како би добио претходно мишљење и стручну подршку у припреми Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП. Рано укључивање РСЈП омогућава да се потенцијалне недоумице у погледу садржине и начина спровођења *ex-ante* анализе ефеката Фрегистар разјасне пре завршетка поступка и да се Извештај припреми квалитетније и потпуније.

3. **Одговарајте јасно и конкретно**

Одговори на питања из Обрасца треба да буду јасни и усмерени на суштину. Није потребно у извештај преписивати делове прописа, образложења или друге материјале, нити детаљно објашњавати питања која су већ уређена другим прописима. Уместо тога, треба навести само информације које су неопходне за разумевање постојећег стања, проблема, циља, предложених решења и њихових очекиваних ефеката. Извештај о *ex-ante* АЕП није место за понављање садржине важећих прописа, већ за приказ и образлагање налаза саме анализе.

4. **Прецизно опишите конкретне промене и начин остваривања права**

Посебну пажњу треба посветити питањима која се односе на промене које доноси предложени пропис. Потребно је прецизно навести шта се конкретно мења у односу на постојеће стање, односно на који начин се мењају права и обавезе физичких и правних лица (нпр. повећање пореске обавезе, омогућавање права на јавну услугу, увођење обавезе регистрације, обавезна примена софтвера за вођење персоналне евиденције запослених у јединицама локалне самоуправе, итд.), односно начин остваривања права и обавеза или остваривања правних интереса физичких и правних лица (нпр. смањење броја потребних докумената, обједињавање административних поступака, прелазак на електронску пријаву, електронска достава акта надлежног органа, итд.).

3.7 Планирање анализе ефеката прописа

[21] Образац извештаја о спроведеним консултацијама у току израде прописа прописан је *Прилогом 3 уз Уредбу*.

Планирање *ex ante* анализе ефеката представља важан корак у припреми прописа. Правовремено планирање омогућава да се за кораке *ex-ante* анализе ефеката обезбеде потребно време, подаци, стручни и други ресурси, као и учешће релевантних заинтересованих страна у процесу консултације. Имајући у виду да обим и сложеност ex-ante анализе ефеката зависе од природе проблема, карактеристика планиране интервенције и расположивих капацитета, њену динамику спровођења потребно је прилагодити сваком појединачном случају.

Спровођење *ex ante* анализе ефеката потребно је планирати већ приликом припреме плана рада Владе, т.ј. у фази у којој се утврђује који ће се прописи припремати и доносити у наредном периоду. На тај начин се *ex-ante* анализе ефеката препознаје као саставни део процеса припреме прописа, а не као накнадна активност која се спроводи непосредно пре његовог слања на мишљење. Рано планирање омогућава да се **благовремено утврде потребне активности, рокови и ресурси**, као и да се обезбеди **довољно времена** за квалитетну анализу и разматрање њених налаза приликом доношења одлука.

Приликом планирања *ex-ante* анализе ефеката **потребно је предвидети довољно времена за објављивање почетка рада на припреми прописа, спровођење консултација са заинтересованим странама и циљним групама, као и за разматрање и обраду пристиглих коментара, предлога и сугестија**. Консултације су важан извор информација о постојећем стању, проблемима на које се наилази у пракси и потребама за променама, као и о могућим ефектима предложених решења. Време потребно за њихово спровођење зависи, између осталог, од броја и разноликости циљних група и заинтересованих страна, њиховог интересовања за предмет интервенције и сложености питања о којима се консултације спроводе.

За сагледавање постојећег стања потребно је планирати време које омогућава прикупљање, проверу и анализу релевантних података и информација, идентификацију узрока проблема и сагледавање његових последица. Потребно време зависи од доступности и квалитета података, сложености области која се уређује, као и од расположивих аналитичких капацитета предлагача. У појединим случајевима анализа се може ослонити на постојеће базе података, статистичке извештаје и раније спроведене анализе, док у другим може бити неопходно додатно прикупљање података или спровођење истраживања. Због тога је важно да се потребно време процени на основу реалних могућности и очекиваног обима аналитичког рада.

У динамици спровођења *ex-ante* анализе ефеката потребно је предвидети и **време за идентификацију могућих опција за решавање утврђеног проблема и анализу њихових очекиваних ефеката**. Ова активност подразумева разматрање различитих опција, процену њихових могућих ефеката и поређење опција ради утврђивања решења које на најбољи начин доприноси остваривању постављених циљева. Потребно време зависи од обима и сложености планиране реформе, броја опција које је потребно размотрити, доступности података и информација, као и од стручних и аналитичких капацитета предлагача. Што су очекивани ефекти већи, а могуће последице значајније или опасније, то је важније обезбедити довољно времена за њихово систематично сагледавање и поређење.

Такође, потребно је **предвидети и време за разматрање и верификацију налаза *ex-ante* анализе ефеката од стране радне групе**, уколико је образована, **или надлежног доносиоца одлука у оквиру органа државне управе**. Овај корак омогућава да се провери да ли су *ex-ante* анализа ефеката и њени закључци засновани на расположивим доказима, да ли су размотрени релевантни ефекти и могуће опције и да ли су налази у складу са циљевима планиране интервенције. Верификација може указати и на потребу за додатним подацима, појашњењима или корекцијама, због чега је важно предвидети довољно времена за разматрање налаза и евентуалне допуне.

Након спроведене анализе потребно је предвидети **време за финализацију материјала** који се достављају у даљу процедуру. Ова фаза обухвата систематизацију и усклађивање налаза и закључака, њихово повезивање са предложеним нормативним решењима, као и припрему и проверу пратеће документације. Потребно време за финализацију зависи од обима материјала, сложености анализе и броја неопходних усклађивања, па га је потребно планирати тако да се обезбеди квалитет документације и испуне предвиђени рокови за даљу процедуру.

Укупно време потребно за спровођење *ex-ante* анализе ефеката треба утврдити имајући у виду међусобну повезаност наведених активности и могућност да се поједине од њих спроводе паралелно. Рокове је потребно реално проценити и ускладити са планираним роковима за припрему и доношење прописа, уз остављање одговарајућег простора за додатне анализе и дораде када се за тим укаже потреба. Циљ планирања није само поштовање утврђених рокова, већ обезбеђивање услова за квалитетну анализу која ће допринети избору делотворних, ефикасних и одрживих решења.

4 *EX-POST* АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА

Овај део Приручника се односи на *ex-post* анализу ефеката и садржи смернице како у пракси треба спроводити овај процес на адекватан и свеобухватан начин. Овај део приручника заснован је на захтевима за спровођењем *ex-post* анализе ефеката из Закона и Уредбе укључујући и Прилог 2. „Образац извештаја о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа", који је саставни део Уредбе као и на досадашњем искуству спровођења *ex-post* анализа ефеката у Републици Србији.

Свако поглавље садржи кораке, методе и кључне поруке од значаја за све аспекте *ex-post* анализе ефеката. Представљени су и практични примери који илуструју начин на који је могуће спровести одређени корак *ex-post* анализе ефеката, као и на који начин треба правити везу између различитих процеса (нпр. везу између *ex-ante* анализе ефеката, праћења спровођења, *ex-post* анализе ефеката, вредновања учинка прописа, итд.).

4.1 Шта је *ex-post* анализа ефеката прописа?

Закон и Уредба постављају општи правни оквир за спровођење ex-*p*ost анализе ефеката, утврђујући обавезу органа државне управе да спроводе *ex-post* анализу ефеката. Налази добијени *ex-post* анализом ефеката представљају основ за вредновање учинка прописа, односно његово преиспитивање и унапређење.[22]

Ex-post анализа ефеката представља процес и методолошки оквир којим се сагледава степен постизања утврђеног циља конкретног прописа, као и сви стварни директни и индиректни, позитивни и негативни ефекти настали у току примене прописа, ради вредновања учинка, преиспитивања и унапређења прописа. У оквиру овог процеса надлежни предлагач спроводи активности прописане Уредбом, али може предузети и додатне активности ако оцени да је то потребно ради потпунијег сагледавања примене и ефеката прописа[23].[24]

4.2 Када се спроводи *ex-post* анализа ефеката прописа?

За разлику од *ex-ante* анализе ефеката која се спроводи пре доношења одлуке о изради прописа, односно током његове израде, *ex-post* анализа ефеката спроводи се након након одређеног временског периода од тренутка када је пропис почео да се примењује.[25]

***Ex-post* анализа ефеката усвојених прописа спроводи се:**

- након истека периода у оквиру којег се очекивало постизање циља/ева прописа, или раније, уколико се током праћења примене прописа утврди да се не достижу циљеви односно циљне вредности показатеља учинка или се поставља питање да ли се исте постижу и у којој мери, или
- ако се утврди да пропис није усклађен са важећим планским документима који су усвојени након усвајања прописа, или ако се из било ког разлога укаже потреба да се спроведе *ex-post* анализа ефеката конкретног прописа (заинтересованост доносилаца одлука и/или предлагача

[22] Члан 41. став 2, у вези са чланом 40. ст. 3. и 4. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС", број 30/ 2018)

[23] Члан 25. ст. 1, 3. и 4. Уредбе о анализи ефеката прописа („Службени гласник РС", број 30/ 2018)

[25] Члан 41. ст. 1. и 2. Закона о планском систему Републике Србије и чл. 25. и 27. Уредбе о анализи ефеката прописа

прописа за оцену стања у одређеној области, активност предвиђена документом јавне политике итд.).[26]

Пример: Идентификовање потребе за спровођењем *ex-post* анализе ефеката

Министарство државне управе и локалне самоуправе је у септембру 2021. године иницирало спровођење *ex-post* анализе ефеката Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе[27] у делу који уређује област стручног усавршавања, уз подршку Савета Европе.

Наведено министарство је претходно идентификовану потребу за спровођењем ове *ex-post* анализе ефеката одредаба, формулисало као једну од активности у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе 2021-2030. године за период 2021-2025.[28] (у даљем тексту: АП СРЈУ). Намера министарства је била да на објективан начин сагледа постигнуте учинке (резултате, исходе и ефекте) предметног дела закона на стручно усавршавање запослених на локалном нивоу, како би се утврдило да ли политику стручног усавршавања запослених на локалном нивоу треба ревидирати, и ако да – у којој мери и у ком конкретно сегменту.

Разматрање питања периода након којег је могуће адекватно сагледати стварне ефекте примене прописа

Према теорији евалуације, период након ког ће бити могуће сагледати стварне ефекте примене прописа, зависи од природе прописа, механизма деловања и тога колико је времена потребно да се промена понашања преточи у мерљиве исходе и ефекте. Ипак, за *ex-post* анализу ефеката и вредновање ефеката прописа постоји прилично јасан и реалан практични стандард: период од око 3 до 5 година пуне примене прописа обично се сматра довољним за поузданије сагледавање стварних ефеката.

Ово је важно раздвојити по **нивоима учинка**:

- до 1 године: углавном се могу процењивати примена прописа и његови непосредни резултати (да ли су донети подзаконски акти, успостављене процедуре, обучени службеници, да ли се пропис примењује, да ли се примена прописа надзире, да ли постоје капацитети за примену и надзор над применом итд.). По правилу, анализа се спроводи у овом периоду уколико је почетак примене прописа или дела одредби прописа орочен на период од једне године;
- у периоду од 1 до 3 године: могу се уочавати рани исходи и промене у понашању, може се оценити да ли је примена прописа ефикасна, да ли је пропис релевантан за решавање проблема због којих је донет и да ли је ефикасан у томе, али је често прерано за чврст закључак о ефективности (делотворности) односно нивоу остварења постављених циљева;
- у периоду од 3 до 5 година: по правилу је већ могуће свеобухватније процењивати остварене ефекте који су постигнути - укључујући и нежељене последице прописа, степен остварености постављених циљева и ефикасност прописа, као и уочити прве показатеље одрживости примењених решења и њихових ефеката;
- након 5 и више година: оправдано је очекивати да су применом прописа остварене планиране структурне, институционалне, економске или друштвене промене (јер оне настају споро и треба им дужи временски период да постану јасне и видљиве), као и одрживост постигнутих позитивних промена.

Смернице Велике Британије[29] за спровођење анализе ефеката прописа наводе да се *ex-post* анализа ефеката обично спроводи 3 до 5 година након ступања мере на снагу, управо зато што је потребно да

[26] Члан 27. став 1. Уредбе о анализи ефеката прописа

[27] "Службени гласник РС", бр. 21/2016-3, 113/2017-294, 113/2017-298 (др. закон), 95/2018-377, 114/2021-184, 92/2023-357

[28] "Службени гласник РС", број 42/2021

[29] UK Supplementary Guide: Guidance for conducting regulatory post implementation review, *https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book/supplementary-guide-guidance-for-conducting-regulatory-post-implementation-review-html?utm_source=chatgpt.com*

се пропис примењује довољно дуго да би се могли идентификовати и измерити његови стварни ефекти. Европска комисија изводи нешто конзервативније закључке. Наиме, у Алатима за бољу регулативу Европске комисије наведено је да се оваква анализа прописа спроводи „не пре истека периода од пет година“ од почетка примене/транспозиције, када је могуће прикупити довољно информација о учинку прописа.[30]

Овако дуг период примене је неопходан из методолошких разлога, јер се *ex-post* анализом ефеката односно вредновањем прописа, не мери само да ли је пропис примењен, већ да ли су настале промене које су биле намераване и које се могу приписати том пропису. Стога, смернице Велике Британије разликују процену примене прописа и раних исхода током примене прописа са једне стране, од накнадних укупних ефеката са друге стране, а посебно упозоравају да ефекти неких мера настају постепено и тек после дужег периода.[31] Стога се, након истека краћег временског периода од почетка примене прописа (до три године), вредновање учинка прописа обично назива ”средњорочним” или ”формативним”, док се након дужег временског периода од почетка примене прописа (у периоду дужем од три године) може назвати ”финалним” или ”коначним”.

У наставку је представљена контролна листа за предлагача прописа како би за прописе из своје надлежности лакше могао да утврди да ли треба да спроведе и када *ex-post* анализу ефеката .

Контролна листа 3 - Када се спроводи ex-post анализа ефеката прописа?

Контролна листа за предлагача прописа: када се спроводи *ex-post* анализа ефеката прописа?				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли је пропис усвојен и почео да се примењује?	☐	☐	Ако није, *ex-post* анализа ефеката се још не спроводи - потребно је сачекати почетак примене.
2	Да ли је протекао довољан временски период да се могу сагледати стварни ефекти примене?	☐	☐	Ако јесте, размотрити спровођење *ex-post* анализе ефеката; ако није, наставити праћење примене прописа.
3	Да ли је у *ex-ante* анализи ефеката, образложењу прописа, плану праћењапримене или релевантном планском документу или документу јавних политика било предвиђено да ће и када ће се спровести *ex-post* анализа ефеката?	☐	☐	Ако јесте, поштовати планирани рок или исти прилагодити уз адекватно образложење, ако није, утврдити када треба спровести *ex-post* анализу ефеката.
4	Да ли је утврђено да пропис није усклађен са важећим планским документима или документима јавних политика који су усвојени након усвајања прописа?	☐	☐	Ако да, потребно је спровести *ex-post* анализу ефеката, и у оквиру извештаја о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновања учинка констатовати да су након усвајања прописа усвојени плански документи са којима пропис није усклађен.

[30] Better Regulation Toolbox 2023 of the European Commission, *https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en*

[31] UK Guidance Magenta Book: Central Government guidance on evaluation, 2026, *https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book/magenta-book-central-government-guidance-on-evaluation-html?utm_source=chatgpt.com%20"Magenta%20Book:%20Central%20Government%20guidance%20on%20evaluation%20(HTML)%20-%20GOV.UK*"

5	Да ли се током праћења примене уочавају проблеми, ризици, неочекивани ефекти или неостваривање циљева односно циљних вредности показатеља?	☐	☐	Ако да, потребно је спровести *ex-post* анализу ефеката.
6	Да ли се разматра измена, допуна, укидање или доношење новог прописа у истој области?	☐	☐	Пре нове регулаторне интервенције спровести *ex-post* анализу као аналитичку основу за доношење одлуке о томе да ли је регулаторна интервенција заиста неопходна, и ако јесте - искористити *ex-post* анализу за формулисање будућих решења у пропису.

Закључак за надлежног предлагача: Ако је одговор „да" на једно или више кључних питања, нарочито ако су уочени проблеми у примени прописа попут: кашњења у примени, немогућности примене, значајних или неочекиваних негативних ефеката или потребе за изменом прописа, потребно је планирати и спровести *ex-post* анализу ефеката . Ако подаци из праћења примене и други релевантни извори података још увек нису доступни или недостају подаци потребни за спровођење *ex-post* анализе ефеката, потребно је најпре сагледати постојеће податке, испланирати прикупљање недостајућих података и исте прикупити и онда приступити спровођењу *ex-post* анализе ефеката .

4.2.1 Веза између праћења примене прописа, *ex-post* анализе ефеката прописа и вредновања учинка прописа

Веза између праћења примене прописа, *ex-post* анализе ефеката и вредновања учинка прописа је директна. Наиме, на основу праћења примене прописа долази се до података који омогућавају спровођење *ex-post* анализе ефеката која омогућава утврђивање налаза и формулисање закључака на основу којих је могуће вредновати учинке прописа[32].

Сама примена прописа треба да буде у складу са механизмима примене који су већ испланирани током ex-*ante* анализе ефеката и надлежностима релевантних органа и организација које учествују у примени прописа[33]. Надзор над применом прописа треба да осигура да се пропис заиста примењује у пракси од стране надлежних органа и организација које су одговорне за примену прописа. Инспекцијским надзором[34] органи државне управе испитују примену прописа вршећи непосредни увид у пословање и поступање физичких и правних лица, а зависно од резултата надзора, изричу мере за које су овлашћени. Управна инспекција са друге стране испитује примену и поступање по прописима од стране имаоца јавних овлашћења. Улогу у праћењу примене прописа од стране имаоца јавних овлашћења има и Државна ревизорска институција спровођењем различитих врста ревизије, укључујући и ревизију сврсисходности.

Праћење примене прописа је процес прикупљања, систематизације и анализе података током примене прописа како би се утврдило да ли се постиже циљ прописа, као и да ли се примена прописа одвија у складу са планираним роковима и уз ефикасно коришћење средстава. Праћење примене прописа омогућава надлежном предлагачу да обезбеди потпуни увид и да практично сумира налазе о томе да ли се пропис заиста примењује у пракси, да ли се његова примена надзире на планирани начин и у складу са надлежностима релевантних органа и организација, да ли правна и физичка лица и органи, односно организације који врше јавна овлашћења поступају у складу са конкретним прописом , те како напредује достизање дефинисаних циљева. Органи државне управе имају обавезу да прате и утврђују

[32] Члан 24. став 1. Уредбе о анализи ефеката прописа; члан 41. став 2. у вези са чланом 40. став 4. Закона о планском систему Републике Србије.

[33] Члан 18. и члан 24. став 3, у вези са чланом 8. став 5. Уредбе о анализи ефеката прописа

[34] Инспекцијски надзор је дефинисан чланом 18. Закона о државној управи.

стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и зависно од надлежности, сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера за чија доношење је овлашћена[35]. Праћење примене прописа обухвата активности као што су: прикупљање података од органа надлежних за примену прописа, успостављање евиденција, инспекцијски надзор, праћење статистичких показатеља, спровођење истраживања за прикупљање података итд.

Ex-post анализа ефеката је аналитички процес који се спроводи ради утврђивања степена остварености циљева и анализе стварних директних и индиректних, позитивних и негативних, очекиваних и ненамераваних ефеката прописа, након што протекне довољно времена да се могу сагледати његови учинци и ослањајући се на податке из процеса примене прописа. Ова анализа се спроводи на основу података који су прикупљани током праћења примене прописа, као и података из додатних истраживања, студија, упоредних анализа, итд.

Вредновање учинка прописа подразумева процес утврђивања релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости прописа који се спроводи ради преиспитивања и унапређења прописа. У питању је провера: да ли је процес спроведен на адекватан начин и да ли су на основу примене прописа постигнути планирани учинци (ефекти, исходи и резултати) после извесног времена од почетка примене прописа.



Слика 13 Однос праћења примене, ex-post анализе ефеката и вредновања учинка прописа

Надлежни предлагач има обавезу већ да у оквиру Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП одреди на који начин, из којих извора провере и у којим роковима ће се прикупљати подаци на основу којих ће се пратити примена прописа. Надлежни предлагач прати примену прописа на годишњем нивоу или изузетно, у периоду за који надлежни предлагач сматра да је релевантан[36].

[35] Члан 13. Закона о државној управи (”Службени гласник РС”, број 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 (др. закон), 47/2018); члан 41. став 2. у вези са чланом 40. ст. 1. и 2. Закона о планском систему Републике Србије

[36] Члан 24. став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа

Контролна листа 4 - Да ли је праћење примене прописа добро организовано?

Контролна листа која надлежном предлагачу прописа помаже да провери да ли је праћење примене прописа организовано тако да може да обезбеди поуздану основу за каснију *ex-post* анализу ефеката				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли су у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП или образложењу прописа утврђени циљеви, показатељи, почетне и циљне вредности, године достизања циљне вредности и извори података?	☐	☐	Ако нису, утврдити циљеве и минимални сет показатеља учинка, њихових почетних и циљних вредности и извора података који омогућавају праћење примене и каснију *ex-post* анализу ефеката .
2	Да ли се подаци о примени прописа прикупљају редовно, у планираним роковима и од органа и организација који су одговорни за примену?	☐	☐	Ако се подаци не прикупљају редовно, успоставити календар прикупљања података, идентификовати одговорна лица и утврдити начин достављања података надлежном предлагачу.
3	Да ли су налази праћења документовани тако да могу бити коришћени као полазна информациона основа у *ex-post* анализи ефеката ?	☐	☐	Ако нису, допунити или успоставити евиденције, систематизовати изворе података и јасно назначити ограничења у погледу квалитета података.
4	Да ли је на основу праћења примене могуће утврдити да ли су проблеми у примени последица самог прописа, начина примене, недостатка ресурса или спољних фактора?	☐	☐	Ако није, планирати додатну анализу идентификованих проблема и њихових узрока, кроз прикупљање додатних података и консултације са органима и организацијама које спроводе пропис, циљним групама на које се пропис односи и осталим заинтересованим странама.
5	Да ли су налази праћења примене већ довољни за осмишљавање нерегулаторних мера за унапређење примене прописа (дакле, без измене прописа)?	☐	☐	Ако јесу, утврдити мере за унапређење примене; ако нису, налазе користити као полазну основу за *ex-post* анализу ефеката и вредновање учинка прописа.
Закључак за надлежног предлагача: Праћење примене треба да обезбеди континуиране, поуздане и проверљиве податке о примени прописа. Када праћење укаже на одступања вредности показатеља учинка у односу на циљне вредности, ризике за примену прописа или остваривање циља, као и неочекиване ефекте, ти налази представљају непосредан сигнал и основу за покретање или усмеравање *ex-post* анализе ефеката.				

Праћење примене прописа обезбеђује континуирано и систематично прикупљање података о оствареним резултатима, исходима и ефектима прописа, одступањима од планираног и условима примене, чиме се ствара поуздана чињенична основа за каснију *ex-post* анализу ефеката . *Ex-post* анализа ефеката те податке даље тумачи у односу на циљеве, показатеље учинка и логику интервенције, како би се утврдило шта је пропис постигао, зашто су одређени учинци настали или нису и да ли су потребне измене прописа или начина његове примене.

На основу налаза добијених спровођењем *ex-post* анализе ефеката о томе да ли је пропис примењен у пракси, да ли су се јавили проблеми у примени, ризици или неочекивани ефекти, који учинци су остварени , који нисуи због чега, да ли су постигнути учинци позитивни или негативни итд., надлежни

предлагач вреднује постигнути учинак прописа[37]. Оцене до којих се дошло у процесу вредновања учинка прописа применом евалуационих критеријума служе утврђивању адекватности прописа у погледу решавања идентификованих проблема (да ли је био релевантан/сврсисходан), постизања утврђених циљева (ефективан/делотворан), затим утврђивању да ли је пропис омогућио остваривање утврђених циљева уз разумне трошкове и у планираном периоду (ефикасан) и да ли су решења из прописа одржива, односно да ли постоје назнаке да ће постигнути позитивни ефекти трајати и у будућности. Вредновање учинка прописа је начин да се конкретни пропис преиспита, како би се испланирали даљи кораци, укључујући и евентуално унапређење односно ревидирање самог прописа. На основу оцена из процеса вредновања надлежни предлагач израђује препоруке за унапређење примене, односно за измену, допуну или укидање прописа чије се вредновање учинка спроводи[38].

Критеријуми за вредновање учинка прописа у међународној и домаћој пракси

У међународној пракси евалуације, најчешће се користи ОЕЦД приступ који је постао међународно признат оквир за систематичну процену јавних политика, програма, пројеката и прописа, и то на основу *DAC* критеријума за евалуацију[39]: релевантност, кохерентност, делотворност, ефикасност, утицај и одрживост. Ови критеријуми се најчешће користе јер обезбеђују заједнички и упоредив методолошки приступ евалуацији, омогућавају свеобухватно сагледавање учинка интервенције, те олакшавају доношење одлука заснованих на доказима и омогућавају да се на транспарентан начин утврди шта је постигнуто, по којој цени и са каквим дугорочним ефектима. Захваљујући широкој примени у међународној пракси, они доприносе квалитету, кредибилитету и упоредивости резултата вредновања учинака јавних политика, програма, пројеката и прописа у различитим земљама.

У Републици Србији, већ поменута четири критеријума: релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост су евалуациони критеријуми на основу којих се спроводи вредновање учинка прописа[40]. Треба имати у виду да критеријум релевантности обухвата и ОЕЦД критеријум кохерентности, као и да критеријум ефективности обухвата и ОЕЦД критеријум утицаја.

Постоје бар две поделе типова вредновања. Поред поменуте поделе типова вредновања у односу на период који је протекао од почетка примене прописа (средњорочно или формативно и финално или коначно), постоји и подела на интерно, спољно (екстерно) и комбиновано, у зависности од тога ко спроводи вредновање учинка прописа и ко учествује у том процесу. У наставку је контролна табела на основу које се може одлучити који тип вредновања треба спровести.

[37] Члан 41. став 2. у вези са чланом 40. став 4. Закона о планском систему Републике Србије и члан 26. став 1. Уредбе о анализи ефеката прописа

[38] Члан 26. став 3. Уредбе о анализи ефеката прописа

[39] ОЕЦД ДАК евалуациони критеријуми / *OECD DAC (Development Asistance Committee) (DAC) criteria*: *https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/development-co-operation-evaluation-and-effectiveness/evaluation-criteria.html*

[40] Члан 2. тачка 9) Уредбе о анализи ефеката прописа. Видети и члан 41. став 2. у вези са чланом 40. став 4. Закона о планском систему Републике Србије

Табела 2 Врсте вредновања

Контролна листа која надлежном предлагачу прописа помаже да провери и одлучи који тип вредновања треба применити			
Основа поделе – Критеријум за поделу	**Типови вредновања**	**Кључна разлика**	**Контролна листа за доношење одлуке о томе када применити одређени тип вредновања**
Ко спроводи вредновање	1. Интерно 2. Спољно (екстерно) 3. Комбиновано	Разликују се према томе да ли вредновање спроводи надлежни предлагач интерно, независни спољни експерт или надлежни предлагач и спољни експерт заједно.	1. Када је потребна брза оцена учинка, када нема ресурса за ангажовање независног експерта или то није потребно, када су већ расположиви сви подаци за вредновање. У овим случајевима је, ради објективности, пожељно да вредновање врши лице које није било укључено у припрему и примену прописа чији се учинци вреднују. 2. Када је неопходна независна оцена постигнутих учинака и када не постоје капацитети надлежног органа за прикупљање и обраду података и вредновање учинка. 3. Када је потребна изградња капацитета надлежног предлагача за вредновање кроз заједнички процес вредновања са спољним експертом; када предлагач мора да учествује због вођења спољног експерта кроз процес вредновања комплексног прописа, познавања области, потребе елаборирања контекста или да би обезбедио спољном експерту потребне податке; када предлагач располаже специфичним знањима за тумачење информација и података које поседује, те је његова укљученост битна за разумевање прикупљених података и информација од стране експерта итд.
Када се спроводи вредновање	1. Средњорочно (формативно) 2. Финално (коначно)	Разликују се према тренутку спровођења: средњорочно се спроводи током примене прописа и обично у оквиру периода до пет година од почетка примене прописа, а финално након истека периода важења прописа или након више од пет година од почетка примене прописа када је могуће сагледати дугорочне учинке прописа (ефекте).	1. Ако је у кратком или средњем року након почетка примене прописа уочено да се не остварују планирани учинци, да се остварују непланирани или непредвидиви учинци или учинци супротни планираним или у случају да није јасно какви су учинци. 2. Ако је прошло бар пет година од почетка примене прописа и потребно је да се оцене постигнути учинци, ако је дошло до заокрета у јавној политици која се спроводи конкретним законом или се из неког другог разлога размишља о измени и допуни, укидању или доношењу новог прописа.

4.2.2 Веза између *ex-post* и *ex-ante* анализе ефеката прописа

Веза између *ex-post* и *ex-ante* анализе ефеката је директна и вишеструка. Пре свега, спровођење *ex-ante* анализе ефеката обухвата сагледавање постојећег стања у пос-матраној области[41] које се, за области које су биле уређене прописом, спроводи на основу анализе учинка примене важећег прописа, као и разлога за одступање од очекиваног циља . Ово практично значи да се анализа постојећег стања у оквиру *ex-ante* анализе ефеката , заснива на спроведеној *ex-post* анализи ефеката усвојеног прописа и вредновања дотадашњих учинака прописа.

Такође, резултати *ex-post* анализе ефеката и вредновања учинка важећег прописа представљају основ за израду новог прописа или измене и допуне важећег прописа, као и за спровођење *ex-ante* анализе ефеката новог прописа или његових измена и допуна (погледајте слику бр. 1).

Са друге стране, квалитетно и потпуно спроведена *ex-ante* анализа ефеката је предуслов за адекватно спровођење *ex-post* анализе ефеката. Наиме, приликом спровођења *ex-ante* анализе ефеката утврђује се и на који начин и када ће се спроводити *ex-post* анализа ефеката . Надлежни предлагач у оквиру Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП, треба да наведе на који начин ће уз помоћ прописа решити идентификоване проблеме, постићи жељене циљеве, показатеље учинка које ће пратити током примене прописа и надзора над применом, као и ко је одговоран за прикупљање података и у којим роковима ће се прикупљати подаци на основу којих ће се пратити примена прописа, а на основу којих ће се спровести ex-post анализа ефеката и вредновање учинкапрописа[42].

Табела 3 Однос између ex-ante и ex-post анализе ефеката прописа

Однос између *ex-ante* и *ex-post* анализе ефеката прописа				
1. *Ex-ante* анализа ефеката	**→**	**2. Праћење примене прописа**	**→**	**3. *Ex-post* анализа и вредновање учинка прописа**
Пре усвајања прописа утврђују се проблеми које треба решити, односно циљеви које треба постићи, циљне групе на које ће пропис утицати и начин на који ће утицати на њих, показатељи учинка који ће се пратити, њихове почетне и циљне вредности и извори података и провере, рокови и начин спровођења и надзора над применом прописа, претпоставке за остваривање циљева и ризици, праћење примене и вредновање учинка.	План за примену прописа и надзор над применом прописа, прикупљање података о примени прописа и праћење спровођења и за вредновање учинка прописа, праћење остварења претпоставки и ризика.	Током примене прописа, надзора над применом прописа и праћења примене прописа, прикупљају се подаци о примени, о томе да ли се достижу циљне вредности показатеља и да ли постоје проблеми у примени.	Налази из процеса праћења примене.	Након извесног периода од почетка примене прописа, процењује се да ли су циљеви постигнути, који су стварни ефекти настали и да ли је пропис релевантан, делотворан, ефикасан и одржив.

[41] Члан 5. Уредбе.

[42] Чл. 5–8., чл. 18. и 20. Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 1. Уредбе о анализи ефеката прописа, тач. 1. и 2.; члан 24. став 3. у вези са чланом 8. став 5. Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 1. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 2. подтачка 4); члан 25. став 3. тачка 2) Уредбе о анализи ефеката прописа

Са друге стране, неадекватно спроведена или непотпуна *ex-ante* анализа, те недостатак јасно дефинисаних проблема које је требало решити прописом, циљева које је требало постићи прописом, показатеља учинка које је требало пратити током примене прописа, почетних и циљних вредности показатеља учинка и извора провере података, представљају озбиљан недостатак приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката. Ако не постоје подаци о циљевима које је требало постићи, ни о показатељима које је требало пратити, најпре ће процес праћења примене бити отежан, а затим, током *ex-post* анализе ефеката неће бити јасно за које циљеве треба да се утврди и оцени ниво остварења и неће бити могуће мерење. Ово значајно отежава утврђивање ефективности (делотворности) прописа, односно оцену у којој мери је пропис постигао жељене циљеве.

Напослетку, *ex-post* анализа ефеката и вредновање учинка, представља информациону основу за осмишљавање мера које треба предузети ако се уоче проблеми попут неадекватне примене прописа или проблеми који су настали као последица примене прописа, а нарочито ако се разматра регулаторна интервенција. Информације и подаци из Извештаја о спроведеној *ex-post* анализи ефеката прописа (у даљем тексту: Извештај о спроведеној *ex-post* АЕП*)* представљају основ за осмишљавање регулаторне мере, и уопште основ за будуће *ex-ante* анализе ефеката које се буду израђивале или мењале и допуњавале, и то у аспектима: идентификација и анализа проблема (опис постојећег стања), могуће опције за решење проблема, идентификација и анализа потенцијалних ефеката могућих опција итд[43].

Пример: E*x-post* анализа ефеката прописа као основ за образложење будућих регулаторних интервенција

Ex-post анализа ефеката Закона о планском систему Републике Србије и праћење Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика[4445]показала је да је нецелисходно да се једном уредбом уређују методологија спровођења анализе ефеката јавних политика утврђених документима јавних политика и прописима, и да је државним службеницима било превише сложено да примењују методологију утврђену једном уредбом. Препорука *ex-post* анализе ефеката Закона о планском систему била је да се ова уредба подели на две уредбе - једну која би уређивала методологију спровођења анализе ефеката јавних политика, и другу која би уређивала методологију спровођења анализе ефеката прописа. На основу ове препоруке, израђене су постојеће уредбе: Уредба о методологији израде докумената јавних политика[46] и Уредба о спровођењу анализе ефеката прописа.

Коначно, квалитетно урађене *ex-post* и *ex-ante* анализа ефеката омогућавају формулисање квалитетних, односно сврсисходних, делотворних, ефикасних и одрживих решења прописа који се, управо због свега наведеног, неће често мењати.

Пример: Одустајање од неадекватних решења у предложеном пропису на основу *ex-post* и *ex-ante* анализе ефеката прописа

Министарство за бригу о породици и демографији иницирало је, уз подршку УНИЦЕФ-а, средином 2022. године, истовремено спровођење *ex-post* анализе ефеката Породичног закона[47] и *ex-ante* анализе ефеката решења која су разматрана у циљу измена и допуна овог закона.

Током праћења примене наведеног закона, дошло се до налаза да је орган старатељства (центар за социјални рад), као непосредни старатељ, по тадашњем законском решењу, обављао истовремено

[43] Члан 41. став 1. тачка 1), у вези са чланом 31. став 1. Закона о планском систему Републике Србије; члан 6. став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа.

[44] "Службени гласник РС", број 8/2019-79

[46] "Службени гласник РС", број 20/2025-18, 27/2026-25, 30/2026-4

[47] "Службени гласник РС", бр. 18/ 2005, 72/2011 - др. закон, 6/2015, 109/2025 - др. закон

неколико функција због чега је констатована оптерећеност стручњака органа старатељства пословима који се односе на старатељство, али и другим пословима из надлежности органа старатељства (стављање штићеника под старатељство или постављање привременог старатеља, непосредно вршење дужности старатеља преко стручњака тог органа који у његово име обавља послове старатеља, давање сагласности стручњаку који обавља послове старатеља за обављање одређених правних послова и радњи и врши контролу рада стручног радника као старатеља итд.). *Ex-post* анализа ефеката овог решења указала је могуће ризике даље примене, због чега је предлагач покренуо процес *ex-ante* анализе ефеката током које су разматране друге опције за обављање старатељске дужности у ситуацијама када штићенику није могуће за старатеља поставити лице из круга сродника или друго физичко лице. Предложена опција од стране дела радне групе била је да послове старатеља обавља службеник органа јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) којег одреди руководилац тог органа (конкретно, да се члан 131. Породичног закона измени тако да се, уместо института: „непосредни старатељ", уведе институт: „државни старатељ"). Такође је било предложено да, до тренутка успостављања државног старатеља у складу са предложеним изменама Породичног закона и закона којим се уређује надлежност локалне самоуправе, послове државног старатеља обављају стручњаци органа старатељства, у складу са прописима који су важили до дана ступања на снагу новопредложене одредбе.

Међутим, *ex-ante* анализа ефеката предложеног решења указала је на то да би примена новог предложеног решења измештања надлежности са органа старатељства, односно центара за социјални рад, на орган ЈЛС била упитна, имајући у виду капацитете ЈЛС за примену једног овако осетљивог института и обављање овакве надлежности која је уско стручни посао а који би требало да гарантује заштиту штићеника. Утврђено је и да предложена опција није била јасна ни у погледу тога која би то конкретно лица у оквиру ЈЛС била задужена за примену наведеног института (нпр., да ли би то било лице из органа ЈЛС које обавља послове социјалне и дечје заштите или неко друго лице), ко би обављао надзор над радом ових лица с обзиром на то да надзор над радом органа ЈЛС обавља више министарстава, као ни у ком року би ЈЛС морале да именују лица за обављање ових послова. Спроведене анализе ефеката указале су на то да би предложена опција за измену Породичног закона могла да проузрокује значајне негативне ефекте у пракси (могла би да доведе до тога да корисници остану без заштите или да добију неадекватну заштиту), због чега се одустало од овог предлога решења.

Пример илуструје значај синергије *ex-post* и *ex-ante* анализе ефеката: *ex-post* анализа ефеката указује надлежном предлагачу на решења из прописа која се не спроводе или имају негативне ефекте, док *ex-ante* анализа ефеката указује на то да ли су опције за решавање датог проблема одговарајућа, односно да ли очекује да позитивни ефекти у пракси буду већи од негативних.

Контролна листа 5 - Веза између ex-post и ex-ante анализе ефеката прописа

Контролна листа 5. Веза између ex-post и ex-ante анализе ефеката прописа				
Корак	Контролно питање	Да	Не	Шта следи?
1	Да ли су у *ex-ante* анализи ефеката јасно утврђени проблем који се решава, циљеви прописа и очекивани учинци?	☐	☐	Ако нису, у *ex-post* анализи ефеката најпре јасно идентификовати проблем који је требало решити, циљеве које је требало постићи и учинке које је требало остварити.
2	Да ли су у *ex-ante* анализи ефеката утврђени показатељи учинка, почетне и циљне вредности, рокови за њихово прикупљање и извори података?	☐	☐	Ако нису, утврдити минимални сет показатеља и извора података који ће омогућити спровођење *ex-post* анализе ефеката, мерење нивоа остварености циљева и процену остварених учинака (резултата, исхода и ефеката).
3	Да ли је *ex-ante* анализа ефеката предвидела органе одговорне за	☐	☐	Ако није, у *ex-post* анализи ефеката посебно оценити да ли је недостатак

	примену и надзор над применом прописа, начин праћења примене прописа (надлежне органе, изворе података, рокове за прикупљање података, итд.)?			плана за примену прописа, надзор над применом и праћење примене, утицао на доступност и поузданост података и у којој мери. Утврдити могуће начине за прикупљање података (примарни извори података: интервјуи, фокус групе, анкете итд.; секундарни извори података: извештаји, анализе итд.).
4	Да ли *ex-post* анализа ефеката користи оригиналне циљеве, очекиване учинке и показатеље учинка из *ex-ante* анализе ефеката, као основу за оцену стварно остварених учинака?	☐	☐	Ако не користи, потребно је експлицитно образложити зашто полазна аналитичка основа није употребљива и на чему се заснива оцена учинка.
5	Да ли *ex-post* анализа ефеката показује да ли су претпоставке, ризици и услови за примену који су идентификовани у *ex-ante* анализи били реални и испуњени?	☐	☐	Ако не показује, допунити анализу подацима о условима примене, ресурсима, капацитетима, институционалним надлежностима и спољним факторима.
6	Да ли су из *ex-post* анализе ефеката изведене препоруке које ће бити коришћене као полазна основа за будућу *ex-ante* анализу ефеката измена, допуна, укидања или новог прописа?	☐	☐	Ако нису, формулисати препоруке тако да буду конкретне, доказима поткрепљене и употребљиве за наредни циклус разматрања потенцијалних измена регулаторног оквира.

Закључак за надлежног предлагача: Веза између *ex-ante* и *ex-post* анализе ефеката је кључна за израду квалитетних прописа**: квалитетна *ex-ante* анализа ефеката омогућава поуздано праћење и касније** *ex-post* анализу ефеката и на основу ње **вредновање учинка прописа, док налази *ex-post* анализе ефеката представљају** информациону **основу за одлуку о даљем унапређењу прописа и за нову *ex-ante* анализу ефеката будућих регулаторних решења.**

Ex-post анализа ефеката, а затим и вредновање учинака, заснива се на теорији промене и логици интервенције успостављеним током спровођења *ex-ante* анализе ефеката и логичкој матрици представљеној у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП[48].

Теорија промене (*Theory of Change - ToC*) и логика интервенције (*Intervention Logic*): разумевање разлике и сврхе

Сагледавање теорије промене и логике интервенције током процеса *ex-ante* анализе ефеката од кључног је значаја за успостављање методолошког оквира за спровођење *ex-post* анализе ефеката . Ово представља сагледавање логике којом се објашњава како је предметни пропис требало да допринесе решавању идентификованих проблема и достизању дефинисаних циљева, али и начина на који би мерење постигнутог требало да функционише.

- **Теорија промене** објашњава **зашто и како** се очекује да дође до промене. Она приказује узрочно-последичне везе између идентификованих проблема које је требало решити, циљева који се желе постићи, а због којих су релевантне одредбе прописа осмишљаванеи усвојене и . Теорија промене сагледава се управо на основу **узрочно-последичних веза** између елемената

[48] Приликом спровођења ex-ante анализе ефеката прописа обавезно се идентификује проблем који треба решити или промена која се жели постићи прописом на основу чега се дефинишу циљеви доношења прописа. Такође, дефинишу се и показатељи циља који се жели постићи као и очекивани ефекти изабране опције. Све ово су градивни елементи логичке матрице који су полазна основа за ex-post анализу ефеката прописа.

дрвета проблема и дрвета циљева израђених током *ex-ante* анализе ефеката , односно начина на који се проблеми преводе у циљеве, узроци проблема преводе у мере којима треба утицати на узроке, а последице проблема преводе у резултате који ће бити остварени достизањем циља. У процесу промишљања о теорији промене узимају се у обзир и претпоставке које треба да се испуне да би се промена десила, као и могући спољни фактори који могу утицати на остварење промене.

- **Логика интервенције** претвара теорију промене у практичан алат (план) за управљање применом прописа. Логика интервенције је **управљачки алат** који помаже да се теорија промене операционализује у структурирани ланац узрочно-последичних веза између активности, резултата, исхода и ефеката. Логика интервенције се визуелно често приказује табеларно - у форми "логичке матрице" или "логичким оквиром" (*Logical Framework Matrix* или *LogFrame*). Логичка матрица систематизује и сумира **шта** ће бити постигнуто. Уобичајени елементи матрице интервенције укључују: **циљеве** (у случају комплексних прописа, могу се дефинисати општи и посебни циљеви)), **показатеље** са почетним и циљним вредностима (како ће се степен постизања циља мерити на свим нивоима - резултата, исхода и ефеката), **изворе података** за проверу и верификацију остварених вредности показатеља и **кључне претпоставке за постизање планираних учинака.** Другим речима, логичка матрица омогућава практично планирање примене прописа и потребних ресурса и праћење примене и надзор над применом, што омогућава *ex-post* анализу ефеката и вредновање учинка прописа.

Табела 4 Основни елементи логичке матрице

Елементи логичке матрице					
Логика интервенције	**Показатељи учинка**	**Почетна вредност показатеља и година**	**Циљана вредност показатеља и година**	**Извори провере**	**Претпоставке**
Општи циљ	Показатељи ефеката	…	…	…	…
Посебни циљеви ⇑	Показатељи исхода ⇑	…	…	…	…
Мере ⇑	Показатељи резултата ⇑	…	…	…	…
Активности ⇑	Показатељи инпута ⇑	…	…	…	…

Једноставно речено:

☑ **Теорија промене** = **Зашто и како долази до жељене промене**

☑ **Логика интервенције** = **Шта ће и којом врстом интервенције/мере бити постигнуто и како ће се то мерити**

Теорија промене и логика интервенције представљају, пре свега, методолошки оквир за спровођење анализе ефеката, како *ex-ante* тако и *ex-post*. На тај начин представљају основ за све кораке у законодавном процесу: *ex-ante* анализу ефеката , примену прописа, праћење примене и надзор над спровођењем, *ex-post* анализу ефеката и вредновање учинка, при чему сваки корак представља предуслов за наредни сегмент законодавног процеса.

Ex-post анализа ефеката користи теорију промене и логику интервенције како би се објаснило на који начин и како је предметни пропис требало да допринесе решавању идентификованих проблема и постизању дефинисаних циљева, као и на који начин су резултати предузетих мера допринели постизању циљева у виду исхода и ефеката. То се постиже тако што се из *ex-ante* анализе ефеката преузимају циљ/циљеви које је требало остварити са припадајућим показатељима учинка путем којих се мере учинци прописа. Логичка матрица садржи елементе плана за примену прописа, која је

дефинисана током *ex-ante* анализе ефеката. Ово значи да је и логика праћења примене прописа утемељена на теорији промене и логици интервенције која прати теорију промене. Праћење примене треба да омогући проверу тога да ли се претпостављена теорија промене заиста остварује онако како је то испланирано логичким матрицом.

Ex-post анализа ефеката, дакле, утврђује да ли је логика интервенције приликом осмишљавања и формулисања прописа била адекватна, а ако није, обезбеђује предлоге за њено унапређење. Вредновање учинака се ослања на логичку матрицу и ex-post анализу ефеката и проширује налазе у смислу релевантности постигнутог (у односу на стварни проблем који је требало решити или суштину промене која се желела постићи), ефикасности примене, одрживости решења и усклађености са ширим контекстом реформе којој пропис припада.

4.2.2.1 Потреба за реконструкцијом циљева и показатеља – „Реконструкција логичке матрице“

У пракси се често се дешава да се у фази *ex-ante* анализе ефеката не успоставе теорија промене и логика интервенције, већ се само дефинишу циљеви и показатељи између којих нису јасне везе или оне не постоје. Нпр., често буде дефинисано неколико циљева прописа, али није јасно који од њих је општи а који су посебни, и на који начин остварење посебних циљева доприноси остварењу општег циља, а циљеви су дефинисани као мере и активности радије него као циљеви. Или су, нпр. дефинисани само процесни показатељи, или показатељи резултата, али не и показатељи исхода и/или показатељи ефеката, и нису успостављене везе између њих. Нејасна теорија промене и непостојање логике интервенције приликом спровођења *ex-ante* анализе ефеката односно при усвајању прописа, представља изазов и отежава како праћење примене прописа, тако и *ex-post* анализу вредновања учинка прописа. Ако наведени предуслови нису испуњени и даље постоји могућност и начин да се спроведе *ex-post* анализа ефеката , али је то теже и захтевније у смислу потребних ресурса и времена. У овим ситуацијама прибегава се **реконструкцији логичке матрице** у циљу накнадног успостављања логичких веза између идентификованих проблема, жељених циљева и показатеља учинка (на нивоу резултата, исхода и ефеката). Штавише, чест је случај и да се у пракси наметне потреба за реконструкцијом оригиналне логичке матрице као методолошког оквира за спровођење *ex-post* анализе ефеката , иако је логичка матрица била успостављена, из разлога што истаније била потпуна или није била јасна. У свим овим ситуацијама, процес спровођења *ex-post* анализе ефеката управо треба искористити да се, у тој накнадној фази, успостави још утемељенија логичка матрица за праћење примене и вредновање учинка прописа, за предстојећи период.

Ограничења која носи реконструкција логичке матрице

Реконструкција логичке матрице носи са собом ограничења које накнадно дефинисање циљева и показатеља учинака носи са собом, и која могу да обухватају:

- **ризик од другачијег тумачења циљева у односу на намеру креатора политике у тренутку доношења прописа;**
- **немогућност утврђивања степена остварености првобитно дефинисаних циљева и показатеља учинка;**
- **ослањање на накнадно прикупљене податке и информације, што може утицати на ниво поузданости појединих налаза; ограничену могућност поређења остварених учинака са првобитно планираним стањем;**
- **ризик од ретроспективне пристрасности приликом реконструкције логичке матрице и тумачења очекиваних учинака итд.**

Од суштинског је значаја разумети да се, без обзира на то колико је квалитетно утврђена логичка матрица током *ex-ante* и *ex-post* анализе ефеката и учинка прописа, ипак може јавити потреба за

додатним истраживањем и прикупљањем квантитативних и квалитативних података, као и формулисањем адекватнијих показатеља учинка прописа.

Када су у питању комплексни, системски прописи, и прописи са значајним учинцима, током ”реконструкције логичке матрице” често има смисла да се одреде циљеви различитих нивоа, односно и општи циљ и посебни циљеви. Међутим, у случају прописа мањег обухвата или подзаконских аката, или прописа за које се претпоставља да нису произвели значајне учинке, често није потребно одређивати и општи циљ и посебне циљеве. Лице које спроводи *ex-post* анализу ефеката има задатак да процени да ли има или нема потребе за тим, у зависности од обухвата самог прописа, али и обухвата *ex-post* анализе ефеката.

Пример: Веза између *ex-ante* анализе ефеката , праћења примене прописа, *ex-post* анализе ефеката и вредновања учинка прописа и реконструкција логичке матрице

У складу са СРЈУ 2021-2030. године и пратећим АП СРЈУ за период 2021-2025., Министарство државне управе и локалне самоуправе је, средином 2025. године, покренуло процес спровођења *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, уз подршку Европске уније.

Приликом утврђивања методологије за спровођење *ex-post* анализе ефеката, кренуло се од анализе Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП који је био сачињен приликом усвајања Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима из 2018. године[49]. Разлог томе је што су предмет *ex-post* анализе ефеката биле управо дате измене и допуне овог закона (између осталог: увођење оквира компетенција у процесе запошљавања и вредновања радне успешности, измењен конкурсни поступак, измењен поступак вредновања радне успешности итд.). На основу сагледавања Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП, утврђено је да циљеви Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима нису били јасно формулисани, као и да нису били утврђени јасни показатељи учинка, нити њихове почетне и циљне вредности, као ни извори провере. Ово је био један од почетних налаза *ex-post* анализе ефеката, који је, истовремено, био од кључног значаја за успостављање целокупног методолошког оквира за спровођење саме *ex-post* анализе ефеката. Наиме, недостатак јасно дефинисаних циљева које је требало постићи изменама и допунама Закона о државним службеницима, као и показатеља на свим нивоима учинка (ефеката, исхода и резултата) представљали су озбиљан изазов за спровођење *ex-post* анализе ефеката овог прописа, јер није било јасно који циљеви прописа треба да буду оцењени и на основу којих показатеља учинка треба мерити ниво њихове остварености.

Стога је први корак био да се **реконструишу ”логика интервенције” и припадајућа ”логичка матрица”** јер је иста садржала само циљеве прописа и ниједан други елемент. Ово је укључило следеће активности:

а) **преформулисање циљева прописа -** у табели у наставку текста, најпре су представљени оригинални циљеви измена и допуна Закона о државним службеницима у делу запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности из Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП и допуна наведеног Закона из 2018. године, те образложења тих измена и допуна, а затим су представљени и реконструисани циљеви на основу разговора са представницима Министарства државне управе и локалне самоуправе као главним корисником *ex-post* анализе ефеката и креатором политике, односно надлежним предлагачем Закона о државним службеницима. Због комплексности закона и материје коју уређује, дефинисани су општи циљ и посебни циљеви, у оба сегмента анализе (запошљавању државних службеника и вредновању њихове радне успешности), као и мере. Општи циљ закона дефинисан је заиста као општи циљ који води ка ефектима, уместо да буде дефинисан као посебни циљ или мера (или пак само као активност) која води само ка исходима или резултатима. Такође, број посебних циљева је смањен на два и то тако дефинисана посебна циља да је јасно да доприносе остварењу општег циља (успостављена је директна веза између посебних и општег циља и тиме између исхода и ефеката). Једино на овакав начин могло је да се приступи

[49] ”Службени гласник РС”, број 95/2018

спровођењу *ex-post* анализе ефеката тог закона и вредновању постигнутих учинака, односно сагледавању постигнутог у односу на планирано .

Запошљавање државних службеника			
Оригинални општи циљ	**Реконструисани општи циљ**	**Оригинални посебни циљеви**	**Реконструисани посебни циљеви**
Остварење одговарајућег степена попуњености радних места и одговарајући квалитет кадрова	Задовољене кадровске потребе органа пријемом и задржавањем компетентних кадрова	Запошљавање државних службеника засновано на заслугама Поједностављење конкурсне процедуре ради побољшања ефикасности конкурсног поступка Увођење фаза и критеријума у конкурсном поступку Увођење стручних обука за лица која ће бити чланови конкурсне комисије, деполитизација конкурсног поступка- како за државне службенике, тако и за државне службенике на положају Увођење конкурсног поступка за лица запослена на одређено време Примена одредби Закона о државним службеницима које се односе на запошљавање и на запослене у другим државним органима који су одређене институте регулисали посебним законом	Одговарајућа попуњеност систематизованих радних места Одговарајући квалитет новозапослених кадрова Смањен ниво одлива кадрова

Вредновање радне успешности државних службеника			
Оригинални општи циљ	**Реконструисани општи циљ**	**Оригинални посебни циљеви**	**Реконструисани посебни циљеви**
Обезбеђивање остварења свих организационих циљева државног органа, достизање радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој државних службеника	Успостављен правичан, објективан и транспарентан систем вредновања радне успешности, које доприноси достизању организационих циљева органа, мотивацији и развоју државних службеника	Увођење система компетенција у функцију вредновања рада државних службеника, како би се отклонили недостаци које је показао важећи систем оцењивања Коришћење резултата вредновања радне успешности државних службеника у идентификовању потреба и планирању обука, развоја и стручног усавршавања, отклањању недостатака у раду и доношењу одлука о напредовању и распоређивању, односно премештају, одређивању плата и других примања и престанку радног односа државних службеника	Вредновање радне успешности интегрисано у систем напредовања и награђивања Остварен пораст поверења државних службеника у систем вредновања радне успешности

б) **одабир неколико постојећих показатеља** који су праћени током примене измена и допуна предметног закона из 2018. године (иако оригинално у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП измена и допуна тог закона нису били представљени показатељи учинка које је требало пратити), **формулисање нових показатеља** за које је процењено да се на основу њиховог мерења на најдиректнији начин може утврдити ниво остварености новоформулисаних циљева, као и **утврђивање њихових почетних и остварених вредности и извора провере**.

Овај пример показује важност:

- спровођења квалитетне *ex-ante* анализе ефеката током које ће се на адекватан начин дефинисати сви елементи ”логичке матрице”: мерљиви и релевантни циљеви, адекватни показатељи учинка који суштински мере степен промене која се жели остварити, почетне и циљне вредности тих показатеља и извори провере. Недостатак наведених елемената води ка томе да ”логичка матрица” мора да се реконструише током спровођења *ex-post* анализе ефеката , што отежава и продужава целокупни процес;

- праћења примене прописа кроз прикупљање потребних података и њихову анализу, те праћење показатеља учинка, као основе за спровођење *ex-post* анализе ефеката.

Контролна листа 6 - Да ли је потребна реконструкција логичке матрице?

Контролна листа која надлежном предлагачу прописа олакшава утврђивање да ли су теорија промене и логика интервенције благовремено биле дефинисане за одређени пропис који је предмет *ex-post* анализе ефеката , и доношење одлуке да ли је потребно реконструисати логичку матрицу				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	У Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП, јасна је теорија промене, односно јасна је веза између проблема које је требало решити, мера/активности које је требало предузети, резултата које је требало остварити уз помоћ мера, исхода које је требало постићи на нивоу посебних циљева и ефеката које је требало постићи на нивоу општег циља	☐	☐	У случају да није, потребно је утврдити теорију промене коју је требало постићи или успоставити
2	У Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП јасно је представљена логика интервенције, односно јасно је на који начин се очекивало да активности допринесу реализацији мера и да мере допринесу реализацији циљева (у случају комплексних прописа, мере доприносе реализацији посебних циљева и посебни циљеви доприносе реализацији општег циља прописа)	☐	☐	У случају да није, потребно је реконструисати претходно дефинисану логичку матрицу или успоставити нову
3	У Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП, идентификовани су потребни ресурси за решавање идентификованих проблема и постизање жељених циљева	☐	☐	У случају да нису, накнадно је потребно реконструисати део логичке матрице који се односи на активности, ресурсе и ризике. Другим речима, потребно је утврдити потребне ресурсе за спровођење активности и примену решења из прописа, ресурсе који су стварно били обезбеђени и коришћени, као и да ли је разлика између потребних и расположивих ресурса утицала на примену прописа и остварење његових циљева
4	Не постоји Извештај о спроведеној ex-ante АЕП, нити периодична ex-post анализа ефеката која садржи почетну или реконструисану логику интервенције.	☐	☐	Када ови извештаји или анализе не постоје, потребно је ретроактивно утврдити теорију промене и спровести реконструкцију логичке матрице
Закључак за надлежног предлагача: Одговори у контролној листи показују у којој мери постојећа документација омогућава спровођење *ex-post* анализе ефеката. Ако циљеви, показатељи, њихове почетне и циљне вредности или извори података нису утврђени, потребно их је накнадно реконструисати на основу расположивих података и доказа и укључити у логичку матрицу. Ако су сви елементи утврђени и међусобно логички повезани, они се користе као полазна основа за праћење примене и вредновање учинка прописа.				

4.2.3 Однос између вредновања учинака јавних политика и *ex-post* анализе ефеката прописа

Као што постоји директна веза између *ex-ante* анализе ефеката јавне политике и *ex-ante* анализе ефеката прописа којима се та јавна политика спроводи, тако постоји директна веза и између вредновања учинака јавних политика и *ex-post* анализе ефеката прописа којима се спроводи та јавна политика. Природа те везе огледа се, у оба контекста, у предмету анализе, нивоу интервенције и врсти закључака који се изводе.

Вредновање учинака јавне политике процењује учинак целе јавне политике и скупа мера које су спроведене ради постизања одређене друштвене промене, укључујући и регулаторне мере, док *ex-post* анализа ефеката прописа процењује учинак конкретног прописа као једног инструмента јавне политике[50].

Вредновање учинака јавне политике и *ex-post* анализа ефеката прописа се допуњују. Са једне стране, када се након спроведеног вредновања учинака јавне политике спроводи *ex-post* анализа ефеката прописа или групе прописа која је била део пакета мера те јавне политике налазе вредновања учинака јавне политике је могуће користити како би се разумео шири циљ и контекст прописа, стекао увид у то које су друге мере биле спроведене, како су оцењени релевантност, ефективност, ефикасност и одрживост јавне политике и да ли су анализирани пропис, део прописа или група прописа допринели остварењу циљева јавне политике. Са друге стране, у пракси се често дешава да се током спровођења *ex-post* анализе ефеката прописа увиди да нису решени претходно уочени проблеми или нису постигнути циљеви због којих је пропис донет или је идентификован недостатак учинка прописа, али то није могуће приписати анализираном пропису који је само један од спроведених мера јавне политике, већ се може приписати другим факторима који су у вези са јавном политиком, а изван су обухвата регулаторног оквира. Коначно, могуће су и ситуације у којима *ex-post* анализа ефеката прописа који је био део регулаторне мере за спровођење јавне политике ”информише” процес вредновања учинака јавне политике.

[50] Чл. 24. и 39. Закона о планском систему Републике Србије и члан 9. став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа. У погледу евидентирања прописа које треба изменити, допунити или донети ради остваривања планираних резултата и праћења статуса њихове припреме видети члан 38. став 2. тачка 3) подтачка (3) и став 3. тачка 2) подтачка (4) Уредбе о методологији израде докумената јавних политика (”Службени гласник РС”, бр. 8/19-79, 20/25-8 (др. уредба), 20/25-18 (др. уредба))

Табела 5 Поређење и везе између вредновања јавних политика и ex-post анализе ефеката прописа

	Вредновање учинака јавне политике	***Ex-post* анализа ефеката прописа**	**Закључак поређења**
Предмет анализе	Сагледава да ли је јавна политика која је елаборирана у документу јавне политике (стратегије, програма, концепт документа, акционог плана) или као скуп мера остварила планиране циљеве, да ли је релевантна, ефикасна, ефективна и одржива. Ови критеријуми се примењују на оцену свих мера јавне политике, укључујући и регулаторне. Посматра шири оквир интервенције: циљеве јавне политике, мере, активности, институционалне механизме, прописе али и друге мере јавне политике као што су финансијски инструменти, услуге, подстицаји, информативне кампање и други механизми који су били део те политике. То значи да може да обухвати више прописа као део ширег пакета мера одређене јавне политике.	Сагледава да ли је конкретан пропис, група прописа или део једног прописа постигао циљ због ког је донет, како се примењивао у пракси и које је стварне директне и индиректне, позитивне и негативне ефекте произвео. Сагледава само један део целокупне јавне политике: да ли су конкретан закон или подзаконски акт, део конкретног прописа или група прописа, применљиви, да ли су решења која су предмет анализе дала очекиване учинке, да ли су створила трошкове, користи или неочекиване и/или ненамераване ефекте и за кога.	Предмет вредновања учинака јавне политике је пакет мера јавне политике, а *ex-post* анализа ефеката прописа - прописа је један од инструмената те јавне политике.
Ниво интервенције	Поставља питање: да ли је јавна политика као целина довела до жељене промене?	Поставља питање: Да ли је конкретан пропис, група прописа или део конкретног прописа, допринео решавању проблема и постизању циља због ког је донет, односно да ли је допринео остваривању циљева јавне политике и да ли је у том контексту пропис и даље релевантан, ефективан, ефикасан и одржив?	Вредновање учинака јавне политике сагледава резултате, исходе и ефекте целог скупа мера, док *ex-post* анализа ефеката прописа сагледава резултате, исходе и ефекте правних решења, примену и надзор над применом, праћењем и трошковима примене, и утицаје на заинтересоване стране и степен доприноса прописа или групе прописа у погледу остваривања жељених учинака јавне политике.
Закључци који се доносе на основу анализа	Ако вредновање учинака јавне политике покаже да циљеви нису постигнути, то може значити да: - пропис, део прописа или прописи који су били део пакета мера - нису били довољни да самостално реше проблем; - нису спроведене друге мере јавне политике које је требало да прате пропис или прописе; - није било довољно средстава, кадрова или институционалних капацитета за примену прописа; - проблем зависи од ширих економских, друштвених, административних или организационих фактора; - сама јавна политика у оквиру које је пропис донет није била добро осмишљена или није доследно спроведена.	*Ex-post* анализа ефеката треба да разликује проблеме који су последица: - самог прописа; - начина примене прописа; - недостатка других мера јавне политике; - спољних фактора.	*Ex-post* анализа ефеката прописа треба увек да има у виду шири контекст јавне политике, јер недостатак ефеката прописа понекад није последица лошег правног оквира, већ чињенице да пропис сам по себи није могао да произведе жељену промену без других мера јавне политике.

Пример: Однос између вредновања учинака јавне политике и *ex-post* анализе ефеката прописа

Акциони планови за спровођење Националне стратегије за младе 2015-2025. године за период до 2020. године садржали су поглавље посвећено систему праћења и евалуације спровођења предложених активности са механизмима, облицима и начином извештавања за све предложене активности. Овако успостављен систем требало је да омогући сагледавање обима, квалитета и ефикасности остваривања предложених активности, те специфичних и општих стратешких циљева утврђених у Националној стратегији за младе. Између осталог, као једна од активности у оквиру унапређења услова за волонтирање младих, било је предвиђено и спровођење *ex-post* анализе ефеката Закона о волонтирању[51]. Када је спроведена *ex-post* анализа ефеката наведене стратегије, приликом оцене остварења циља који се односи на активно учешће младих, узети су у обзир и подаци до којих се дошло током спровођења *ex-post* анализе ефеката Закона о волонтирању, налази и закључци ове анализе. Са друге стране, *ex-post* анализа ефеката Закона о волонтирању показала је да низак ниво волонтирања није могуће објаснити искључиво недостацима нормативног оквира, већ и недостатком програма волонтирања, недовољном информисаношћу, капацитетима организатора, друштвеним вредновањем волонтерског рада и недостатком или неадекватношћу других мера јавне политике. Због тога је закључено да измене самог закона нису довољне и да регулаторна интервенција као самостална мера не може да реши идентификоване проблеме и оствари зацртане циљеве, већ да је потребан шири концепт омладинске политикеса сетом различитих мера у делу развоја волонтирања.

Главни закључак у овом делу јесте да често не постоји могућност да се сви идентификовани проблеми реше искључиво регулаторним интервенцијама. Треба имати у виду да је за остварење циљева докумената јавних политика потребно увек спровести сет различитих мера јавне политике, као и да спољни фактори често утичу на спровођење јавне политике и планираних мера, утичући на крајње исходе и ефекте. Са друге стране, и сама примена прописа подразумева читав низ активности које треба спровести, као што су институционалне, финансијске, техничке, кадровске, едукативне итд. Сама измена и допуна прописа или израда новог прописа и његово усвајање некада не могу бити довољни да се постигну жељени циљеви и промене, већ се прописи морају у потпуности спроводити у пракси.

Табела 6 Како се елементи вредновања јавних политика користе за ex-post анализу ефеката прописа

Аспекти процеса вредновања учинака јавне политике	**Како се користи за *ex-post* анализу ефеката прописа**
Опис проблема и његових узрока због којих је јавна политика усвојена	Полазна основа за проверу да ли проблем због ког је пропис донет и даље постоји и да ли је пропис деловао управо на његове узроке.
Логика интервенције: циљ (ефекат/исход) ⇒ мера (резултат) ⇒ активност	Издваја се део логике који се односи на пропис: које конкретно регулаторно решење је требало да произведе коју промену.
Циљеви и показатељи учинка	Могу бити основ за реконструкцију циља прописа, нарочито ако сам пропис није имао јасно дефинисан циљ и показатеље учинка. Ако циљеви прописа нису били утврђени или јасни и реалистични, аналогни циљеви се могу тражити у релевантним планским документима.
Почетне, циљне и остварене вредности показатеља учинка	Дају базне вредности и податке за процену промене пре и после прописа, мора се осигурати да показатељи заиста мере учинке прописа, а не читаве политике.

[51] "Службени гласник РС", број 36/2010-6

Налази о спровођењу конкретне мере	Користе се ако је пропис био инструмент те мере: да ли је мера спроведена, када, у ком обиму и везано за које проблеме.
Подаци о циљним групама	Преузимају се као полазиште, а за пропис се детаљније анализира како су поједина регулаторна решења утицала на сваку групу.
Стварни позитивни и негативни ефекти	Користе се као полазне тачке анализе, али се мора утврдити који се део ефекта може повезати са самим прописом.
Подаци о институционалним капацитетима и ресурсима	Директно су релевантни за питање да ли је пропис био применљив: број запослених, буџет, капацитети инспекција, ИТ капацитети, подзаконски акти итд.
Проблеми и ризици у спровођењу	Могу се конкретизовати на пропис: да ли је узрок био лоше правно решење, нејасна одредба, недостајући подзаконски акт, недовољан надзор или нешто изван прописа.
Налази консултација са заинтересованим странама	Могу се поново користити ако садрже искуства са применом конкретног прописа.
Спољни фактори	Нарочито су важни за атрибуцију остварених учинака самом пропису: економске промене, институционалне реформе, други прописи, кризе и др. морају се одвојити од учинака конкретног прописа.
Закључци и препоруке	Могу да укажу где треба усмерити *ex-post* анализу ефеката прописа, садржеконкретне препоруке о унапређењу мера којима се утврђује које решење из прописа треба изменити, допунити или укинути.

Контролна листа 7 - Однос вредновања учинака докумената јавних политика и ex-post анализе ефеката прописа

Контролна листа за предлагача прописа: Однос вредновања учинака документа јавне политике и *ex-post* анализе ефеката прописа				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли је пропис донет ради спровођења конкретног документа јавне политике, мере или активности из тог документа?	☐	☐	Ако јесте, налазе и препоруке вредновања учинака јавне политике користити као шири контекст за *ex-post* анализу ефеката прописа.
2	Да ли су налази вредновања учинака јавне политике довољно конкретни да се могу директно користити у *ex-post* анализи ефеката прописа?	☐	☐	Ако нису, користити их као контекст, али прикупити додатне податке о стварној примени и ефектима самог прописа.
3	Да ли вредновање учинака јавне политике садржи податке о спровођењу мера и активности које су непосредно повезане са прописом?	☐	☐	Ако садржи, те податке користити за утврђивање да ли је пропис допринео спровођењу јавне политике и остварењу њених циљева.
4	Да ли вредновање учинака јавне политике приказује остварене вредности показатеља који могу бити релевантни за оцену учинка прописа?	☐	☐	Ако јесу, проверити који показатељи могу бити преузети и искоришћени за *ex-post* анализу ефеката прописа, а које је потребно допунити показатељима специфичним за пропис.

5	Да ли су уочени проблеми, ризици, кашњења или неочекивани ефекти у спровођењу јавне политике који су повезани са применом прописа?	☐	☐	Ако јесу, користити их као полазну основу за формулисање питања и фокуса *ex-post* анализе ефеката прописа.
6	Да ли препоруке из вредновања учинака јавне политике указују на потребу измене, допуне, укидања или боље примене прописа?	☐	☐	Ако указују, те препоруке проверити кроз *ex-post* анализу ефеката прописа и преточити у препоруке за конкретне регулаторне или нерегулаторне мере.
Закључак за надлежног предлагача: Вредновање учинака **јавне политике може да обезбеди шири контекст, податке о оствареним показатељима, проблемима, ризицима и препорукама** за унапређење прописа који су део пакета мера јавне политике**, али *ex-post* анализа** ефеката **прописа мора посебно да провери како је конкретан пропис примењен, које је стварне ефекте произвео и да ли га треба унапредити, изменити, допунити или укинути.**				

4.3 Праћење примене усвојених прописа и надзор над применом прописа

Паралелно са применом прописа, спроводи се и праћење примене усвојених прописа. Сврха праћења примене усвојених прописа је да надлежном предлагачу обезбеди поуздане и благовремене податке о томе да ли се пропис примењује у складу са планом, да ли се постижу планиране вредности показатеља и да ли постоје одступања која захтевају корекцију. Налази добијени на основу праћења примене прописа користе се за спровођење *ex-post* анализе ефеката и вредновање учинка прописа[52].

Праћење примене прописа је део система управљања применом прописом, који надлежни предлагач треба да припрема и планира већ приликом спровођења *ex-ante* анализе ефеката. Наиме, надлежни предлагач у оквиру Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП одређује на који начин, из којих извора провере и у којим роковима ће се прикупљати подаци на основу којих ће се пратити примена прописа[53].

Фокус током праћења примене прописа треба да буде, најпре, на прикупљању релевантних и квалитетних (ажурних, тачних и поузданих) података о примени прописа, њиховој обради и анализи. Резултати анализе прикупљених података требало би да укажу на то да ли се пропис примењује и на то да ли се достижу циљне вредности показатеља.

Табела 7 Практични савети за праћење примене прописа и надзор над применом

Практични савети за праћење примене прописа и надзор над применом
• Као примарни извори података током праћења примене прописа, користе се административни подаци самог надлежног органа и осталих органа који су задужени за примену, подаци из јавних регистара које ти органи воде, база података и службених евиденција, укључујући евиденције и податке органа надлежних за надзор над применом (нпр. инспекцијске евиденције, извештаји инспекцијских органа, евиденције о управном поступању, итд.), захтеве за тумачењем прописа, судску праксу; затим, треба узети у обзир и доступне домаће и међународне извештаје и анализе, резултате *ex-ante* и *ex-post* анализа ефеката које су спроведене приликом израде и праћења примене планских докумената који су од значаја за посматрану област коју пропис уређује, али и све друге анализе повезаних прописа, студије, истраживања, међународне извештаје о напретку у процесу приступања Европској унији, упоредну међународну праксу итд. • Добра пракса је да надлежни органи праве кратке годишње извештаје о примени прописа који ће садржати остварене вредности показатеља и активности спроведене током примене прописа, графичке приказе, указивање на кашњења или располагање средствима за активности или

[52] Члан 24. Уредбе, став 1.

[53] Члан 24. Уредбе, став 3.

утврђивање њиховог недостататка итд. На овај начин ће процес праћења примене и надзора над применом бити олакшани и ефикаснији.

- Савети за успостављање евиденција, у складу са међународном добром праксом:
  - Евиденције успоставити пре или одмах по почетку примене прописа (а не тек када дође време за *ex-post* анализу ефеката тог прописа). Када је то могуће, обезбедити и почетну вредност показатеља који ће се пратити, а која описује стање пре примене прописа, како би се касније могли пратити трендови;
  - Водити евиденцију о следећим подацима: броју и врсти поступака/случајева; субјектима на које се пропис примењује; времену трајања поступка; исходима; степену испуњавања обавеза; утврђеним неправилностима; инспекцијским и другим надзорним поступцима; изреченим мерама и санкцијама; отклоњеним неправилностима; жалбама, притужбама и судским поступцима; изузецима и одступањима у примени;
  - Поред наведеног, кад год је могуће, потребно је бележити и податке о ефектима примене ако се могу прикупљати у редовном раду, нпр.: о трошковима и административном оптерећењу, времену потребном за испуњавање обавеза, броју корисника, штетним догађајима који су спречени или настали, као и о другим показатељима који су били предвиђени анализом ефеката прописа. Ово ће омогућити поређење стварних са очекиваним ефектима;
  - Евиденције би по правилу требало да буду дигиталне и структурисане (а не *word*/*pdf* табеле или текст у слободној форми) и у машински читљивом формату. Пожељно је да подаци имају стандардизована поља, јединствене идентификаторе случајева/субјеката, датум уноса, извор податка и орган који га је унео како би се могли претраживати, агрегирати и повезивати са другим базама;
  - Податке треба чувати као временске серије, а не само као годишњи збир (нпр., није довољно бележити „1.200 инспекцијских надзора у 2027. години“, већ је корисније имати запис по појединачном надзору из којег се касније могу добити подаци по години, области, врсти субјекта, врсти неправилности, региону итд.). Међународна пракса наглашава управо значај редовног праћења који омогућава формирање временских серија. Ово такође значи и да је неопходно омогућити разврставање (*disaggregation*) података, нпр. према врсти субјекта, величини предузећа, територији, врсти поступка или ризика. Агрегирани податак може показати да проблем постоји, али често не показује где и зашто постоји. Европска комисија зато препоручује прикупљање и транулацију података кад год је то сразмерно и оправдано;
  - Европска комисија посебно препоручује да се унапред одреди ко прикупља податке, када и колико често се прикупљају, где се чувају, како се преносе, како им се приступаи на који начин се поново користе. Наведено подразумева да је потребно утврдити власника евиденције, правила квалитета података, периодичност ажурирања и извештавања, права приступа, заштиту личних података и рокове чувања. Није неопходно да сви подаци буду обједињени у с једној централној бази; могу постојати различите административне евиденције, под условом да су стандардизоване и повезиве.
  - За надзор над применом прописа посебно је важно да евиденција омогућава праћење ланца:

    ризик ⇒ контрола ⇒ утврђена неусаглашеност ⇒ предузета мера ⇒ поступање по мери ⇒ коначан исход

    Овакав приступ омогућава да се не мери само „број инспекција“, већ стварни степен усаглашености и ефективност надзора. *OECD* нарочито наглашава коришћење података о ризику и неусаглашености за усмеравање ресурса за надзор над применом прописа.

Током праћења примене прописа процењује се и да ли су се ризици, идентификовани у *ex-ante* анализи ефеката остварили, и да ли је наступање ризичног догађаја разлог за одступање од жељених ефеката прописа. У овој фази се, такође, проверава остварење претпоставки и предуслова које је било потребно испунити приликом доношења прописа ради његове ефикасне и ефективне примене (као што је нпр.

претпоставка да ће регистри међу којима треба да се успостави интероперабилност бити спремни за размену података у потребном тренутку). У случају да претпоставке нису биле испуњенеоцењује се и да ли је управо то разлог због ког пропис није био примењен, односно делотворан (није постигао дефинисане циљеве)[54].

Током праћења примене, идентификују се и активности које је требало спровести и утврђује се да ли су исте биле спроведене по плану, и ако нису - да ли је то разлог непримњеивања прописа. Коначно, током праћења примене идентификују се и проблеми и утицај екстерних фактора до којих је дошло током примене прописа, и утврђује се да ли су они били разлог због којих пуна примена прописа није била могућа. У највећем броју случајева, ови налази и закључци праћења примене већ су довољни да се утврде потребне мере за унапређење саме примене прописа.

Управо на овај начин се управља процесом примене прописа. Табела у наставку садржи сет активности које треба спроводити приликом праћења примене усвојеног прописа, како би се донео што прецизнији суд о томе да ли се процес примењује у потпуности и на адекватан начин.[55]

Табела 8 Активности које се спроводе током праћења примене усвојеног прописа

Активности које треба спроводити приликом праћења примене усвојеног прописа	
1. Прикупљање и обрада података	Прикупити и систематизовати податке о примени прописа од свих органа и организација одговорних за примену, као и из других доступних извора.
2. Провера показатеља	Утврдити да ли се достижу циљне вредности показатеља учинка прописа.
3. Усклађеност са планским документима	Утврдити да ли је пропис усклађен са важећим планским документима и документима јавних политика усвојеним након ступања прописа на снагу.
4. Сагледавање примене прописа	**а) Утврђивање примене решења из прописа** Да ли се решења из прописа примењују у потпуности и у складу са прописаним или роковима планираним у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП? **б) Средства и ефикасност** Да ли су обезбеђена потребна и довољна средства за примену прописа, и да ли се користе ефикасно? **в) Мишљења у вези са применом прописа** Систематизовати и анализирати издата мишљења у вези са применом решења прописа. **г) Идентификација проблема и ризика у примени прописа** Идентификовати проблеме и ризике у примени прописа, утврдити да ли су испуњене претпоставке за постизање циљева, и утврдити евентуалне мере за унапређење примене прописа.
5. Додатне активности уколико за тим постоји потреба	

[54] Претпоставе које су процењене као неизвесне (*assumption not holding true*) третирају се као ризик.

[55] Члан 24. ст. 4–6. Уредбе о анализи ефеката прописа

4.4 Планирање спровођења *ex-post* анализе ефеката прописа

Ex-post анализа ефеката планира се већ у фази спровођења *ex-ante* анализе ефеката или на почетку примене прописа. Потребно испланирати када ће *ex-post* анализа ефеката бити спроведена, на који начин, да ли ће бити спроведена интерно или уз екстерну подршку, и уз помоћ којих ресурса.

Приликом планирања спровођења *ex-post* анализе ефеката, потребно је најмање утврдити:

- који пропис, део прописа или група прописа ће бити предмет анализе (обухват *ex-post* анализе ефеката);
- ко су корисници *ex-post* анализе ефеката;
- шта су циљ и сврха *ex-post* анализе ефеката;
- која питања *ex-post* анализа ефеката треба да разјасни;
- који су расположиви и недостајући подаци и на који начин ће бити прикупљени;
- које циљне групе и заинтересоване стране треба консултовати;
- која евалуациона питања треба припремити за процес консултација са циљним групама и заинтересованим странама;
- да ли анализу може спровести надлежни предлагач самостално или је потребна екстерна стручна подршка и набавка услуге подршке спровођењу *ex-post* анализе ефеката;
- који су рокови и временски план за спровођење *ex-post* анализе ефеката;
- који су расположиви и недостајући ресурси и на који начин ће бити обезбеђени;
- ко су одговорна лица за спровођење *ex-post* анализе ефеката;
- на који начин ће се налази, закључци и препоруке анализе користити у даљем поступању и које активности следе након спровођења *ex-post* анализе ефеката.

Табела у наставку садржи елементе о којима је неопходно размишљати унапред и благовремено их испланирати, а у циљу благовременог и потпуног спровођења *ex-post* анализе ефеката.

Контролна листа 8 - Аспекти ex-post анализе ефеката прописа које треба планирати

Контролна листа: Аспекти које је потребно испланирати у циљу спровођења *ex-post* анализе ефеката прописа			
Аспект планирања	**Шта треба утврдити унапред?**	**Кључна питања за предлагача**	**Очекивани резултат планирања**
1. Обим и обухват *ex-post* анализе ефеката	Који је обим *ex-post* анализе ефеката .	Да ли је у фокусу *ex-post* анализе ефеката : цели пропис, део прописа или група прописа?	Одлука о обиму и обухвату *ex-post* анализе ефеката : цели пропис, део прописа или група прописа.
2. Циљ и сврха *ex-post* анализе ефеката	Разлог спровођења анализе, очекивана употреба њених налаза и питања на која анализа треба да одговори.	Који је циљ анализе? Која је њена сврха? Које одлуке треба да подржи?	Јасно дефинисан циљ анализе, сврха анализе и почетна листа евалуационих питања.
3. Корисници, циљне групе и заинтересоване стране	Ко су корисници *ex-post* анализе ефеката, које циљне групе и заинтересоване стране треба укључити и на који начин ће бити укључене у процес анализе.	Ко ће користити налазе, закључке и препоруке *ex-post* анализе ефеката и у које сврхе ? Ко треба да буде консултован?	Мапа корисника, циљних група и заинтересованих страна, са планом њиховог укључивања/планом консултација.

4. Потребни и расположиви подаци, недостајући подаци, и анализа података	Који подаци су потребни за анализу, који су већ доступни, где се налазе и какав је њихов квалитет? Који подаци недостају, на који начин ће бити прикупљени и ко је одговоран за њихово обезбеђивање? Потенцијална ограничења у приступу подацима, укључујући правне, институционалне, техничке и организационе препреке. - Начин на који ће подаци бити обрађени, анализирани, укрштени и коришћени за формулисање налаза и закључака.	Који подаци су већ расположиви? Ко их поседује? Да ли су ажурни, поуздани и довољни за одговор на евалуациона питања? Који подаци недостају? Да ли их је могуће прикупити кроз административне изворе, анкете, интервјуе, фокус групе или друге методе? Да ли постоје препреке за приступ подацима? Да ли је потребан споразум, захтев, дозвола или техничка припрема? Ко ће обрађивати податке? Које методе анализе ће се користити? Како ће се проверити поузданост налаза?	Попис расположивих података, извора података и ограничења у погледу њиховог квалитета. План прикупљања недостајућих података, са изворима података, методама за прикупљање података, роковима и одговорним лицима. План отклањања препрека и обезбеђивања правовременог приступа подацима. Методолошки план обраде и анализе података, укључујући начин триангулације (укрштања) налаза.
5. Екстерна подршка и набавка услуга	Одлука да ли је потребна спољна стручна подршка и ко је одговоран за њено обезбеђивање, укључујући поступак набавке услуга.	Да ли постоје интерни капацитети? Да ли је потребан спољни експерт? Ко спроводи набавку услуге анализе, и у којим роковима?	Одлука о интерном, екстерном или комбинованом спровођењу *ex-post* анализе ефеката и план набавке ако је потребна екстерна подршка.
6. Рокови и временски план	Када *ex-post* анализа ефеката почиње, колико траје и када треба да буде завршен Извештај о спроведеној *ex-post* АЕП?	До када ће бити прикупљени подаци? Када ће бити спроведене консултације? Када се очекују нацрт и коначни Извештај о спроведеној *ex-post* АЕП?	Реалистичан временски план са фазама, роковима и одговорним актерима.
7. Потребни ресурси	Људски, материјални, финансијски, временски, технички и организациони ресурси потребни за спровођење анализе.	Који ресурси су потребни? Да ли су планирани и обезбеђени?	План потребних, расположивих и недостајућих ресурса за спровођење *ex-post* анализе ефеката.
8. Представљање, доступност и валидација	Коме ће налази, закључци и препоруке бити представљени, на који начин ће бити учињени доступним, и са ким ће	Коме су намењени закључци, налази и препоруке? Како ће бити представљени? Са којим циљним групама и	План представљања, објављивања и валидације налаза,

налаза и закључака	бити дискутовани ради провере и валидације?	заинтересованим странама ће бити дискутовани?	закључака и препорука.
9. Даљи кораци након анализе	Како ће се налази, закључци и препоруке користити након завршетка *ex-post* анализе ефеката, укључујући унапређење примене, измене и допуне прописа, укидање прописа или израду новог прописа?	Који су даљи кораци након завршетка анализе? Ко је одговоран за поступање по препорукама? У ком року ће се поступати?	План коришћења налаза и праћења примене препорука након завршетка *ex-post* анализе ефеката.

Закључак за предлагача прописа: Спровођење квалитетне *ex-post* анализа ефеката треба планирати унапред, већ током спровођења *ex-ante* анализе ефеката и саме израде прописа, како би били обезбеђени подаци, ресурси, учесници, методологија, рокови и механизми коришћења налаза за унапређење примене или измену правног оквира када је то неопходно.

Све чешће се спровођење *ex-post* анализа ефеката планира акционим плановима који прате стратегије или програме, као посебна активност. У тим ситуацијама се, по правилу, на адекватан начин промишља о томе када, зашто и како ће *ex-post* анализа ефеката бити спроведена. Минимални сет елемената који се морају испланирати том приликом су: предмет *ex-post* анализе ефеката (пропис, део прописа или група прописа), главни корисник налаза, закључака и препорука анализе (институција која је носилац активности у акционом плану), партнери у спровођењу активности, планирани временски период за спровођење активности, извор финансирања и износ потребних средстава за спровођење активности.

Пример адекватног планирања спровођења ex-*post* анализе ефеката прописа

Ex-post анализа ефеката Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у делу стручног усавршавања и *ex-post* анализа ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности планирани су благовремено. Наиме, Министарство државне управе и локалне самоуправе испланирало је спровођење обе *ex-post* анализа ефеката у АП СРЈУ 2021-2030. за период 2021-2025. године, и то на следећи начин:

- *Ex-post* анализа ефеката Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе које уређују област стручног усавршавања, била је предвиђена у оквиру посебног циља 4: ”Иновирање система стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснованих на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених у јавној управи”, и мере 4.3: ”Унапређење нормативног оквира који уређује област стручног усавршавања у јавној управи”;
- *Ex-post* анализа ефеката прописа који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности планирани су у оквиру посебног циља 2: ”Унапређен процес регрутације у јавној управи” и мере 2.2: ”Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао”, као и у оквиру посебног циља 3. ”Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси” и мере 3.1 ”Развој окружења за ефикасног, иновативног и мотивисаног државног службеника”.

За обе *ex-post* анализе ефеката било је утврђено да је Министарство државне управе и локалне самоуправе надлежно за спровођење активности, ко су партнери у спровођењу активности, период спровођења активности, извор финансирања (донаторска средства) и износ у динарима који је био потребан за спровођење активности.

Назив активности у АП СРЈУ	Период спровођења	Орган који спроводи активност	Органи партнери у спровођењу активности	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом (ПР-ПА/ПЈ)	Укупна процењена финансијска средства

4.3.2. Вредновање учинка и преиспитивање закона који уређује област стручног усавршавања у органима јединица локалне самоуправе (*ex-post* анализа закона)	2. квартал 2021 – 1. квартал 2022. године	МДУЛС	НАЈУ СКГО Савет за стручно усавршавање за ЈЛС	ЕУ / Савет Европе	Н/а	960.000 РСД (у 2021. години)
2.2.3. *Ex-post* анализа закона и подзаконских аката о поступку и начину спровођења конкурсних поступака у органима државне управе и израда предлога за унапређење нормативног оквира	1. квартал 2024. – 4. квартал 2024. године	МДУЛС	СУК Високи службенички савет Генерални Секретаријат Владе	Буџет РС – текући трошкови Донаторска подршка (1.200.000 РСД)	0613/0003	1.200.000 РСД (у 2024. години)
2.2.7. Анализа односа провере општих и посебних функционалних компетенција у процесу регрутације, државног стручног испита и уводних обука за рад у државној управи и предлог мера за отклањање вишеструких провера истих компетенција у различитим фазама радног односа	1. квартал 2023. – 4. квартал 2023. године	МДУЛС	СУК НАЈУ	Донаторска подршка	Н/а	600.000 РСД (у 2023. години)
3.1.10. Израда *ex-post* анализе закона и подзаконских аката о вредновању радне успешности и припрема предлога мера за унапређење	3. квартал 2024. – 1. квартал 2025. године	МДУЛС	СУК	Донаторска подршка	Н/а	900.000 РСД у 2024. години и 300.000 РСД у 2025. години

Из извода из АП СРЈУ за период 2021-2025. године представљеним у табелама изнад, у случају е*x-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, планиране су три активности у АП СРЈУ, док је у пракси спроведена једна свеобухватна *ex-post* анализа ефеката и израђен један Извештај о спроведеној *ex-post* АЕП у делу запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности, на основу расположивости донаторских средстава и динамике могућности њиховог коришћења. Може се рећи да су обе *ex-post* анализе ефеката биле комбиноване, односно ангажовани су спољни стручњаци за њихово спровођење, али је надлежно министарство активно учествовало у спровођењу вредновања учинка прописа (у случају друге *ex-post* анализе ефеката основана је и Референтна радна група која је омогућила прикупљање постојећих података и активно учествовала у спровођењу вредновања учинка прописа).

Нарочито је важно благовремено планирати спровођење *ex-post* анализа ефеката које нису експлицитно везане за спровођење јавне политике кроз навођење у одређеном акционом плану као инструмента за спровођење те јавне политике. У тим случајевима, надлежни предлагач планира спровођење *ex-post* анализе ефеката пре него што наступи година у којој се очекује достизање циља

прописа и циљаних вредности показатеља учинка прописа. Надлежни предлагач спроводи *ex-post* анализу ефеката и раније, уколико се током праћења примене прописа утврди да се не достижу циљне вредности показатеља учинка или да пропис није усклађен са важећим планским документима који су усвојени након усвајања прописа. У овим ситуацијама, надлежни предлагач треба самостално да процени када је право време за спровођење *ex-post* анализе ефеката , и то на основу налаза праћења примене прописа, иницијатива за измену прописа, издатих мишљења о пропису, уочених проблема у примени, индиција у погледу неостваривања циљева, или пак појаве значајних или ненамераваних ефеката, као и потребе да се обезбеди аналитичка основа за одлуку о унапређењу примене, измени, допуни, укидању или доношењу новог прописа[56].

Табела 9 Практични савети за планирање спровођења ex-post анализе ефеката прописа

Практични савети за планирање спровођења *ex-post* анализе ефеката прописа
• На основу досадашње праксе планирања спровођења *ex-post* анализе ефеката , процене су да за целокупну припрему и спровођење *ex-post* анализе ефеката , треба планирати најмање шест месеци (два квартала). Овај период обухвата и период планирања спровођења *ex-post* анализе ефеката , набавку услуге стручне подршке за спровођење *ex-post* анализе ефеката ако је потребна и само спровођење *ex-post* анализе ефеката . Ако се набавља услуга стручне подршке за спровођење *ex-post* анализе ефеката од стране експерата, потребно је планирати оквирно 40 радних дана за само спровођење *ex-post* анализе ефеката. Међутим, минимални потребни број радних дана за спровођење *ex-post* анализе ефеката , зависи од: обима и обухвата *ex-post* анализе ефеката , квалитета спроведене *ex-ante* анализе ефеката и постојања односно адекватности теорија промене и логичке матрице, неопходности успостављања односно реконструкције логичке матрице, расположивих података и њиховог квалитета, расположивости циљних група и заинтересованих страна за учествовање у спровођењу *ex-post* анализе ефеката итд. Већи обим и обухват *ex-post* анализе ефеката , непостојање или слаб квалитет *ex-ante* анализе ефеката, неопходност успостављања односно реконструкције логичке матрице, непостојање података или њихов слаб квалитет те неопходност прикупљања додатних или нових података, итд., за резултат имају већи број потребних радних дана за адекватно спровођење *ex-post* анализе ефеката. • Када су ресурси у питању, уколико се набавља услуга подршке у спровођењу *ex-post* анализе, за анализу мањег опсега и обима потребно је приближно 40 радних дана. Прорачун трошкова за ову подршку можете извршити коришћењем *листе стандардних трошкова*. Наведене процене варирају и од тога да ли се услуга подршке набавља од стране самог надлежног органа или уз помоћ донаторске подршке. У првом случају, могуће је планирати нешто краће време и нешто мање ресурса, док је у другом случају боље је планирати нешто дуже рокове и нешто већу количину ресурса.

[56] За нормативно утврђено време спровођења *Ex-post* анализе и разлоге за њено раније спровођење видети члан 27. став 1. Уредбе.

4.5 Спровођење *ex-post* анализе ефеката прописа

Уредба утврђује активности које надлежни предлагач спроводи током *ex-post* анализе ефеката, уз могућност предузимања додатних активности ако оцени да је то потребно. Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа садржи образац извештаја и ближе усмерава начин представљања налаза *ex-post* анализе и вредновања учинка прописа[57].

4.5.1 Утврђивање обухвата спровођења *ex-post* анализе ефеката

Прва активност коју надлежни предлагач спроводи током спровођења *ex-post* анализе ефеката, је утврђивање обухвата ове анализе[58]. **Обухват спровођења *ex-post* анализе ефеката и вредновања учинка усвојених прописа**, надлежни предлагач утврђује у зависности од налаза праћења примене прописа или у зависности од потреба надлежног предлагача[59].

У пракси, обухват *ex-post* анализе ефеката, поред целог прописа (закона или подзаконског акта) и дела прописа (појединих решења) могу бити и група прописа и ефекти на одређену циљну групу и/или остале заинтересоване стране (један или више типова ефеката), у зависности од налаза праћења примене прописа или потреба надлежног предлагача. У случају спровођења *ex-post* анализе ефеката за закон или део закона односно појединa решења, пракса показује да у оба случаја морају да се имају у виду и анализирају и релевантни подзаконски акти, а понекад и други закони.

Изузетно, *ex-post* анализа ефеката и вредновање учинка прописа са ограниченим роком важења којим се отклањају поремећаји на тржишту роба и услуга обавезно обухватају цео пропис[60]

Пример неопходности сагледавања и анализирања ефеката подзаконских аката у *ex-post* анализе ефеката закона

Имајући у виду да је обухват *ex-post* анализе ефеката Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у делу стручног усавршавања био на анализи постигнутих ефеката дела закона који уређује стручно усавршавање (чл. 116-122л. наведеног аакона), било је потребно сагледати и ефекте подзаконских аката, донета на основу закона, која ближе уређују ова питања:

- Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у органима јавне управе[61];
- Уредба о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи[62];
- Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму[63];
- Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање програма стручног усавршавања[64].

[57] Члан 25. ст. 3. и 4. и члан 27. став 3. Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа

[58] Члан 25. став 3. тачка 1) Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 1.

[59] Члан 27. став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 1.

[60] Члан 27. став 5. у вези са чланом 3. став 1. тачка 4) Уредбе о анализи ефеката прописа

[61] Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у органима јавне управе, „Сл. гласник РС“, бр. 32/2019-43

[62] Уредба о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 90/2018-3, 71/2019-8

[63] Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму, „Сл. гласник РС“, бр. 102/2018-143

[64] Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање програма стручног усавршавања, „Сл. гласник РС“, бр. 101/2018-9

Такође, било је потребно сагледати и Закон о Националној академији за јавну управу[65] и подзаконска акта донета на основу овог закона: Упутство за начин рада ментора у току оспособљавања приправника у државним органима[66] и Уредбу о стручном усавршавању путем стажирања[67].

Када је донета одлука о опсегу *ex-post* анализе ефеката , потребно је утврдити **до ког нивоа детаљности ће се спроводити *ex-post* анализа ефеката** . Како би се утврдило до ког нивоа детаља треба обрадити евалуациона питања, као и који степен поузданости налаза *ex-post* анализа ефеката се захтева, потребно је имати у виду принципе пропорционалности и предострожности. **Принцип пропорционалности** налаже да што је питање које конкретни пропис регулише комплексније а ефекти прописа значајнији, то је потребна детаљнија *ex-post* анализа ефеката . **Принцип предострожности** налаже спровођење детаљније анализе ефеката у случају прописа који уређују осетљива питања или области, нпр., у области рада, социјалне политике, здравља, заштите потрошача, заштите животне средине итд. У прописе чије је постигнуте учинке потребно детаљније анализирати, спадају и прописи чији су се ефекти одразили на ограничену циљну групу али су изузетно значајни и велики, као и прописи високог приоритета[68].

Контролна листа 9 - Када је потребна детаљнија, а када мање детаљна ex-post анализа ефеката прописа

Контролна листа: Када је потребна детаљнија, а када мање детаљна *ex-post* анализа ефеката прописа?			
Критеријум	**Контролно питање**	**Ако је одговор „да”**	**Ако је одговор „не”**
1. Значај и обим ефеката	Да ли пропис производи значајне директне или индиректне ефекте на грађане, привреду, јавну управу, буџет или животну средину?	Потребна је детаљна анализа која обухвата релевантне ефекте, више извора података и консултације са кључним циљним групама.	Могућа је мање детаљна анализа усмерена на кључна питања и примену, на основу расположивих података.
2. Ризик од штетних или ненамераваних ефеката	Да ли постоје индиције да је пропис произвео штетне, спорне, ненамераване или неједнаке ефекте?	Потребна је детаљнија анализа, уз примену начела предострожности, чак и ако је број погођених субјеката регулисања ограничен.	Обим анализе може бити ограничен на проверу да ли су циљеви постигнути и да ли постоје проблеми у примени.
3. Осетљивост области или циљних група	Да ли пропис уређује права, обавезе или положај осетљивих група, приступ услугама, заштиту права, безбедност, здравље, животну средину или друга питања од високог јавног интереса?	Потребна је детаљна анализа, са посебним освртом на расподелу ефеката, доступност права и могуће ризике по циљне групе.	Може бити довољна ограничена анализа ако су ефекти ниског интензитета и нема идентификованих ризика.

[65] „Сл. гласник РС“, бр. 94/2017

[66] Упутство за начин рада ментора у току оспособљавања приправника у државним органима („Сл. гласник РС“, бр. 101/2018), које је донела НАЈУ. Треба имати у виду и Уредбу о стручном усавршавању путем стажирања („Сл. гласник РС“, бр. 15/2019), коју је донела Влада.

[67] ”Службени гласник РС”, број 15/2019

[68] Члан 3. тач. 7) и 8) Закона о планском систему Републике Србије и члан 25. став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа

4. Сложеност прописа и узрочних веза	Да ли је тешко утврдити да ли су постигнути учинци самог прописа, начина примене, других мера јавне политике или спољних фактора?	Потребна је детаљнија анализа, укључујући реконструкцију логичке матрице, више метода прикупљања података и триангулација (укрштање) података и налаза.	Анализа може бити фокусиранија и заснована на провери основних показатеља и налаза праћења примене.
5. Степен децентрализације примене и надзора над применом прописа и примена дигиталних решења у спровођењу	Да ли пропис спроводи само један или више органа. Да ли се примена прописа ослања на информационе системе, интероперабилност регистара и друга софтверска решења?	Потребна је детаљна анализа у сегменту раздвајања дужности и функционалној усклађености информационих система са захтевима прописа (и обрнуто).	Анализа се може фокусирати на основне процедуре *ex-post* анализе ефеката и вредновања.
6. Доступност и поузданост података	Да ли постоје празнине, противречности или ограничења у подацима која могу утицати на поузданост налаза и закључака?	Потребно је проширити анализу на прикупљање додатних података и јасно документовати ограничења.	Ако су подаци довољни и поуздани, анализа може бити фокусиранија и сведенија.
7. Потреба за новом регулаторном интервенцијом	Да ли се на основу налаза и закључака анализе може очекивати одлука о измени, допуни, укидању или доношењу новог прописа?	Потребна је детаљнија анализа, јер налази треба да буду довољно поуздана аналитичка основа за будућу *ex-ante* анализу ефеката и образложење нових решења.	Ако се не планира регулаторна интервенција, анализа може бити усмерена на мере за унапређење примене постојећих прописа.
Закључак за предлагача прописа: Што су ефекти прописа значајнији, ризици већи, област осетљивија, квалитет или обим доступних података ограниченији, или одлука која се доноси на основу анализе важнија, то анализа треба да буде свеобухватнија и детаљнија. Када су ефекти ограничени, ризици ниски, подаци поуздани, а анализа служи пре свега унапређењу примене без измене прописа могуће је спровести фокусиранију анализу.			

У пракси често долази до ситуације да се тек током спровођења *ex-post* анализе ефеката наметне потреба за детаљнијом анализом појединих решења прописа који је предмет анализе. Исто тако, често врло брзо након почетка спровођења *ex-post* анализе ефеката, постане јасно како стоје ствари по питању примене одређених решења, да ли су проблеми које је требало решити решени, а циљеви које је требало постићи постигнути у потпуности, делимично или нису постигнути. Ово такође утиче на обухват и дубину/детаљност *ex-post* анализе ефеката .

Од утврђеног обухвата и потребне детаљности *ex-post* анализе ефеката зависи и методологија на основу које ће се спроводити *ex-post* анализа ефеката прописа.

У пракси, методологија спровођења *ex-post* анализе ефеката укључује следеће кораке које треба спровести хронолошким редоследом како је и приказано испод:

I. Анализа документације:

- Прописа који је предмет анализе, дела прописа или групе прописа;
- *Ex-ante* анализе ефеката који се анализира иобразложења која прате пропис или групу прописа приликом усвајања;
- Документи јавне политике у области коју пропис који се анализира уређује;

II. Дискусија са надлежним предлагачем о сврси и циљу *ex-post* анализе ефеката, њеном обухвату и плану спровођења *ex-post* анализе ефеката (временски оквир, оквирни план активности, додатни расположиви материјали, подаци итд.);

III. Анализа теорије промене и логичке матрице која је успостављена током спровођења *ex-ante* анализе ефеката, а која би требало да буде праћена током спровођења *ex-post* анализе ефеката. Потребно је утврдити да ли је у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП везе између идентификованих проблема приликом доношења прописа, циљева који су били дефинисани приликом доношења прописа и показатеља учинака на сва три нивоа који су планирани да буду праћени током примене прописа (на нивоу резултата, исхода и ефеката). У случају да се утврди да постојећа логичка матрица није адекватна у потпуности како би се оцениле делотворност и одрживост прописа, исту је потребно реконструисати у овој фази односно на почетку спровођења *ex-post* анализе ефекатакако би се тачно знало који циљеви се оцењују и вредности којих показатеља учинка треба утврдити. У случају да логичка матрица није постојала у време израде и доношења прописа, потребно је исту успоставити;

IV. Утврдити који подаци су доступни и расположиви јер их надлежни органи (носиоци реформе и партнери у њеном спровођењу) континуирано прикупљају и који, као такви, могу да се користе за потребе анализе, као и који су други доступни подаци, анализе, извештаји, студије, истраживања итд. и **утврдити обим недостајућих података и консултација са циљним групама и заинтересованим странама које је потребно спровести** у циљу утврђивања стварних учинака анализираних прописа. Овај корак је од суштинског значаја, а његов резултат је:

- Листа **додатних доступних примарних и секундарних података и информација које треба прикупити** као што су примарни статистички и административни подаци којима располажу надлежни предлагач и/или други органи и организације надлежни за примену прописа, надзор над применом и извештавање, али и секундарни подаци из већ урађених анализа и извештаја, студија, истраживања из периода примене прописа који се анализира итд.;
- **Одабир метода за прикупљање недостајућих података** за спровођење *ex-post* анализе ефеката , уз поштовање начела пропорционалности и предострожности (анкете, упитници, прикупљање административних и статистичких података итд.);

V. Одабир:

а) обима консултација (фокус групе, интервјуи итд.) за дискусију са осталим органима и организацијама надлежним за примену прописа, надзор над применом и извештавање о примени прописа, као и са екстерним актерима попут циљних група и заинтересованих страна и

б) метода консултација које треба применити за прикупљање података и информација од наведених циљних група и заинтересованих страна о: пропису који је предмет анализе, примени истог и идентификованим проблемима у примени прописа, користима и трошковима од примене прописа, мотивисаности и подстицајима циљних група и заинтересованих страна да поштују пропис итд.;

VI. Одабир метода за утврђивање и анализу стварних учинака прописа (резултата, исхода, ефеката) како би се утврдило да ли су стварни учинци прописа заправо резултат примене анализираног прописа и у којој мери, или их треба приписати начину примене прописа, томе што пропис није примењен, другим мерама јавне политике или другим факторима, како би се избегло погрешно приписивање

ефеката пропису, односно што објективније сагледали ефекти самог прописа. Могу се користити методи као што су: анализа показатеља учинка, поређење почетних, достигнутих и циљних вредности, анализа трендова, анализа пре и после примене прописа, анализа трошкова и користи, анализа ефективности трошкова, студије случаја, као и укрштање квантитативних и квалитативних налаза добијених из административних података, извештаја, анкета, интервјуа и фокус група.

Пример методологије за спровођење *ex-post* анализе ефеката прописа

Методологија спровођења *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, спроводи се уз подршку спољних експерата обухватила је следеће:

- Најпре је **анализирана сва документација доступна на почетку спровођења *ex-post* анализе ефеката** почевши од самог закона и пратећих прописа који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности преко Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕПи образложења који су пратили закон приликом усвајања до докумената јавних политика у области реформе јавне управе, пре свега СРЈУ и АП СРЈУ;

- Након тога, одржана је **дискусија са надлежним предлагачем прописа о сврси *ex-post* анализе ефеката , њеном обухвату и плану спровођења** (оквирном плану активности и временском оквиру, додатним расположивим материјалима, подацима итд.). *Ex-post* анализа ефеката је **обухватила** одредбе закона и подзаконских аката који уређују запошљавање државних службеника, вредновање радне успешности државних службеника, као и одредбе прописа које се тичу провере компетенција пре и после пријема државних службеника;

- **Сагледани су проблеми** због којих су и предложене измене и допуне закона у 2018. години и пратећи подзаконски акти, а који су били јасно наведени у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП закона из 2018. године[69];

- Затим су **сагледани циљеви** који су такође дефинисани у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП **кроз процес сагледавања теорије промене** и **логичке матрице**. Утврђено је да циљеви нису били временски ограничени ни дефинисани на начин који их чини мерљивим, као и да нису били утврђени **показатељи учинка** са њиховим полазним и циљаним вредностима и изворима провере, а на основу чијег праћења би могао да се оцени степен остварења утврђених циљева. Стога је, за потребе спровођења *ex-ante* анализе ефеката **логичка матрица реконструисана, а показатељи учинка изнова формулисани**. Ово је био једини начин да се дође до одговора на питања о релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости система запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности након шест година од почетка примене релевантних прописа, и да се учинци у виду резултата, исхода и ефеката примене прописа измере на неки начин;

- На основу наведених корака, пре свега дефинисања новог скупа показатеља учинака прописа, направљен је **списак расположивих података** које су надлежни органи (носиоци реформе и партнери у њеном спровођењу) континуирано прикупљали и који су, као такви, могли да се користе за потребе анализе и утврђен је обим недостајућих података и консултација са циљним групама и заинтересованим странама које је било потребно спровести у циљу утврђивања стварних учинака анализираних прописа**;**

- Прикупљени су и анализирани **додатни доступни секундарни подаци и информације**. Анализирани су доступни примарни статистички и административни подаци надлежних органа: Министарства државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексу: МДУЛС), -Службе за управљање кадровима (у даљем тексту: СУК), -Националне академије за јавну управу (у даљем тексту: НАЈУ), Високог службеничког савета, Жалбене комисије, органа државне управе и других државних органа који су примењивали анализиране прописе, као и секундарни подаци из већ урађених анализа и извештаја, студија, истраживања у периоду примене закона и подзаконских аката, као што су СИГМА извештаји,

[69] https://rsjp.gov.rs/upload/AEP%20sluzbenici%202018.pdf

извештаји Европске комисије о напретку Србије у приступању Европској унији и других доступних извора;

- **Одређени су обим потребних консултација и методе за спровођење консултација у циљу прикупљања потребних података и информација и утврђивања стварних учинака прописа**. Консултације су затим и спроведене са циљним групама и заинтересованим странама и прикупљени су додатни, примарни подаци и информације који су били потребни због специфичности *ex-post* анализе ефеката уз помоћ квантитативних метода истраживања (анкете) и квалитативних метода истраживања као што су интервјуи и фокус групе. Конкретно, спроведено је:

- Шест неструктурираних интервјуа са кључним заинтересованим странама (МДУЛС, СУК, НАЈУ, Високи службенички савет, Жалбена комисија),
- Четири фокус групе са представницима -органа државне управе (у даљем тексту: ОДУ), и то са: запосленима у кадровским јединицама ОДУ, руководиоцима ОДУ, државним службеницима који су први пут засновали радни однос на неодређено време путем јавног конкурса у последње две године, државним службеницима који раде у ОДУ дуже од пет година и чија се радна успешност континуирано вреднује;
- Два неструктурирана интервјуа са представницима других државних органа који самостално (без учешћа СУК) спроводе конкурсни, односно изборни поступак (Државна ревизорска институција и Повереник за информације од јавног значаја);
- Анкета са запосленима у кадровским јединицама ОДУ и руководиоцима унутрашњих организационих јединица ОДУ, која је била припремљена од стране експертског тима и попуњена од стране учесника током две фокус групе. Анкета као квантитативни инструмент за прикупљање података током истраживања била је потребна ради оцене кључних елемената система и исхода поступка попуњавања упражњених радних места, оцене мере у којој је вредновање радне успешности у пракси заиста инструмент за управљање људским ресурсима (у даљем тексту: УЉР) и њихов развој, као и оцене перцепције делотворности награђивања кроз виши платни разред на основу резултата вредновања.

Поред поменуте анкете, коришћени су резултати још две анкете које спроводи СУК:

- СУК анкета са лицима која су имала статус кандидата који су учествовали у изборним поступцима у ОДУ и испунили мерила, а нису примљени у радни однос (налази се на СУК платформи Кутак за кандидате), којом би се могли сагледати ефекти промена у процесу запошљавања из перспективе лица заинтересованих за рад у државној управи;
- СУК Анкета о перцепцији државних службеника (извршилаца и руководилаца) у циљу оцене степена поверења у систем вредновања радне успешности, односно оцене правичности, објективности, транспарентности и корисности система вредновања, укључујући компетентност оцењивача, квалитет повратне информације (разговор са руководиоцем) и могућност жалбе, а како би се могла сагледати перцепција државних службеника о поступку вредновања њихове радне успешности и ефеката које вредновање има на потребу за стручним усавршавањем и могућност напредовања и каријерног развоја у државној управи.

Спроведене су и **консултације са експертским тимовима** на текућим пројектима подршке МДУЛС-у, који су организовани ради прикупљања додатних података, постојећих анализа и постизања синергије и уштеда, нарочито на пројектима које финансира Европска унија.

- Од **метода за утврђивање стварних учинака прописа** коришћени су: анализа показатеља учинка, поређење почетних, достигнутих и циљних вредности, анализа трендова, анализа пре и после примене прописа и укрштање (триангулација) квантитативних и квалитативних налаза добијених из административних података, извештаја, анкета, интервјуа и фокус група.

Контролна листа 10 - Утврђивање методологије за спровођење ex-post анализе ефеката прописа

Контролна листа за предлагача прописа: Утврђивање методологије за спровођење *ex-post* анализе ефеката изабраног прописа				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли су утврђени циљ и сврха, и обухват *ex-post* анализе ефеката ?	☐	☐	Ако нису, утврдити шта се анализом испитује и на која кључна питања она треба да одговори.
2	Да ли су већ постоје формулисани циљеви чији ниво остварења треба утврдити током и показатељи учинка на основу чијег мерења ће то бити могуће?	☐	☐	Ако нису, реконструисати логичку матрицу и утврдити циљеве и показатеље учинка у складу са циљем и обухватом анализе.
3	Да ли су утврђени потребни подаци, извори података и начини њиховог прикупљања и анализе?	☐	☐	Ако нису, утврдити доступне и недостајуће податке и одабрати одговарајуће квантитативне и квалитативне методе за прикупљање и анализу података.
4	Да ли су планиране консултације са релевантним циљним групама и заинтересованим странама?	☐	☐	Ако нису, утврдити кога треба укључити, које информације треба прибавити и којим методом консултација.
5	Да ли су методе утврђивања и анализе стварних ефеката сразмерне значају прописа, расположивим подацима, времену и ресурсима?	☐	☐	Ако нису, прилагодити методологију тако да омогући поуздане налазе у оквиру расположивих ограничења.
Закључак за надлежног предлагача: На основу одговора, утврдити методологију за спровођење ***ex-post* анализе ефеката изабраног прописа** која ће бити примерена обухвату анализе и довољна за доношење поузданих и проверљивих налаза и закључака током *ex-post* анализе ефеката .				

4.5.2 Преузимање циља/ева усвојеног прописа, показатеља учинка и идентификација циљних група

Приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката , потребно је кренути од сагледавања теорије промене и логике интервенције израде, усвајања и примене прописа. Ово практично значи да је потребно сагледати логичку матрицу која је успостављена током спровођења *ex-ante* анализе ефеката , како би уопште могло да се крене са спровођењем *ex-post* анализе ефеката . Ово подразумева два сегмента: а) сагледавање проблема које је пропис требало да реши и б) сагледавање циља/ева које је требало постићи прописом, показатеља учинака прописа и циљних група на које је требало утицати прописом.

Пре преузимања и сагледавања циља/ева које је пропис требало да оствари, потребно је најпре сагледати проблеме због којих је пропис донет, а који су идентификовани и анализирани у оквиру анализе постојећег стања у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП.[70] Ако не постоји Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП или *ex-ante* анализа ефеката није спроведена на адекватан начин и проблеми нису били јасно идентификовани, проблеми се могу сагледати евентуално из образложења које је пратило пропис. Ако не, потребно је на другачији начин утврдити шта су били проблеми због којих је пропис израђен и донет (на основу јавно доступних информација, процеса прикупљања података који може да укључи: консултације (интервјуе) са надлежним предлагачем и осталим органима и

[70] Члан 5. став 1. тачка 1) и члан 6. Уредбе; Прилог 1. тачка 1. Уредбе о анализи ефеката прописа

организацијама укљученим у спровођење, надзора над спровођењем, извештавање, итд., фокус групе, анкете, итд.).

Сагледавање проблема које је пропис требало да реши пре сагледавања циља/ева усвојеног прописа битно је из неколико разлога: а) теорија промене креће од проблема који треба решити, б) циљеви прописа и показатељи учинка, уколико постоје, могу бити ирелевантни па процена постигнутих вредности сама по себи нема вредност за *ex-post* анализу ефеката , а ни за вредновање учинка прописа, чак и ако је ниво остварења циљева оцењен као добар, проверава се релевантност циљева, а тај налаз постаје налаз вредновања (нпр. вредност показатеља је постигнута, али проблем није решен - препорука у том случају би била: утврдити релевантнији показатељ), в) у процесу вредновања учинка прописа, поред осталог, оцењују релевантност прописа за решење проблема, као и у којој мери су проблеми због којих је пропис донет, решени управо прописом.

Пример идентификованих проблема током спровођења e*x-post* анализа ефеката

Приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, у циљу сагледавања проблема које је требало решити овим прописима а пре свега Законом о државним службеницима, кренуло се од анализе Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП која је пратила измене и допуне овог закона у процесу усвајања 2018. године.

Проблеми су били јасно наведени у *ex-ante* анализи ефеката:

- **Недовољна професионализација и деполитизација службеничког система:** Службенички систем заснован на начелима транспарентности, конкурентности, деполитизације и професионализације није био у потпуности успостављен, а запошљавање није било доследно засновано на принципу заслуга (мериторности);
- **Недовољно развијен систем управљања људским ресурсима који је заснован на компетенцијама**: У време доношења закона није постојао интегрисани систем управљања људским ресурсима базиран на компетенцијама и компетенције нису биле уведене у све аспекте функције управљања људским ресурсима (планирање кадрова, запошљавање, вредновање радне успешности, распоређивање, премештај државних службеника и др.);
- **Недостаци у процесу запошљавања и селекције:** Уочена је потреба за унапређењем процеса запошљавања и деполитизације. Конкурсни поступак није био довољно ефикасан (није било јасно дефинисаних фаза и критеријума, није био довољно транспарентан, није било успостављених процедура за запошљавање на одређено време ни за запошљавање у другим државним органима са посебним законима, недовољна стручност конкурсних комисија);
- **Проблем статуса државних службеника на положају и вршилаца дужности**: Уочен је велики број вршилаца дужности на положајима, није обезбеђена оптимална попуњеност положаја путем конкурса, а претходна решења нису довела до попуњавања положаја у складу са законом. Нејасно је био регулисан статус вршиоца дужности;
- **Неадекватан систем вредновања радне успешности**: Уочен је висок раст удела највиших оцена („истиче се“, „нарочито се истиче“), нарушени су сврха и смисао вредновања учинка и није постојала веза између оцењивања, учинка рада и стручног усавршавања и даљег развоја;
- **Проблем задржавања кадрова и административних капацитета**: Уочени су одлив квалификованог и обученог кадра, нарочито на радним местима на којима се обављају нормативни, финансијски и инспекцијски послови, послови међународне сарадње и европских интеграција, управљање пројектима, информационе технологије и недовољно развијена политика управљања људским ресурсима у области задржавања кадрова;
- **Недовољно развијено интерно тржиште рада** уз уочену ограничену мобилност и напредовање и недовољну подршку хоризонталном и вертикалном кретању службеника;
- **Проблеми у функционисању Централне кадровске евиденције**: Неажурност и непотпуност података због нефункционалности и застарелости постојећег информационог система, недовољна подршка управљању кадрова итд.;

- **Недовољно развијена управљачка одговорност**: Нејасне линије одговорности, слабо делегирање управљачке одговорности на нижи ниво управљања, недовољно јасно дефинисане одговорности руководилаца.

Идентификовани проблеми указали су на потребу за успостављањем усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама, транспарентности, професионализацији и деполитизацији, као и за унапређење функције управљања људским ресурсима кроз интегрисани приступ заснован на компетенцијама и јачање институционалних капацитета државне управе. Проблеми идентификовани у Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП били су верификовани и потврђени током разговора са МДУЛС као главним корисником *ex-post* анализе ефеката , али и свим другим саговорницима током интервјуа и фокус група, анализе СИГМА и ЕК, СУК извештаја итд. Стога је током спровођења *ex-post* анализе ефеката оцењен степен у којем су ови проблеми решени у пракси, и за оне који нису, који су били разлози за то.

Контролна листа 11 - Сагледавање проблема у оквиру ex-post анализе ефеката прописа

Контролна листа за сагледавање проблема у оквиру *ex-post* анализе ефеката прописа				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли је у *ex-ante* анализи ефеката или образложењу прописа јасно наведен проблем који је пропис требало да реши?	☐	☐	Ако није, реконструисати почетно стање и проблем који је требало решити, на основу образложења, доступних извештаја, података и разговора са надлежним органима и другим релевантним актерима.
2	Да ли су утврђени узроци проблема, односно разлози због којих је интервенција прописом била потребна?	☐	☐	Ако нису, потребно је накнадно утврдити узроке на основу података о примени прописа, консултација и анализе контекста.
3	Да ли су описане последице проблема за грађане, привреду, јавну управу, буџет, животну средину итд.?	☐	☐	Ако нису, описати на кога је проблем стварно утицао, како се испољавао и које је последице требало отклонити прописом.
4	Да ли је могуће упоредити почетно стање са стањем након примене прописа?	☐	☐	Ако није, јасно навести ограничења података и користити расположиве доказе за реконструкцију почетног стања.
5	Да ли је утврђено да ли проблем и даље постоји, да ли је делимично решен или је решен у потпуности?	☐	☐	Ако анализа указује на то да проблем није решен или бар не у потпуности, дефинисати додатна питања за анализу и прикупити податке који омогућавају оцену стварног степена решености проблема.
Закључак за предлагача прописа: Сагледавање проблема у *ex-post* анализи ефеката не подразумева само понављање проблема из *ex-ante* анализе ефеката , већ проверу да ли је тај проблем заиста постојао, како је био дефинисан, да ли су узроци и последице били правилно идентификовани и у којој мери је примена прописа допринела његовом решавању.				

Након сагледавања постојећег стања и проблема, реконструкције проблема који је требало решити прописом, треба **преузети циљ/еве усвојеног прописа, показатеље учинка и идентификоване циљне групе из Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП**[71] и сагледати их. Ако за усвојени пропис *ex-ante* анализа ефеката није спроведена или није израђен Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП или ове информације

[71] Члан 25. став 3. тачка 2) Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тач. 2, 4. и 6.

нису представљене у том извештају или јесу али на нејасан начин, потребно је реконструисати логичку матрицу или исту успоставити у сегменту циљева које је требало постићи применом прописа и показатеља учинка којим је требало мерити ниво остварености тих циљева, како би се по њој спроводила *ex-post* анализа ефеката . Ово подразумева или редефинисање циља/ева усвојеног прописа и показатеља учинка, као и циљних група на које је пропис требало да утиче и на оне на које је стварно утицао[72], или накнадно успостављање и формулисање циља/ева усвојеног прописа и показатеља учинка, као и одређивање циљних група на које је пропис требало да утиче.

[72] Чл. 7. и 8. Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тач. 2, 4. и 6.

Пример преузимања циљева усвојеног прописа

Као што је већ наведено, приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, логичка матрица је морала да буде реконструисана. У Извештају о спроведеној *ex-ante* АЕП били су наведени проблеми, и јасно су биле идентификоване групе на које су проблеми утицали и на које је закон требало да утиче. Циљеви су такође били формулисани, али не на начин да су мерљиви, временски одређени, и чак нису у потпуности били дефинисани тако да су достижни (деполитизација државно-службеничког система, нпр.). Циљеви из Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП били су преузети за потребе спровођења *ex-post* анализе ефеката, али су морали да буду формулисали тако да буде јасно шта је био општи, а шта су били посебни циљеви који је требало да допринесу остварењу општег циља. Начин на који су циљеви преузети и оригинално дефинисани циљеви преформулисани и реконструисани за потребе спровођења *ex-post* анализе ефеката , представљен је у једном од претходних примера који се односио на неопходност реконструкције логичке матрице. Реконструисани циљеви обухватили су општи циљ у области запошљавања, општи циљ у области вредновања радне успешности државних службеника, посебне циљеве у обе области, и мере у оквиру посебних циљева. У наставку су представљени реконструисани општи циљ, посебни циљеви и показатељи учинка на нивоу циљева у области запошљавања државних службеника који су такође морали да буду реконструисани или наново успостављени, заједно са почетним, циљним и остваренim вредностима и изворима провере (током *ex-post* анализе ефеката формулисане су и мере у оквиру сваког посебног циља, показатељи резултата на нивоу сваке мере, њихове почетне, циљне и остварене вредности и извори провере).

***Ex-post* анализа ефеката прописа о запошљавању државних службеника и вредновању њихове радне успешности - Листа показатеља на нивоу циљева**

Ниво показатеља	Циљеви	Показатељ	Почетна вредност (2020)	Циљана вредност	Садашња вредност (2024)
Ефекти (општи циљ)	**Задовољене кадровске потребе органа пријемом и задржавањем компетентних кадрова**	Степен задовољства системом и исходима поступка попуњавања упражњених радних места у државним органима (скала 1-5)	н/п	н/п	3,79 (2025)
Исходи (посебни циљеви)	**Одговарајућа попуњеност систематизованих радних места**	Запошљавање засновано на исказаним кадровским потребама органа	20-25%	2025: 40-45% (АП СРЈУ пројекција)	Податак није био доступан
		Запошљавање засновано на одобреним кадровским потребама органа - алтернативни показатељ	85,53%	н/п	100,91%
		Степен кадровске попуњености (као удео попуњених радних места у односу на број систематизованих радних места)	74,9%	н/п	68%
	Одговарајући квалитет новозапослених	Удео позитивно оцењених новозапослених -шест месеци након запослења (скала 1-4)	88,2% (4) 11,8% (3) (2021)	н/п	94.6% (4) 5.4% (3)
	Смањење нивоа одлива кадрова	Стопа одлива кадрова	4,29%	н/п	5,1%

Контролна листа 12 - Преузимање циља/ева, показатеља и идентификација циљних група у оквиру ex-post анализе ефеката прописа

Контролна листа за преузимање циља/ева, показатеља учинка и идентификацију циљних група у оквиру *ex-post* анализе ефеката п				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли постоји Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП или образложење прописа из којег се могу преузети циљ/еви, показатељи учинка и утврдити на које циљне групе је требало утицати?	☐	☐	Ако не постоји, потребно је реконструисати циљеве, показатеље и циљне групе на основу прописа, образложења, доступних извештаја, података о примени и консултација са надлежним органима.
2	Да ли су циљ/еви прописа јасно формулисани и да ли је могуће утврдити коју промену је пропис требало да постигне?	☐	☐	Ако нису јасни, потребно је прецизирати или реконструисати циљеве тако да буде јасно шта се оцењује у *ex-post* анализи ефеката.
3	Да ли су циљеви довољно прецизни, мерљиви, друштвено прихватљиви, остварив и временски одређени?	☐	☐	Ако нису, у анализи треба јасно назначити ограничења циљева и, по потреби, у склопу реконструкције циљева, формулисати их на начин да омогућавају оцену учинка у *ex-post* анализи ефеката (тако да су мерљиви, временски одређени итд.).
4	Да ли су утврђени показатељи учинка, њихове почетне и циљне вредности, извори података и рокови праћења?	☐	☐	Ако нису, потребно је утврдити минимални сет показатеља који омогућава оцену степена постизања циља/ева и јасно навести изворе података и ограничења.
5	Да ли су идентификоване циљне групе и друге заинтересоване стране на које је пропис требало да утиче?	☐	☐	Ако нису, потребно је накнадно мапирати све групе на које је пропис требало да утиче, укључујући осетљиве групе и субјекте који су имали обавезе или трошкове због примене закона, као и све оне на које је пропис стварно утицао.
6	Да ли је јасна веза између проблема, циља/ева и показатеља учинка?	☐	☐	Ако није, потребно је реконструисати логичку матрицу како би се утврдило шта се тачно оцењује и на основу којих доказа.
Закључак за предлагача прописа: Ако су циљеви, показатељи и циљне групе јасно дефинисани у Извештају о спроведеној *ex-ante* анализи ефеката или у образложењу прописа, они се преузимају као полазна основа за *ex-post* АЕП. Ако нису постојали или нису били довољно јасни, потребно их је реконструисати и документовано образложити, како би било јасно у односу на шта се оцењује постизање циљева и стварни ефекти прописа.				

4.5.3 Систематизација постојећих и прикупљање недостајућих података о примени прописа и оствареним учинцима

Приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката, неопходно је прикупити и систематизовати податке о примени прописа и оствареним директним и индиректним, позитивним и негативним учинцима (резултатима, исходима и ефектима) од свих органа и организација које су одговорне за примену прописа, као и из других доступних извора[73]. При томе је потребно навести изворе података и приказати на који начин, из којих извора провере и у којим роковима су прикупљени подаци на основу којих је утврђена вредност показатеља учинка[74].

Прикупљање података подразумева следеће кораке:

I. Утврђивање већ расположивих података прикупљених и обрађених током процеса праћења примене прописа (статистички и административни подаци),
II. Утврђивање потребних података који недостају: ако током примене прописа нису прикупљани подаци потребни за анализу потребно је утврдити који подаци недостају, да ли их је могуће накнадно прибавити и која су ограничења таквог приступа,
III. Прикупљање недостајућих статистичких и административних података од надлежних органа и организација,
IV. Прикупљање додатних података уз помоћ квантитативних (анкете/упитници) и квалитативних техника (интервјуи, фокус групе, дискусије итд.), у случају да је потребно.

Специфичности прикупљања података за потребе спровођења *ex-post* анализе ефеката , самих података и анализе и обраде података обухватају:

- **Ослањање на податке настале током примене прописа**: Административне евиденције, извештаје органа надлежних за примену, податке инспекцијског надзора, мишљења о примени прописа, притужбе, представке, судску или управну праксу, као и друге изворе који показују како се пропис стварно примењивао;
- **Прикупљање података о стварним директним и индиректним, позитивним и негативним ефектима**: Подаци треба да омогуће сагледавање целокупног учинка прописа, укључујући трошкове, користи, административна оптерећења, ефекте на права и обавезе грађана и привредних субјеката, јавну управу, животну средину и осетљиве групе;
- **Комбиновање квантитативних и квалитативних података**: Као и приликом спровођења *ex-ante* анализе ефеката , и код *ex-post* анализе ефеката статистички и административни подаци треба да се допуне информацијама, мишљењима и увидима са интервјуа, фокус група и другим видовима консултација са органима који учествују у примени прописа, надзору над спровођењем, извештавању итд., са циљним групама и другим заинтересованим странама, као и подацима из анкета са надлежним органима и организацијама или циљним групама и другим заинтересованим странама;
- **Провера поузданости, ажурности и упоредивости података**: Потребно је проценити да ли су подаци потпуни, тачни, благовремени, методолошки упоредиви и довољни за извођење закључака;
- **Укрштање података из више извора (триангулација података):** Прикупљене податке, као и налазе и закључке до којих се долази током спровођења *ex-post* анализе ефеката , треба проверити кроз више различитих изворанпр. кроз административне податке, мишљења органа, ставове циљних група и налазе и увиде из процеса консултација;
- **Разликовање ефеката прописа од ефеката других фактора**: Посебно је важно утврдити да ли су постигнути учинци последица самог прописа, начина његове примене, других мера јавне политике или спољних околности;

[73] Члан 41. став 2. у вези са чланом 40. став 5. Закона о планском систему Републике Србије; члан 24. став 4. тачка 1) и члан 25. став 3. тачка 3) Уредбе о анализи ефеката прописа и Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 3

[74] Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 4

- **Идентификација и сагледавање ненамераваних и непланираних учинака**: Потребно је утврдити и учинке који нису били предвиђени у тренутку доношења прописа, било да су позитивни или негативни;
- **Документовање ограничења података**: Ако подаци нису потпуни, нису довољно поуздани или нису прикупљани у континуитету, то треба јасно навести у анализи и објаснити како та ограничења утичу на поузданост налаза и закључака.

Податке треба анализирати одмах по прикупљању, како би што пре могло да се утврди да ли су подаци квалитетни, поуздани и довољни, или је потребно прикупити додатне податке, како би могла да се донесе одлука о томе које податке треба додатно прикупити и на који начин (кроз анкете, фокус групе, интервјуе итд.). Код прикупљања секундарних података посебно је важно утврдити њихову релевантност. Наиме, формуле којима се израчунава одређени параметар можда не обухватају све циљне групе или су неупоредиви у методолошком смислу са циљем који се желео постићи и показатељем који је за њега дефинисан. С обзиром на то да валидност и поузданост оцена у оквиру вредновања учинка прописа зависе у великој мери од самог процеса прикупљања података, расположивости, квалитета и поузданости прикупљених података, приликом спровођења *ex-post* анализа ефеката посебно је битно водити рачуна о томе на који начин ће се прикупити недостајући подаци и из којих извора.

Укрштање података из различитих извора (триангулација података)

Триангулација представља коришћење и унакрсно поређење више извора података, метода прикупљања података и/или аналитичких метода ради провере налаза и повећања њихове поузданости и валидности. Њена сврха није само да се одређени податак или исти налаз „потврди“ из више извора, већ и да се идентификују неслагања, пристрасности и различита објашњења уочених налаза, која је затим потребно додатно испитати.

Најважније је имати у виду да ниједан појединачни извор података није савршен. Административни подаци могу тачно показати колико је поступака спроведено, али не и зашто се субјекти не придржавају прописа. Интервјуи могу објаснити зашто, али су засновани на перцепцијама испитаника. Анкета може показати да је одређени проблем широко распрострањен, али не мора објаснити узрок. Када различити извори показују исти образац, налаз је много поузданији и може се сматрати објективнијим.

С друге стране, неслагање извора је такође налаз. Нпр., инспекцијска евиденција може показивати висок степен усклађености, анкета привредних субјеката може показивати да се одређена обавеза углавном не поштује, док интервјуи са инспекторима показују да се контрола те обавезе ретко спроводи. Тада није исправно само закључити да су подаци контрадикторни и да због тога не можемо да закључимо у чему је проблем. Потребно је додатно испитати уочену контрадикторност разматраних извора података, кроз сагледавање додатних података: какав је обухват инспекција, каква је репрезентативност узорка, какав је начин вођења евиденције, понашање ван контролисаног узорка итд. Међународна пракса управо препоручује да се код конфликта доказа размотре могућа објашњења и, када је то потребно, прикупе додатни докази.

Триангулација је за *ex-post* анализу ефеката посебно важна када:

- административни подаци сами не могу одговорити на евалуационо питање;
- постоје разлике између формалне и стварне примене прописа;
- се процењује узрочна веза између прописа и уочених промена;
- треба разликовати ефекте прописа од других фактора;
- подаци једног органа или једне групе заинтересованих страна могу бити пристрасни или непотпуни;
- квантитативни подаци показују шта се догодило, али треба објаснити зашто се то догодило;
- различити извори дају контрадикторне резултате;
- не постоји један довољно квалитетан или поуздан извор података.

Триангулацију је могуће спроводити у вези са:

а) различитим изворима података (нпр., подаци органа управе, привредних субјеката и корисника услуга);

б) различитим методама за прикупљање података (нпр. подаци прикупљени путем анализе докумената, интервјуа или анкета);

в) географска и аналитичка триангулација су додатне могућности које се примењују када природа прописа и расположиви подаци то оправдавају (прва када је потребно да се исти феномен или налаз проверава у различитим географским подручјима, нпр. у различитим регионима, градовима, општинама или типовима средина; друга када се оцени да је потребно да се исти подаци или налази анализирају из различитих аналитичких перспектива или применом различитих аналитичких приступа или од стране различитих независних аналитичара).

Наведено не подразумева обавезу да се сваки налаз потврди из више извора (идеално из „три угла" – одакле и потиче реч триангулација). Суштина је да се за кључне налазе, нарочито оне на којима се заснивају закључци и препоруке, не ослања некритички на један извор када постоје други расположиви начини да се налаз провери.

Пример систематизације постојећих и прикупљање недостајућих података о примени прописа и остваренim учинцима приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката прописа

Методологија спровођења *ex-post* анализе ефеката Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у делу стручног усавршавања, обухватила је следеће:

- Утврђивање података који су неопходни за сагледавање постигнутих учинака стручног усавршавања, који од тих података су расположиви, а које треба прикупити;
- Доношење одлуке о томе на који начин прикупити недостајуће податке и из којих извора, укључујући следеће методе:

  а) Неструктурирани интервјуи са кључним заинтересованим странама (МДУЛС, НАЈУ, Савет за стручно усавршавање, ЈЛС, СКГО, Савет Европе, Делегација Европске уније);

  б) Две фокус групе са представницима ЈЛС, свака са више од 10 учесника, са две категорије запослених – са руководиоцима (укључујући и начелнике управа и руководиоце ужих унутрашњих јединица) и запосленима у ЈЛС, укључујући и запослене у ЈЛС који се баве УЉР и стручним усавршавањем, односно припремом и спровођењем програма стручног усавршавања.

Дискусија у оквиру фокус група представљала је користан извор информација за дубље разумевање тога како функционише систем стручног усавршавања на нивоу ЈЛС, као и тога у којој мери сви актери - од начелника управе и руководилаца ужих унутрашњих јединица, преко службеника који раде на пословима УЉР и стручног усавршавања, до запослених који похађају програме обуке, разумеју сврху и значај стручног усавршавања, те познају стратешки, правни и институционални оквир за стручно усавршавање запослених.

Интервјуи и фокус групе са заинтересованим странама и циљним групама били су главни извор информација и података о томе на који начин се спроводе одредбе закона, за објективно сагледавање учинка који се може довести у директну везу са одредбама закона које уређују стручно усавршавање запослених у ЈЛС, јер је било за очекивати да су постигнути учинци и њихов квалитет углавном последица бројних фактора, од којих су спроведене одредбе закона и начин на који су оне спроведене – само један од узрока, као и за сагледавање целокупности система стручног усавршавања и свих аспеката које је требало узети у обзир.

в) Паралелно са спровођењем неструктурираних интервјуа са представницима корисника евалуације и фокус група, континуирано је спровођена и кабинетска анализа (*desk research and analysis*). Циљ је био сагледати и анализирати доступна документа, већ урађене анализе и другу постојећу литературу, затим - утврђивање жељене промене и циљева јавне политике који су се хтели постићи онда када је систем стручног усавршавања уведен законом, утврђивање циљева саме евалуације и формулисање адекватних питања за сваку од група саговорника који

су поменути и који су интервјуисани, утврђивање опсега евалуације, и утврђивање потребних података за спровођење *ex-post* анализе ефеката.

Кабинетска анализа обухватила је анализу самог Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалних самоуправа у делу стручног усавршавања, Закона о Националној академији за јавну управу, тада важећих подзаконских аката донетих на основу овлашћења из два наведена закона а тичу се стручног усавршавања, докумената јавних политика у области стручног усавршавања, постојеће литературе – анализе, извештаја и студија, постојећих статистичких и административних података НАЈУ, МДУЛС, Савета за стручно усавршавање, ЈЛС, као и секундарних података из већ урађених анализа Пројекта Савета Европе и других доступних анализа. Од посебне важности за сагледавање постигнутог у области била је анализа података из евиденције о програмима стручног усавршавања у ЈЛС коју води НАЈУ на основу члана 122и. и 122л. закона.

г) Током целокупног процеса спровођења *ex-post* анализе ефеката , пружана је константна подршка главних корисника евалуације, МДУЛС и Пројекта, како у виду достављања свих потребних и расположивих података и информација, анализа, тренинг и других материјала, тако и у виду вођења кроз процес, те давања благовремених сугестија за унапређење припремљених материјала као што су Методологија израде *ex-post* анализе ефеката и Плана рада, припремљених питања за интервјуе и фокус групе, динамике интервјуа и фокус група, организације састанака итд.

4.5.4 Спровођење консултација са циљним групама и другим заинтересованим странама

Као и код *ex-ante* анализе ефеката и код спровођења *ex-post* анализе ефеката је потребно спроводити консултације. Консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама су један од начина за прикупљање података у оквиру *ex-post* анализе ефеката[75]. Такође, консултативни процес показује намеру и вољу надлежног предлагача да укључи све остале надлежне органе и организације укључене у примену, надзор над применом и извештавање, али и циљне групе и остале заинтересоване стране у процес праћења спровођења, *ex-post* анализе ефеката и вредновања постигнутих учинака прописа. Тиме *ex-post* анализа ефеката и вредновање постигнутих учинака постају инклузивни процес који омогућава сагледавање примене прописа и постигнутих учинака са становишта свих укључених страна, што налазима и закључцима даје поузданост и објективност.

У циљу планирања консултација током спровођења *ex-post* анализе ефеката , потребно је утврдити:

- Које надлежне органе и организације, циљне групе и заинтересоване стране је потребно укључити у процес консултација (укључујући и представнике ММСП из регулисане области, осетљиве друштвене групе на које пропис утиче, представнике организација цивилног друштва која се баве заштитом животне средине, родном равноправношћу итд.);
- У ком периоду треба спровести консултације;
- Уз помоћ којих метода консултације ће надлежни органи и организације, циљне групе и остале заинтересоване стране бити укључене у процес консултација и прикупљања података (фокус групе, интервјуи, анкете, преко портала еКонсултације, итд.);
- Који су то подаци, мишљења и увиди које треба добити од учесника консултација, односно због којих су консултовани?

[75] Члан 41. став 6. Закона о планском систему Републике Србије и члан 2. тачка 10) и члан 25. став 3. тачка 9) Уредбе о анализи ефеката прописа

Контролна листа 13 - Планирање и спровођење консултација у оквиру ex-post анализе ефеката прописа

Контролна листа за планирање и спровођење консултација у оквиру *ex-post* анализе ефеката прописа				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли су идентификовани надлежни органи и организације, циљне групе и друге заинтересоване стране које треба укључити у консултације?	☐	☐	Ако нису, идентификовати све групе на које пропис утиче или које располажу подацима значајним за анализу, укључујући ММСП и релевантне осетљиве друштвене групе, представнике организација цивилног друштва итд.
2	Да ли су за сваку групу утврђени подаци, мишљења и увиди које је потребно прибавити?	☐	☐	Ако нису, утврдити сврху њиховог укључивања и питања на која консултације треба да пруже одговор.
3	Да ли су изабрани методи консултација примерени учесницима и врсти потребних података?	☐	☐	Ако нису, одабрати одговарајуће методе, као што су анкете, интервјуи, фокус групе, састанци или консултације преко Портала „еКонсултације".
4	Да ли су утврђени период, редослед и трајање консултација?	☐	☐	Ако нису, утврдити временски оквир који омогућава благовремено прикупљање и анализу добијених података и ставова.
5	Да ли је обезбеђено учешће група које могу бити несразмерно или посебно погођене применом прописа?	☐	☐	Ако није, прилагодити начин позивања и методе консултација како би се омогућило њихово стварно и делотворно учешће.
Закључак за надлежног предлагача: На основу одговора припремити план консултација којим се за сваку циљну групу и заинтересовану страну утврђују сврха укључивања, потребни подаци и увиди, метод консултација и временски оквир за њихово спровођење.				

Избор метода и обим консултација прилагођавају се значају и обиму ефеката прописа и ризику од негативних ефеката, уз поштовање начела пропорционалности и предострожности[76]. У Извештају о спроведеној *ex-post* АЕП потребно је приказати учеснике консултација, информације о објављеном материјалу, као и сазнања и предлоге за унапређење примене или измену прописа до којих се дошло током консултативног процеса[77].

Пажљиво испланирани консултативни процес предуслов је за спровођење адекватног процеса консултација. Консултације су, затим, предуслов за свеобухватно сагледавање примене прописа и утврђивање стварних учинака прописа, као и оцене да ли су жељени циљеви постигнути и у којој мери, да ли је примена била потпуна или су идентификовани проблеми у спровођењу итд.

Пример спроведених консултација са циљним групама и другим заинтересованим странама током спровођења *ex-post* анализе ефеката прописа

За спровођење *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, поред коришћења секундарних података у виду већ израђених извештаја (МДУЛС, СУК, СИГМА итд.), прикупљени су додатни подаци и информације, уз помоћ различитих метода консултација. Конкретно, спроведено је:

- Шест неструктурираних интервјуа са кључним заинтересованим странама (МДУЛС, СУК, НАЈУ, Високи службенички савет, Жалбена комисија), како би се добило што је могуће више мишљења и тачака гледишта од креатора политике запошљавања државних службеника и

[76] Члан 3. тач. 7) и 8) Закона о планском систему Републике Србије и члан 25. став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа

[77] Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 10.

вредновања њихове радне успешности и актера који учествују у спровођењу овог дела реформе јавне управе;

- Четири фокус групе са представницима ОДУ, и то са:
    - запосленима у кадровским јединицама ОДУ (укључујући и оне који су уједно и „стални“ чланови конкурсних комисија), а који обављају послове у вези са попуњавањем упражњених радних места и вредновањем радне успешности државних службеника,
    - руководиоцима у ОДУ (укључујући и руководиоце основних и ужих унутрашњих јединица у којима се у протекле две године попуњавало упражњено радно место, и то како оне који су били чланови конкурсних комисија, тако и оне који то нису били - који су уједно и оцењивачи запослених којима руководе),
    - државним службеницима који су први пут засновали радни однос на неодређено време путем јавног конкурса у последње две године,
    - са државним службеницима који раде у ОДУ дуже од пет година и чија се радна успешност континуирано вреднује;
- Два неструктурирана интервјуа са представницима других државних органа који самостално (без учешћа СУК) спроводе конкурсни, односно изборни поступак;
- Три анкете: једна која је припремљена за потребе спровођења *ex-post* анализе ефеката - са запосленима у кадровским јединицама ОДУ и руководиоцима унутрашњих организационих јединица ОДУ, и коришћени су резултати две анкете које СУК већ спроводи - Анкета са лицима која су имала статус кандидата који су учествовали у изборним поступцима у ОДУ и испунили мерила, а нису примљени у радни однос, и Анкета о перцепцији државних службеника (извршилаца и руководилаца) у циљу оцене степена поверења у систем вредновања радне успешности, односно оцене правичности, објективности, транспарентности и корисности система вредновања, укључујући компетентност оцењивача, квалитет повратне информације (разговор са руководиоцем) и могућност жалбе;
- Консултације са експертским тимовима на текућим пројектима подршке МДУЛС и другим релевантним заинтересованим странама, који су организовани ради прикупљања додатних података, постојећих анализа и постизања синергије и уштеда, нарочито на пројектима које финансира Европска унија.

Интервјуи и фокус групе су изабране као методе консултација из следећих разлога:

- омогућиле су дубље разумевање функционисања процеса запошљавања и вредновања радне успешности државних службеника, и тога у којој мери сви актери познају правни и институционални оквир за ове две области унутар функције управљања људским ресурсима у државној управи, почевши од руководилаца свих нивоа, преко државних службеника који раде на пословима управљања људским ресурсима, све до државних службеника који су прошли конкурсни, односно изборни поступак и чија се радна успешност вреднује (а што се заснива на провери и вредновању потребних компетенција за рад на радном месту);
- омогућиле су да се разуме у којој мери сви наведени актери разумеју сврху конкурсног, односно изборног процеса приликом запошљавања државних службеника и поступка вредновања њихове радне успешности;
- били су главни извор информација за разумевање начина на који се спроводе одредбе анализираних прописа, за боље сагледавање учинка који се може довести у директну везу са одредбама закона и пратећих подзаконских аката (јер је било за очекивати да су постигнути учинци и њихов квалитет углавном последица бројних фактора, од којих су спроведене одредбе прописа и начин на који су оне спроведене – само један од узрока) и за сагледавање целокупности система стручног усавршавања и свих аспеката које је требало узети у обзир.

Консултације са циљним групама и заинтересованим странама спроведене су у року од два месеца од тренутка успостављене логичке матрице и када се спознало који подаци су потребни, који су расположиви а који недостају и на који је најбољи начин прикупити их.

4.5.5 Утврђивање и оцењивање усклађености прописа са важећим планским документима

На основу прикупљених и систематизованих података, потребно је утврдити и оценити усклађеност прописа који је предмет *ex-post* анализе ефеката са важећим планским документима, и то нарочито са онима који су усвојени након ступања на снагу предметног прописа, као и са приоритетним циљевима Владе утврђеним Акционим планом за спровођење Програма Владе (у наставку: АПСПВ)78.

Ово је од изузетног значаја јер је потребно да плански и законодавни процес буду усклађени, као и да прописи којима се плански документ спроводи буду у складу са свим накнадним променама релевантног планског документа. Наведено се омогућава кроз усаглашавање циља који треба постићи доношењем прописа у складу са дефинисаним циљевима, мерама или активностима важећих планских докумената у области. Ако, међутим, циљеви прописа нису усклађени са циљевима, мерама или активностима планских докумената и приоритетним циљевима Владе, током спровођења *ex-post* анализе ефеката је потребно констатовати дата одступања и разлоге тих одступања.

Контролна листа 14 - Оцена усаглашености прописа са важећом планским документима

Контролна листа за оцену усаглашености прописа са важећим планским документима				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли су идентификовани важећи плански документи у области, нарочито они усвојени након ступања прописа на снагу?	☐	☐	Ако нису, утврдити све релевантне планске документе и њихове циљеве, мере и активности.
2	Да ли је циљ прописа усклађен са циљевима, мерама и активностима важећих планских докумената?	☐	☐	Ако није, утврдити и образложити конкретна одступања и њихове разлоге.
3	Да ли је пропис усклађен са приоритетним циљевима Владе Републике Србије утврђеним АПСПВ?	☐	☐	Ако није, евидентирати неусклађеност и проценити њен утицај на релевантност и даљу примену прописа.
4	Да ли су накнадне измене релевантних планских докумената узете у обзир током примене прописа?	☐	☐	Ако нису, утврдити да ли је потребно ускладити пропис или начин његове примене са новим планским оквиром.
Закључак за надлежног предлагача: На основу одговора оценити да ли је пропис и даље релевантан и усклађен са важећим планским оквиром. Утврђена одступања треба јасно документовати, образложити њихове разлоге и размотрити потребу за изменом прописа или начина његове примене у циљу постизања усклађености.				

[78] Члан 3. тачка 5) Закона о планском систему Републике Србије; члан 24. став 4. тачка 3) и члан 25. став 3. тачка 4) Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 3.

Пример утврђивања усклађености прописа са важећим планским документима приликом спровођења *ex-post* анализа ефеката прописа

Спровођење обе *ex-post* анализе ефеката: *ex-post* анализа ефеката Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у делу стручног усавршавања и *ex-post* анализа ефеката прописа који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, као што је већ речено, планирани су у Акционом плану 2021-2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021-2030. године. Такође, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у делу стручног усавршавања био је у складу са реформом стручног усавршавања на локалу, и Закон о државним службеницима у делу запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности био је у складу са реформом државно-службеничког система у сегменту запошљавања и вредновања радне успешности. Циљеви анализираних прописа који су били утврђени приликом њиховог доношења, били су усклађени са циљевима тада важећих докумената јавних политика, односно претходне СРЈУ и АП СРЈУ за период 2018-2020. године, као и са СРЈУ 2021-2030. и АП СРЈУ за период 2021-2025. године који су били донети након ступања на снагу прописа који су предмет анализе.

Такође, све измене и допуне прописа које су биле предмет *ex-post* анализе ефеката (укључујући и подзаконска акта усвојена после измена и допуна закона које су биле предмет *ex-post* анализе ефеката) рађене су у циљу реализације ових аспеката реформе јавне управе обухваћене Стратегијом и пратећим акционим плановима. Конкретно, циљеви прописа који су анализирани а уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, били су усклађени са циљевима СРЈУ и АП СРЈУ 2021-2025. године: „Доследна примена принципа деполитизације и професионализације државних службеника“ и „Успостављање службеничког система заснованог на компетенцијама и на начелима транспарентности, конкурентности, пријема и напредовања у служби на основу заслуга“. Коначно, анализирани прописи су били усклађени и са Акционим планом за ПГ 23 „Правосуђе и основна права”, као и циљевима Владе Републике Србије утврђеним Планом рада Владе за 2018. годину и тада важећим АПСПВ . У суштини, прописи који су предмет анализе представљали су начин да се у пракси спроведу мере реформе јавне управе који се односи на УЉР у државној управи и они су оцењени као и даље актуелни.

4.5.6 Утврђивање степена постизања циља/ева прописа

Током овог корака *ex-post* анализе ефеката, утврђује се степен постизања циља/ева прописа, и то кроз утврђивање тога да ли су достигнуте циљне вредности показатеља учинка које су преузете из Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП и у којој мери. Ако показатељи учинка нису били утврђени претходно, оцењује се у којој мери су достигнуте вредности показатеља који су постављени на почетку спровођења *ex-post* анализе ефеката кроз реконструкцију логичке матрице[79].

Утврђивање степена постизања циља/ева прописа представља оцену делотворности односно ефективности прописа. Ово се постиже кроз поређење почетних, циљних и остварених вредности показатеља учинка, али и тумачење разлога због којих су циљеви постигнути у потпуности, делимично или нису постигнути. У овом кораку потребно је сагледати да ли су остварени резултати последица самог прописа, начина његове примене, активности органа надлежних за примену, понашања циљних група или спољних фактора који су утицали на примену прописа. Стога је, најпре, посебно важно утврдити да ли су показатељи учинка били адекватно постављени, да ли су подаци за њихово мерење били доступни и поуздани, као и да ли добијени налази омогућавају поуздан закључак о делотворности прописа.

У овом кораку није довољно само констатовати да ли су циљне вредности показатеља достигнуте, већ је потребно објаснити степен остварења циља/ева и разлоге за евентуална одступања. Потребно је

[79] Члан 25. став 3. тачка 5) Уредбе о анализи ефеката прописа. Видети и члан 24. став 4. тачка 2) Уредбе о анализи ефеката прописа и Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 4.

утврдити да ли су постигнути резултати, исходи и ефекти остварени као последица примене самог прописа или других фактора, да ли су показатељи били адекватно дефинисани, као и да ли су доступни подаци довољно поуздани за извођење закључка о делотворности прописа.

Контролна листа 15 - Коришћење показатеља у ex-post анализи ефеката прописа

Контролна листа за коришћење показатеља у *ex-post* анализи ефеката прописа				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли су показатељи учинка прописа били добро дефинисани и мерљиви?	☐	☐	Ако јесу, користити их за оцену степена остварења циља. Ако нису, утврдити недостатке постојећих показатеља и, на основу циља прописа и расположивих података, реконструисати или утврдити одговарајуће показатеље који најбоље одражавају жељену промену.
2	Да ли су подаци за мерење показатеља доступни, ажурни, поуздани и упоредиви?	☐	☐	Ако јесу, утврдити остварене вредности показатеља за посматрани период. Ако нису, утврдити који подаци недостају, прибавити их из додатних извора или применити друге одговарајуће квантитативне и квалитативне методе. Ограничења података и њихов утицај на поузданост налаза јасно документовати.
3	Да ли су циљне вредности показатеља учинка достигнуте у потпуности, делимично или нису достигнуте?	☐	☐	Упоредити остварене са почетним и циљним вредностима и за сваки показатељ утврдити степен остварења. Ако су циљне вредности делимично достигнуте или нису достигнуте, утврдити разлоге одступања, укључујући квалитет решења из прописа, начин примене, расположиве ресурсе, понашање циљних група, ризике и спољне факторе. Ако су достигнуте, проверити у којој мери се постигнута промена може приписати примени прописа.
Закључак за надлежног предлагача: На основу поређења почетних, циљних и остварених вредности показатеља учинка, за сваки циљ оценити да ли је остварен у потпуности, делимично или није остварен. Оцену образложити поузданим подацима и утврђеним разлозима за постигнуте резултате или одступања уз јасно навођење ограничења анализе и налаза.				

Пример утврђивања степена постизања циља/ева прописа током спровођења *ex-post* анализа ефеката прописа

Приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката, степен у којем су оригинални циљеви из Извештаја о спроведеној *ex-ante* АЕП који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности били постигнути, могао је да буде оцењен само квалитативно (оцене: потпуно остварен циљ, делимично остварен циљ, неостварен). Међутим, пошто то није било довољно за доношење утемељене одлуке о томе да ли је потребно мењати анализирани пропис и у којој мери и на који начин или не, на основу реконструисаних општег и посебних циљева прописа, формулисан је сет показатеља учинка за које су утврђене почетне вредности за 2019. годину и остварене, односно достигнуте вредности у 2025. години. Другим речима, за већину показатеља учинка било је могуће да се оцени у којој мери су почетне вредности побољшане у 2025. години у односу на 2019. годину. Додатно, за неколико показатеља за које је било могуће утврдити циљане вредности у 2025. години (јер су исте, нпр. биле дефинисане у АП СРЈУ за период 2021-2025. године) било је могуће оценити да ли су те циљне вредности заиста постигнуте или ако нису потпуно у којој мери су остварене. За тачне циљне и остварене вредности показатеља учинка, погледати пример у оквиру корака *ex-post* анализе ефеката о преузимању циљева и показатеља учинка.

4.5.7 Разматрање и утврђивање резултата примене прописа и идентификација проблема који су уочени током примене прописа

У овом кораку, потребно је утврдити и сагледати резултате примене прописа. Ово укључује и идентификацију проблема који су уочени током примене прописа, и њихове узроке и последице[80].

Разматрање и утврђивање резултата сагледавања примене прописа, као корак у спровођењу *ex-post* анализе ефеката , заснива се на праћењу примене прописа и надзора над применом прописа. У овом кораку фокус је на томе да ли је пропис примењен како је било предвиђено, док се у наредном кораку анализира шта је таква примена произвела за циљне групе, заинтересоване стране и животну средину.

Током разматрања и утврђивања резултата сагледавања примене прописа:

- формулишу се налази о томе како се пропис заиста примењивао у пракси;
- утврђује се да ли су решења из прописа спроведена у потпуности, делимично или нису спроведена;
- утврђује се који су проблеми у примени прописа уочени;
- утврђује се који су разлози (узроци) за евентуална одступања у примени, односно да ли су уочени проблеми када су у питању последице самог прописа, начин његове примене или спољни фактори,
- утврђује се које су последице идентификованих проблема у примени (по остваривање циљева прописа, правну сигурност, трошкове поступања, административно оптерећење, уједначеност праксе, положај циљних група итд.).

Посебно је важно:

- Поред утврђивања да ли су решења из прописа формално спроведена, оценити и квалитет примене: да ли је примена била благовремена (и у предвиђеним роковима), уједначена, разумљива за субјекте на које се пропис односи, изводљива и подржана одговарајућим ресурсима, капацитетима и упутствима;
- Разликовати проблеме који произлазе из самог текста прописа (нејасно или неадекватно нормативно решење) и проблеме који су настали због недовољно припремљеног механизма примене, начина примене, неадекватне примене прописа, недостатка капацитета или ресурса (кадровских, финансијских или техничких) за примену, нејасне поделе надлежности, недовољног надзора над применом, неуједначене праксе примене, отпора или недовољне информисаности циљних група, као и спољних околности које су утицале на примену прописа;
- Сваки закључак о примени прописа, у мери у којој је могуће, поткрепити доказима: административним подацима, извештајима надлежних органа, налазима инспекцијског надзора, издатим мишљењима, притужбама, судском или управном праксом, као и ставовима циљних група и заинтересованих страна;
- Проценити да ли су за отклањање проблема довољне мере за унапређење примене (измене подзаконских аката, додатна упутства и обуке, јачање капацитета органа, боља комуникација са циљним групама) или су потребне измене прописа.

[80] Члан 25. став 3. тач. 6) и 8), у вези са чланом 24. ст. 5. и 6. Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тач. 5. и 8.

Контролна листа 16 - Сагледавање резултата примене прописа

Контролна листа за сагледавање резултата примене прописа				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли су све активности неопходне за примену прописа спроведене?	☐	☐	Ако јесу, утврдити њихове резултате. Ако нису, утврдити које активности нису спроведене, разлоге и последице њиховог изостанка.
2	Да ли су подзаконски акти, инструкције, обрасци, евиденције, информациони системи или други инструменти за примену донети/успостављени на време?	☐	☐	Ако нису, утврдити разлоге кашњења или изостанка и њихов утицај на почетак, обим и квалитет примене прописа.
3	Да ли су органи и организације надлежни за примену поступали у складу са својим надлежностима?	☐	☐	Ако нису, утврдити у чему се састоје пропусти, који органи су одговорни и да ли су узрок нејасне надлежности, недостатак координације или други фактори.
4	Да ли су рокови за примену поштовани?	☐	☐	Ако нису, утврдити која кашњења су настала, њихове узроке и последице по примену прописа и циљне групе.
5	Да ли су обезбеђени људски, финансијски, технички и организациони ресурси?	☐	☐	Ако нису, утврдити који ресурси су недостајали, у ком обиму и како је њихов недостатак утицао на примену прописа.
6	Да ли је примена прописа била уједначена на целој територији и/или су различити органи примењивали прописе неуједначено?	☐	☐	Ако није, утврдити територијалне и институционалне разлике, њихове узроке и последице по правну сигурност и једнак положај циљних група.
7	Да ли су издата мишљења у вези са применом решења прописа, упутства или тумачења, указала на нејасноће у пропису?	☐	☐	Ако јесу, систематизовати спорна питања, учесталост захтева и различита тумачења и утврдити да ли је потребно прецизирати нормативна решења.
8	Да ли су циљне групе биле довољно информисане о правима, обавезама и процедурама?	☐	☐	Ако нису, утврдити које информације нису биле доступне, којим групама и да ли је недостатак информисаности отежао остваривање права или испуњавање обавеза.
9	Да ли су постојале практичне препреке за примену прописа?	☐	☐	Ако јесу, описати препреке, групе и органе које су погодиле, њихову учесталост, трајање и значај за примену прописа.
10	Да ли су проблеми у примени последица самог прописа, начина примене или спољних фактора?	☐	☐	Ако није, анализирати узроке сваког уоченог проблема и разграничити нормативне, институционалне, организационе и спољне факторе.
11	Да ли су утврђене последице уочених проблема по циљне групе, надлежне органе, буџет, привреду или животну средину?	☐	☐	Ако нису, утврдити непосредне и посредне, позитивне и негативне последице, њихов обим, трајање и расподелу међу погођеним групама.

12	Да ли су већ предузете неке мере за отклањање проблема и какви су њихови резултати?	☐	☐	Ако јесу, оценити њихову делотворност и одрживост. Ако нису или нису дале резултате, предложити додатне мере, носиоце, рокове и потребне ресурсе.

Закључак за надлежног предлагача: На основу одговора утврдити да ли се пропис примењује у потпуности, благовремено и уједначено, делимично или се не примењује, као и који су кључни проблеми у примени, њихови узроци и последице. За сваки утврђени проблем треба одредити да ли је потребно изменити пропис, унапредити начин његове примене, обезбедити додатне ресурсе или предузети друге корективне мере уз одређивање носилаца и рокова за њихову примену.

Пример разматрања и утврђивања резултата сагледавања примене прописа приликом спровођења *ex-post* анализа ефеката прописа

Приликом спровођења *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, идентификовано је да је током примене самих прописа уочен низ проблема који су директно утицали на смањење ефикасности процеса у оквиру запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности, а тиме и на смањену ефективност (делотворност) прописа и њихову одрживост. *Ex-post* анализа ефеката указала је на следеће проблеме који су уочени током примене прописа и надзора над применом:

- Недовољни капацитети јединица за УЉР у ОДУ и њихових руководилаца у односу на обим процеса и поступака које морају да спроведу (нпр. велики број административних корака и активности приликом запошљавања државних службеника, али и током вредновања радне успешности државних службеника) итд. ОДУ, а нарочито њиховекадровске јединице постале су преоптерећене формалним аспектима и процедурама у вези са применом оквира компетенција у различитим областима ове функције, што је примену оквира компетенција учинило неефикасном;
- Слабо разумевање улоге оквира компетенција и сврхе процеса релевантних за запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности од стране високо руководећег кадра;
- Није постојала политичка подршка, као ни подршка са виших управљачких нивоа да се прописи спроведу у потпуности на предвиђени и планирани начин (нпр., уочено је неразумевање компетенција од стране државних службеника који врше проверу или вредновање компетенција због чега се поступак провере компетенција често своди на форму, уместо да се искористи за избор најбољих кандидата приликом запошљавања или за процену изузетности код вредновања, уочено је да и даље постоји политизација процеса запошљавања без обзира на исход конкурсног поступка);
- Непостојање нове Уредбе о припреми кадровског плана у државним органима и чињеница да се закон не примењује у делу који предвиђа обавезу доношења Кадровског плана за сваку календарску годину (обједињени Кадровски план не доноси се од 2012. године). Ово, заједно са ограничењем запошљавања у државној управи, онемогућава адекватно кадровско планирање у складу са потребама државних органа;
- Недостатак капацитета за адекватну анализу утврђених послова у оквиру радних места и потребних компетенција у СУК и у кадровским јединицама ОДУ и непреиспитивање послова и компетенција утврђених за свако радно место у актима о унутрашњој организацији и систематизацији, без обзира на промене и потребе органа. И ова појава допринела је неадекватном планирању кадрова у ОДУ;
- Тенденција запошљавања на одређено време и коришћења других облика ангажовања ван радних односа, те накнадно запошљавање ових лица путем конкурсног поступка на неодређено време;

- Ниска конкуренција на појединим радним местима у државној управи на којима заинтересовани кандидати ван система могу да се запосле, али због ниских плата и недовољне флексибилности радног времена у државној управи радије се опредељују за запошљавање у приватном сектору;
- Некоришћење интерног конкурса као механизма за налажење квалитетног кандидата који би попунио упражњено радно место за које се расписује интерни конкурс и за ког се процењује да ће добро обављати посао на том радном месту, већ чешће посезање за премештајем државних службеника на радно место у вишем звању (у случају да не испуњава услове у погледу вредновања радне успешности), о чему је већ унапред донета одлука. Дакле, некоришћење могућности које пружа интерно тржиште рада;
- Примена прописа није уједначена у ОДУ, због: значајне формализације процеса или њихових појединих делова у пракси од стране државних службеника укључених у процес запошљавања у различитим фазама (почевши од пријаве на конкурс; постојања различитих критеријума при прегледу пријава; инсистирања на искључиво писаној провери посебних функционалних компетенција без обзира на врсту и специфичност радног места); некоришћење других средстава комуникације; недовољна промоција конкурса за нова радна места итд.;
- Поступак запошљавања не спроводи се на уједначен начин у свим органима. Наиме, поједини ОДУ (нпр. Управа царина, Пореска управа и Управа за извршење кривичних санкција) имају делимичну или потпуну самосталност у односу на СУК, укључујући и учешће њихових представника у раду конкурсних комисија; други државни органи (нпр., Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја, итд.) поред самосталности у вези са спровођењем поступка имају могућност да самостално уреде и начин и мерила за проверу компетенција у изборном поступку. Ове разлике у институционалном и нормативном оквиру отежавају директну упоредивост налаза и извођење јединствених закључака о ефектима прописа у делу запошљавања на нивоу целог система;
- ”Изгубљен” однос руководилац-запослени у државним органима на средњем нивоу руковођења због постојања више хијерархијских нивоа унутрашње организације са малим бројем извршилаца (висок распон контроле), директно утиче на примену прописа и резултира тиме да руководиоци често морају да се баве више извршилачким пословима него руковођењем (ова појава је нарочито честа у јединицама за УЉР);
- Неповерење грађана у систем државне управе и слаба перцепција могућности да заинтересовани кандидати ван система могу да буду изабрани на јавном конкурсу.

4.5.8 Сагледавање остварених ефеката прописа на циљне групе и животну средину

Сагледавање остварених ефеката прописа на циљне групе и животну средину, подразумева сагледавање директних и индиректних, позитивних и негативних, очекиваних и непланираних (ненамераваних), краткорочних и дугорочних ефеката прописа[81].

У овом кораку потребно је утврдити, најпре, које су циљне групе и заинтересоване стране биле стварно погођене применом прописа, а затим на који начин су биле погођене, и у којој мери. Посебну пажњу треба посветити утицају на осетљиве друштвене групе и ММСП, као и утицајима на животну средину. Управо то, на који начин су циљне групе и остале заинтересоване стране биле погођене прописом, одређује врсту ефекта (економски, друштвени, ефекти на животну средину и климатске промене, управљачки и/или финансијски/фискални), и тип ефекта (директан или индиректан, позитиван или негативан, очекиван или непланиран).

Посебно је важно разликовати ефекте који су били очекивани приликом доношења прописа од ефеката који су се појавили током примене, а нису били планирани (било да су позитивни или негативни).

[81] Члан 25. став 1. и став 3. тачка 7) Уредбе о анализи ефеката прописа

Анализа треба да обухвати сагледавање величине, интензитета, трајања и расподеле идентификованих врста и типова ефеката, по различитим циљним групама.

Сагледавање остварених ефеката прописа подразумева утврђивање стварних промена које су настале за циљне групе, остале заинтересоване стране и животну средину од почетка примене прописа. Посебно је важно утврдити да ли су позитивни ефекти већи од негативних, да ли су поједине групе несразмерно погођене, као и да ли се уочени ефекти могу приписати самом пропису, начину његове примене или другим факторима[82].

Контролна листа 17 - Сагледавање остварених ефеката прописа на циљне групе, заинтересоване стране и животну средину

Контролна листа за предлагача прописа: Сагледавање остварених ефеката прописа на циљне групе, заинтересоване стране и животну средину				
Корак	**Контролно питање**	**Да**	**Не**	**Шта следи?**
1	Да ли су идентификоване све циљне групе и заинтересоване стране које су стварно биле погођене применом прописа?	☐	☐	Ако нису, допунити мапу циљних група и заинтересованих страна на основу података о примени прописа, консултација и доступних извештаја.
2	Да ли је утврђено на који начин је свака циљна група, заинтересована страна и животна средина била погођена применом прописа?	☐	☐	Описати конкретне промене у правима, обавезама, трошковима, користима, понашању, приступу услугама, административном оптерећењу и стању животне средине.
3	Да ли су идентификоване врсте ефеката: економски, друштвени, ефекти на животну средину и климатске промене, управљачки и финансијски/фискални?	☐	☐	Одредити врсту ефекта под чијим је утицајем била свака од циљних група и осталих заинтересованих страна.
4	Да ли је за сваки ефекат утврђено да ли је директан или индиректан, позитиван или негативан, очекиван или непланиран, краткорочан или дугорочан?	☐	☐	Класификовати сваки ефекат и посебно издвојити непланиране позитивне и негативне ефекте који су се појавили током примене прописа.
5	Да ли је процењена мера у којој су циљне групе и заинтересоване стране биле погођене идентификованим ефектима?	☐	☐	Проценити величину, интензитет, трајање и расподелу ефеката по групама, укључујући да ли су поједине групе несразмерно погођене.
6	Да ли је посебно сагледан утицај на осетљиве друштвене групе и ММСП?	☐	☐	Ако није, посебно прикупити и анализирати податке за ове групе и утврдити да ли су изложене већем оптерећењу, ризику или ограничењима.
7	Да ли је утврђено да ли су ефекти различити по територијама,	☐	☐	Оценити на који начин и у којој мери су стварни ефекти били различити по

[82] Члан 2. тачка 7) Уредбе о анализи ефеката прописа и Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, тачка 6.

	секторима, величини субјеката регулације?			територијама, секторима, величини субјеката регулације.
8	Да ли су уочени негативни ефекти на животну средину, потрошњу ресурса, емисије, отпад, биодиверзитет или здравље људи?	☐	☐	Утврдити стварне негативне ефекте на животну средину, потрошњу ресурса, емисије, отпад, биодиверзитет или здравље људи.
9	Да ли су постојали позитивни ефекти на заштиту животне средине, енергетску ефикасност, циркуларну економију или смањење загађења?	☐	☐	Утврдити позитивне ефекте на заштиту животне средине, енергетску ефикасност, циркуларну економију или смањење загађења.
10	Да ли је утврђено да ли су позитивни ефекти већи од негативних ефеката примене прописа?	☐	☐	Упоредити користи, трошкове, оптерећења, ризике и друге позитивне и негативне ефекте, уз јасно навођење ограничења анализе.
11	Да ли је утврђено да ли се уочени ефекти могу приписати самом пропису, начину његове примене или другим мерама јавне политике и (спољним) факторима?	☐	☐	Проверити узрочно-последичну везу и разликовати ефекте прописа од ефеката примене, других мера јавне политике и спољних фактора.
12	Да ли су налази о ефектима потврђени из више извора података, укључујући административне податке, статистику и консултације са циљним групама?	☐	☐	Ако нису, проверити друге изворе података у циљу провере налаза о ефектима. Ако се налази о ефектима не могу потврдити и из других извора података, образложити релевантност постојећег извора података.
Закључак за надлежног предлагача: Сагледавање остварених ефеката прописа треба да покаже које су стварне промене настале за циљне групе, заинтересоване стране и животну средину, да ли су позитивни ефекти већи од негативних, да ли су поједине групе несразмерно погођене и у којој мери се уочени ефекти могу приписати самом пропису, начину његове примене или другим факторима.				

Пример сагледавања остварених ефеката прописа на циљне групе и животну средину

Током спровођења *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности утврђени су и сагледани остварени ефекти прописа на циљне групе, укључујући ефекте на:

- Владу Републике Србије, која утврђује предлоге закона у овој области и доноси подзаконска акта за примену тих закона, МДУЛС као носиоца реформе запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности, институционалне партнере у спровођењу реформе, односно органе државне управе који учествују у спровођењу реформе као што су СУК, НАЈУ, Високи службенички савет и Жалбена комисија, остале државне органе који примењују процесе запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности;

- МДУЛС као носиоца реформе и партнера у спровођењу реформе, реформа је утицала тако што је примена новоусвојених решења морало да постане фокус у њиховом раду. Један од налаза *ex-post* анализе ефеката из процеса утврђивања резултата сагледавања примене прописа, био је да је фокус на процесе надзора над применом прописа, праћења примене прописа и вредновању учинка био мањи од очекиваног и

- Крајње кориснике система запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности, као што су:

а) сви ОДУ и остали државни органи који запошљавају државне службенике и вреднују радну успешност својих запослених. На ОДУ и остале државне органе, а нарочито на кадровске јединице у ОДУ, уведена решења су утицала на начин да су у фокусу морале да буду све процедуре у оквиру процеса запошљавања државних службеника и процеса вредновања њихове радне успешности који је сложенији него у периоду пре усвајања реформи. Ово има посебну тежину када се узме у обзир налаз *ex-post* анализе ефеката да ОДУ нису имали довољне капацитете за потпуну примену релевантних одредаба у складу са начином на који су системи провере компетенција приликом запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности у предметним прописима постављени, због чега, поред осталог, и нису постигнути сви жељени циљеви и ефекти;

б) кадровске јединице и државни службеници који су запослени у овим јединицама у ОДУ и у осталим државним органима, јер администрирају и активно учествују у процесима запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности,

в) сами државни службеници на извршилачким радним местима јер се вреднује њихова радна успешност а исход вредновања утиче на њихово стручно усавршавање, напредовање и каријерни развој;

г) руководиоци у ОДУ и осталим државним органима јер учествују као чланови конкурсних комисија у процесу запошљавања државних службеника и вреднују државне службенике у унутрашњим организационим јединицама којима руководе;

д) службеници у органима аутономних покрајина и ЈЛС јер им је закон омогућио право да се пријаве на интерно тржиште рада државних органа и буду преузети од стране других организационих јединица, чиме стичу статус државног службеника;

ђ) лица заинтересована за рад у државној управи, а која су се пријављивала на јавне конкурсе за попуњавање радних места у ОДУ и којима је требало да буде омогућена прилика да се, под истим условима за све, запосле у државној управи.

Користи су пре свега имали Влада Републике Србије, МДУЛС, СУК, НАЈУ, Високи службенички савет, Жалбена комисија, ОДУ и остали државни органи и њихове кадровске јединице, јер су добили уређенији, транспарентнији и систем заснован на компетенцијама, међутим, несразмерно веће оперативно оптерећење осетиле су кадровске јединице, руководиоци и конкурсне комисије, због сложенијих поступака, већег административног рада и захтевнијег поступка и запошљавања и вредновања, док су кандидати и државни службеници сносили трошак дугих процедура и ограничене практичне користи од свих уведених процедура.

Када је у питању утицај прописа на приступ правима, услугама, тржишту, поступцима или ресурсима, прописи су утицали на приступ радним местима у државној управи и интерном тржишту рада тако што су формално повећани транспарентност, једнакост услова за запошљавање и мериторност поступка запошљавања, али је у пракси приступ остао ограничен због дуготрајних и сложених процедура, фискалних ограничења и ограничења запошљавања, малог броја кандидата изван система државне управе и недовољне повезаности вредновања са стручним усавршавањем, напредовањем и каријерним развојем.

Ефекти су се разликовали пре свега по категоријама корисника и типу органа: ОДУ и велике кадровске јединице биле су више изложене административном оптерећењу и проблемима непопуњености радних места, органи који самостално спроводе поступке имали су нешто боље услове за планирање, руководиоци и кадровске јединице носили су највећи терет примене, док су кандидати ван система и млади кандидати били у неповољнијем положају због ограничене атрактивности државне управе и чињенице да је значајан део новозапослених већ био радно ангажован у државној управи.

Укупно гледано, реформска решења су имала смисла, али су њихови позитивни ефекти остали делимични и недовољно одрживи. Значајни позитивни ефекти постоје, нарочито у нормативном смислу: систем је јасније уређен, поступак запошљавања је транспарентнији, уведен је оквир

компетенција, конкурсне процедуре су формално засноване на мериторности, а код дела актера постоји релативно добра перцепција нарочито система запошљавања који је успостављен. Такође, идентификовани негативни ефекти нису последица искључиво самих решења из прописа, већ комбинације њиховог сложеног дизајна, недовољних капацитета за примену, непотпуне примене и спољних ограничења. Међутим, кључни циљеви нису у потпуности остварени и системски проблеми који су постојали и пре измена и допуна Закона о државним службеницима остали су нерешени.

У спроведеној *ex-post* анализи ефеката нису утврђени непосредни ефекти прописа на животну средину, имајући у виду да предмет прописа није повезан са коришћењем природних ресурса, емисијама угљен-диоксида, отпадом, биодиверзитетом, здрављем људи, просторним интервенцијама, енергетском ефикасношћу, циркуларном економијом или другим питањима од значаја за заштиту животне средине, због чега није потребно предузимати корективне мере за смањење негативних или ненамераваних ефеката.

4.5.9 Спровођење додатних активности уколико је потребно

У току спровођења *ex-post* анализе ефеката може се утврдити да активности које су првобитно планиране нису довољне за потпуно и поуздано сагледавање стварних ефеката примене прописа. У таквим ситуацијама надлежни предлагач треба да размотри потребу за спровођењем додатних активности, као што су прикупљање допунских података, организовање додатних консултација са циљним групама и заинтересованим странама, спровођење додатних интервјуа, анкета или фокус група, као и израда посебних анализа појединих питања која су се показала значајним током анализе. Додатне активности треба спроводити само када оне могу да допринесу квалитетнијем разумевању узрока уочених проблема, бољем сагледавању остварених ефеката, утврђивању стварних ефеката на циљне групе и остале заинтересоване стране, проверљивости налаза и прецизнијем формулисању закључака и препорука, уз поштовање принципа пропорционалности и предострожности, односно водећи рачуна о расположивим ресурсима, времену и значају питања које се додатно анализира.

У пракси се често јавља ситуација у којој је потребно урадити додатне консултације и прикупити додатне податке од надлежних органа или циљних група, након првих састанака, интервјуа, фокус група итд. Ова потреба обично се јавља током фазе анализе већ прикупљених података и увида и мишљења из процеса обављених консултација и третира се као потреба за додатним подацима. Стога је од суштинског значаја успоставити коректан однос са учесницима консултација и других делова процеса *ex-post* анализе ефеката. Успостављање доброг односа са учесницима *ex-post* анализе ефеката наравно не значи да налази, закључци, оцене и препоруке треба да буду блажи од објективних.

4.6 Изазови у спровођењу *ex-post* анализе ефеката прописа и како их превазићи

Кључни изазови у спровођењу *ex-post* анализе ефеката су:

Потреба за реконструкцијом логичке матрице и ретроактивним дефинисањем теорије промене: Логика интервенције директно утиче на кораке и питања која се постављају током *ex-post* анализе ефеката п. Стога, није свеједно да ли је логичка матрица већ успостављена током *ex-ante* анализе ефеката и то на адекватан начин, да ли је успостављена али није јасна (нису јасни циљеви, нису јасни показатељи учинка, и/или нису јасне узрочно-последичне везе између циљева и мера (мере ⇒ посебни циљеви ⇒ општи циљ), између показатеља на различитим нивоима (резултати ⇒ исходи ⇒ ефекти) или пак логичка матрица није ни успостављена. У друга два случаја неопходно је реконструисати логичку матрицу, а то може бити захтевно на почетку спровођења *ex-post* анализе ефеката и може да доведе до тога да је процес анализе дуготрајнији и скупљи;

Прикупљање података: Прикупљање додатних података, поред оних који су већ прикупљени током праћења примене прописа, може бити захтеван процес, у зависности од тога које методе прикупљања података ће бити употребљене (прикупљање статистичких података, прикупљање административних података од надлежних органа и организација, прикупљање података од циљних група и заинтересованих страна путем анкета, интервјуа, фокус група, онлајн преко портала еКонсултације итд.);

Утврђивање стварно насталих ефеката и њиховог опсега на циљне групе и остале заинтересоване стране, укључујући ненамераване ефекте **и потешкоће у директном приписивању утврђених ефеката утицају прописа**: Ово је могуће урадити на адекватан начин тако што ће се најпре прикупити сви расположиви подаци, додатни секундарни подаци, а затим и примарни подаци уз помоћ консултација. Анализа сценарија без интервенције (енг. *Counterfactual analysis*) је метод који се може користити за утврђивање приписивости стварних ефеката пропису (а не другим мерама јавне политике или спољним факторима);

Триангулација (укрштање) података и налаза: Сагледавање података и информација из само једног извора и сагледавање само секундарних података (података прикупљених за неке друге сврхе) није довољно да се добију квалитативни налази који ће објаснити узрочно-последичне везе. Стога је, у циљу обезбеђења веће поузданости података и налаза и веће објективности налаза и закључака, потребно укрштати податке и налазе из различитих извора (квантитативних и квалитативних) што може продужити процес *ex-post* анализе ефеката и учинити га скупљим.

Анализа сценарија без интервенције (енг. *Counterfactual analysis*)

Анализа сценарија без интервенције служи да се процени шта би се вероватно догодило да пропис није донет или примењен. Њена сврха је да се утврди у којој мери се уочене промене могу приписати самом пропису или решењима из прописа оствареним учинцима примене прописа, а у којој мери су последица других фактора, трендова или интервенција (учинцима других мера јавне политике или приоритета у раду Владе Републике Србије). Само утврђивање да се одређени показатељ побољшао или погоршао након доношења прописа није довољно да би се закључило да је ту промену проузроковао пропис или конкретно решење из прописа.

Налаз ове анализе се добија поређењем стварно остварених учинака са проценом учинака који би постојали у одсуству прописа и нарочито је оправдано спроводити је када је *ex-post* анализом ефеката важно утврдити ефективност прописа и узрочну везу између прописа и уочених учинака, а посебно када су током периода примене деловали и други фактори који су могли утицати на исти проблем или показатељ.

Када је могуће, то се ради поређењем са контролном или упоредивом групом, подручјем или периодом на који пропис није утицао, применом експерименталних или квазиексперименталних метода. У другим случајевима могу се користити временске серије, поређење трендова пре и после интервенције, упоредива подручја или други приступи који омогућавају процену алтернативног развоја догађаја.

Налази анализе сценарија без интервенције су зато важни за разликовање промене која се догодила након доношења прописа од промене која се догодила захваљујући пропису. Они омогућавају поузданију процену стварног, односно нето ефекта прописа и смањују ризик да се пропису припишу учинци који би се догодили и без њега или, обрнуто, да се пропис оцени као неефективан/неделотворан иако би без њега исход био неповољнији. Додатне савете за спровођење ове анализе можете наћи у *Приручнику за анализе ефеката јавних политика*.

4.7 Формулисање налаза и закључака *ex-post* анализе ефеката прописа

Налази *ex-post* анализе ефеката формулишу се на основу прикупљених и анализираних квантитативних и квалитативних података, увида, мишљења и других информација добијених током консултација, и на основу других релевантних доказа. Сваки налаз треба да представља јасну, чињенично утемељену и проверљиву (доказиву) констатацију о примени или учинку прописа, а не само опис спроведених активности или изнето мишљење учесника у консултацијама.

У налазу је потребно навести шта је утврђено, на основу којих података и извора, на које циљне групе се односи и када је то могуће, у ком обиму и током ког периода је уочена промена. Налази треба да покажу да ли су проблем и циљ прописа и даље актуелни, у којој мери су остварене циљне вредности показатеља и какви су стварни трошкови и користи примене прописа.

При формулисању налаза потребно је јасно разграничити ефекте самог прописа од утицаја начина његове примене и спољних фактора. Налаз да је пропис произвео одређену промену треба дати само када расположиви докази довољно потврђују узрочно-последичну везу. Када то није могуће, потребно је навести да је утврђена повезаност, али не и поуздано приписивање ефекта пропису. Истовремено, треба приказати ограничења анализе, нарочито недостатке података, кратак период примене, промене спољних околности и друге факторе који утичу на поузданост налаза (ово су такође налази).

Закључци *ex-post* анализе ефеката представљају синтезу најважнијих налаза и дају целовит суд о одређеним питањима која тај пропис уређује. Закључци морају логички произлазити из налаза, бити сразмерни снази доказа и представљати поуздану основу за оцену учинка прописа, по евалуационим критеријумима, у процесу вредновања учинка прописа, а тиме и за препоруке и за наредну *ex-ante* анализу ефеката у случају измене или допуне прописа који је био предмет *ex-post* анализе ефеката.

4.8 Вредновање учинка прописа

На основу спроведене *ex-post* анализе ефеката и њених налаза и закључака, надлежни предлагач вреднује учинке прописа. Вредновање учинка прописа подразумева оцену по четири евалуациона критеријума који су предвиђени Законом: релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост. У наставку је дат је списак евалуационих критеријума и евалуационих питања у оквиру сваког од њих, повезујући захтеве и питања из Уредбе и Прилога 2. Уредбе, а на која је потребно дати одговор приликом вредновања учинка прописа[83]:

Релевантност прописа за решавање идентификованих проблема и постизање дефинисаних циљева, укључује утврђивање:

- Да ли су проблеми које је требало решити прописом били на адекватан начин утврђени, идентификовани и формулисани;
- Да ли су циљ/еви прописа и показатељи учинка били адекватно дефинисани, као и да ли су били усклађени са важећим планским документима усвојеним након ступања на снагу прописа;
- Да ли је пропис био релевантна и адекватна мера за решавање идентификованих проблема и постизање дефинисаних циљева и циљаних вредности показатеља учинка.

Ефективност прописа (делотворност прописа или успешност прописа) укључује утврђивање:

- Да ли је решен проблем, односно да ли је остварена промена због које је пропис донет;
- Да ли су достигнуте циљне вредности показатеља учинка, и ако нису, из којих разлога нису достигнуте;
- На које циљне групе је пропис требало да утиче, а на које циљне групе и остале заинтересоване стране је заиста утицао (са посебним освртом на осетљиве друштвене групе и родну равноправност);
- Који су остварени директни и индиректни, позитивни и негативни ефекти, планирани и непланирани, краткорочни и дугорочни ефекти прописа на циљне групе и остале заинтересоване стране и животну средину, која је величина остварених ефеката, и да ли су позитивни ефекти већи од негативних.

Ефикасност прописа, укључује сагледавање примене прописа и утврђивање:

- Да ли су пропис, односно решења из прописа примењивана у потпуности и у складу са планом примене, регулисаним надлежностима и планираним роковима, а ако нису, из којих разлога. У оквиру одговора на ово питање, потребно је одговорити и на питања из Прилога 2. Уредбе:
    - Приказати активности које су спроведене и активности које нису спроведене и навести разлоге због којих активности нису спроведене;
    - Да ли је било проблема са уједначеном применом прописа, колико је орган издао мишљења у вези са применом решења прописа и на које решења прописа су се мишљења највише односила;
    - Који су кључни проблеми уочени у примени прописа, и који су њихови узроци и последице;
- Да ли су била обезбеђена довољна средства и остали капацитети за примену свих решења из прописа и да ли су се средства користила ефикасно, а ако нису, из којих разлога нису. У оквиру одговора на ово питање, потребно је одговорити и на питања из Прилога 2. Уредбе:
    - Навести планирана и потребна средства за примену прописа и
    - Одредити да ли су средства била обезбеђена у потребној мери и да ли су ефикасно утрошена и какве је то последице имало на примену прописа.

[83] Члан 41. став 2. у вези са чланом 40. став 4. Закона о планском систему Републике Србије; члан 2. тачка 9) и члан 26. став 1. Уредбе о анализи ефеката прописа; Прилог 2. Уредбе о анализи ефеката прописа, нарочито тач. 3–8.

Одрживост решења из прописа и позитивних ефеката прописа који се очекују и у наредном периоду, без измена и допуна прописа, те доношења новог прописа, укључујући и одговоре на питања из Прилога 2. Уредбе:

- Да ли су постојећи капацитети и ресурси (људски ресурси, информационе технологије, финансијски и материјални ресурси) довољни за примену прописа у будућем периоду;
- Уколико су израда и/или примена прописа били засновани на подршци екстерних експерата: да ли постоје ресурси, знања и вештине за самосталну даљу примену прописа;
- Да ли су решења из прописа одржива у будућности ако се ништа не промени или нису и неопходно је нешто променити (појачати примену прописа, изменити и допунити пропис, укинути пропис, донети нови пропис, применити друге мере).

Поред прописаних активности, надлежни предлагач може да спроведе и додатне активности ако оцени да је то потребно[84].

У својој суштини, вредновање учинка прописа није и не треба да буде усмерено на доказивање успеха. Његова сврха је да омогуће разумевање остварених учинака и њихово континуирано унапређивање.

Разматрање важности критеријума за вредновање

Успешност прописа која се процењује и утврђује приликом праћења и вредновања учинка прописа, може се сматрати вишедимензионалним. Оно што овај оквир чини релевантним није само скуп критеријума, већ и питања која морамо да поставимо у оквиру сваког од критеријума.

У пракси, пропис може бити ефективан/делотворан али не и ефикасан, може бити ефикасан, али не мора да има значајан утицај, може имати значајан утицај, али не мора да значи да је одржив. Стога, квалитетни системи за праћење и вредновање учинка превазилазе пуко праћење остварених резултата. Они користе наведене критеријуме како би: свеобухватно проценили успешност прописа, тумачили доказе у одговарајућем контексту, подржали доношење бољих одлука и унапредили креирање и дизајн будућих програма, пројеката, политика и прописа.

Који критеријум је најважнији приликом вредновања учинка прописа? Најпре је у низу земаља постао актуелан тренд регулисања и пренормирања, односно превеликог регулисања појединих области. У различитим областима доносиоци одлука из различитих земаља усвајали су бројне процедуре и поступке како би их потпуно и адекватно регулисали. Међутим, већ годинама уназад, у међународној пракси, постоји тежња ка што већој ефикасности прописа. Све кључне реформе у области боље регулативе (енг. Better Regulation) већ годинама уназад усмерене су на унапређење ефикасности прописа попут: поједностављења и оптимизације прописа, дигитализације, мапирања и реорганизације пословних процеса који су уређени прописима, употребе вештачке интелигенције за креирање прописа, праћења примене и надзора над применом, а у оквиру примене повећање ефикасности самог законодавног процеса приликом усвајања нових или измена и допуна постојећих прописа итд.

Напори да прописи буду што ефикаснији смањују трошкове усаглашености са прописима што је, ако користи остају трајне нето добитак за стварни квалитет живота. Али ипак - да ли је ефикасност најважнији критеријум?

Такође, захваљујући ери дигитализације, у многим државама успостављени су „једношалтерски системи“[85] и централно – у државној управи, и у локалним самоуправама, при чему је огроман број постојећих административних поступака постао фокус иницијатива за повећање ефикасности. Регулисане процедуре и поступци претварају се у дигитализоване процедуре, услуге „све на једном месту“, електронске документе и на тај начин, без преиспитивања њихове сврхе, настављају да ”живе” у дигиталном формату. Међутим, многе од тих процедура су ирелевантне, па чак и у супротности са неким тренутно важећим међународним принципима, смерницама и препорукама (нпр., отежавају кретање добара и људи). Стога, прво питање које би надлежни предлагачи прописа

[84] Члан 26. став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа

[85] *Single Window*

требало да поставе није: да ли су пропис и административни поступци које прописује ефикасни, већ да ли су релевантни?

Доносиоци одлука који се фокусирају на ефикасност кроз призму поједностављења, оптимизације и дигитализације прописа и административних поступака које регулишу, обично пропуштају кључно питање: да ли би Влада Републике Србије уопште требало да доноси одређени пропис и уређује административне области и да ли ради праве ствари? Владе које се више усредсређују на ефикасност него на релевантност постају све боље и боље у обављању послова који у својој суштини могу бити све мање релевантни за квалитет живота, пословање и функционисање јавне управе и локалне самоуправе.

Такође, ово потврђује да је потребно константно радити на суштинском унапређењу релевантности и сврсисходности прописа (и кад год је могуће, примењивати "регулаторну гиљотину"[86] и друге методе за дерегулацију које преиспитују прописе "од нуле"[87]. Ово је нарочито важно за земље које теже чланству у Европској унији и имају изузетно динамичну законодавну активност са упливом и великог броја нових прописа и административних поступака.

Примери формулације оцена на основу вредновања учинка прописа по евалуационим критеријумима

Током спровођења *ex-post* анализе ефеката који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, вредновани су учинци прописа по евалуационим критеријумима. Оцене по евалуационим критеријумима представљене су у скраћеној форми у наставку.

Оцена релевантности

У оквиру критеријума релевантности размотрена су питања актуелности, прихватљивости и изводљивости примене релевантних одредаба анализираних прописа на начин на који је предвиђено и планирано да се оне спроводе. Другим речима, испитано је у којој мери је постојећи систем запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности: а) актуелан и усклађен са циљевима важећих планских докумената, оних који су усвојени након ступања на снагу прописа, као и са приоритетним циљевима Владе Републике Србије утврђеним АП за СПВ и б) прихватљив за доносиоце одлука, носиоце реформе, партнере у њеном спровођењу и за кориснике система.

Кључна решења закона из 2018. године и пратећа подзаконска акта која уређују питања запошљавања државних службеника и вредновања њихове успешности, **оцењени су као неопходни и релевантни и у време када су осмишљавани, формулисани и усвојени, али и данас.** Носилац политике, МДУЛС, имао је намеру да повећа транспарентност и објективност, ефективност (делотворност) и ефикасност конкурсних поступака приликом запошљавања државних службеника, да уведе оквир компетенција који је требало да применом принципа мериторности омогући задовољење потреба државних органа за адекватним кадровима кроз запошљавање државних службеника са компетенцијама које су потребне за рад у тим органима, као и да се омогући награђивање и напредовање засновано на заслугама кроз измењен процес вредновања радне успешности државних службеника. Закључак *ex-post* анализе ефеката је да после шест година примене закона, **степен актуелности и релевантности овог сегмента реформе није смањен, с обзиром на то да неки од кључних проблема нису решени** (нпр. политизација приликом запошљавања државних службеника, неефективност конкурсних поступака, постојање великог удела високих оцена у укупном броју оцена итд.), **и на то да одређени циљеви нису постигнути** (нпр. ефикасност конкурсног поступка није постигнута, веза између исхода вредновања радне успешности

[86] *Regulatory Guillotine*

[87] *Zero-based approach*

државних службеника и њиховог даљег усавршавања и каријерног развоја такође није остварена у потпуности). Управо због тога, проблеми које је прописима требало решити добили су још више на значају, због чега је у наредном периоду неопходно пронаћи начин за решавање нагомиланих „старих“ и новонасталих проблема.

Активности које су спроведене у циљу примене закона у посматраном периоду од почетка оцењене су као релевантне. Спроведене активности углавном су биле фокусиране на: а) заокруживање правног оквира кроз доношење свих планираних подзаконских аката, осим прописа за планирање запошљавања које би се такође заснивало и на планирању потребних компетенција; б) стручно усавршавање државних службеника који учествују у спровођењу конкурсних поступака за запошљавање државних службеника и у процесу вредновања њихове радне успешности и упознавање осталих државних службеника са новим оквиром компетенција и његовим спровођењем у више области функције управљања људским ресурсима и в) израђени су видео туторијали и пратеће брошуре, као и планирани приручници. Спроведене активности су произвеле релевантне резултате и биле су адекватне да на тај начин допринесу остварењу исходима.

Без обзира на то што су оба сегмента, и запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности дуго осмишљавани и пажљиво формулисани у прописима који их регулишу и што су у време доношења оцењени као адекватни за задовољење потреба државне управе за квалитетним кадром и за задовољење потреба крајњих корисника система какви су ОДУ и државни службеници, налази *ex-post* анализе ефеката указују на то да нису у потпуности били постављени на адекватан начин. Наиме, иако су, у време осмишљавања реформе, значајни ресурси били утрошени на анализе и осмишљавање оба сегмента реформе, свеобухватна *ex-ante* анализа ефеката закона, пратећих подзаконских аката, и накнадних измена ових прописа, није спроведена. Другим речима, иако Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП јасно идентификује проблеме које треба решити и детаљно представља предложена решења, он не садржи податке, опције за разматрана решења, очекиване ефекте разматраних опција, поређење разматраних опција и аргументацију зашто су предложена решења оптимална.

Са друге стране, треба имати у виду да није реално очекивати да се увек и у потпуности предвиде све последице предложених решења. Ово се нарочито односило на увођење новог оквира компетенција, али и новине у систему вредновања радне успешности државних службеника, без обзира на то што је у том тренутку било оцењено као суштински значајно (релевантно), адекватно и изводљиво да се ове новине уведу у систем државне управе на начин на који су осмишљене. Оквир компетенција је нпр.и тада и сада оцењен као важан основ процеса запошљавања (јер су компетенције инструмент за интегрисано управљање људским ресурсима и врло су значајне за све области ове функције, а посебно за избор најбољег кандидата на сваком радном месту). Међутим, један од закључака *ex-post* анализе ефеката је да сама државна управа ипак није била спремна за примену овог новог и сложеног оквира компетенција приликом запошљавања државних службеника, односно да у време осмишљавања реформе, капацитети државних органа нису процењени на адекватан начин. Неспремност за пуну примену и надзор над применом, касније су довели до проблема у ефикасности и ефективности, а тиме и у погледу одрживости решења из прописа. *Ex-ante* анализа ефеката закона је такође требало детаљно да сагледа и представи тадашње капацитете државних органа за примену предложених решења, што није био случај.

Коначно, иако је у *ex-ante* анализи ефеката представљен сет мера које ће се олакшати примену предложених решења, није успостављен адекватан оквир за праћење и надзор над њиховом применом. Као што је већ поменуто, Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП није садржао добро структурирану логичку матрицу, која би на јасан начин формулисала циљеве које треба постићи (укључујући и жељене и планиране ефекте, исходе и резултате) и одговарајуће показатеље учинка за све нивое циљева.

Када је у питању вредновање радне успешности, оцењено је да је и овај процес био и остао релевантан за функционисање државне управе, али се у пракси испоставило да је постављен много сложеније него што је то био претходни систем вредновања радне успешности (оцењивања). И по

овом питању, у пракси се показало да предложена решења нису била оптимална, имајући у виду тадашњи капацитет државних органа за спровођење уведених новина и за спровођење захтевнијег и сложенијег система вредновања радне успешности.

Коначно, накнадне измене и допуне предметних прописа које су уследиле после кратког времена, указују на то да су одређени недостаци решења уведених 2019. године били уочени у пракси врло брзо после почетка примене.

Оцена ефективности

Уз помоћ критеријума ефективности сагледани су учинци примене прописа, кроз оцену делотворности и сврсисходности релевантних одредаба прописа који су предмет анализе. Другим речима, сагледано је у којој мери су: а) прописи решили уочене проблеме; б) циљеви утврђени приликом измена и допуна закона из 2018. године, остварени или какав је напредак остварен, а вредности успостављених показатеља учинка достигнути (да ли и у којој мери резултати доводе до жељених исхода и постижу планиране ефекте); в) успостављени системи запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности адекватни за задовољење потреба и приоритета државне управе за запошљавањем и задржавањем адекватног и компетентног кадра, као и г) на који начин су прописи утицали на циљне групе и све остале заинтересоване стране.

Проблеми због којих су прописи донети делимично су решени, попут нетранспарентности конкурсног поступка и неадекватних провера знања, вештина и стручне оспособљености. Закључак *ex-post* анализе ефеката је да је конкурсни поступак далеко транспарентнији, а провера знања, вештина и стручне оспособљености далеко поузданија него пре 2019. године када се почело са применом закона. Међутим, проблем политизације приликом запошљавања државних службеника и даље није решен. Он је постојао и пре доношења закона, али и даље онемогућава да се у праведном процесу, кроз конкурсни поступак, запосле квалификовани кандидати који су најбољи за одређено радно место. Такође, проблеми који су постојали пре промене система вредновања радне успешности државних службеника, нису решени и постоје и даље, пре свега у виду недовољне објективности вредновања радне успешности државних службеника и постојања великог удела високих оцена. Поред тога, креирани су и додатни проблеми јер је процес вредновања радне успешности државних службеника постао сложенији што је довело до продужених процедура у оквиру вредновања државних службеника за руководиоце и запослене у кадровским јединицама, а без постизања позитивних ефеката.

Наведени проблеми нису у потпуности решени због комбинације неадекватности решења из релевантних прописа, непотпуне примене прописа на начин на који је то било предвиђено и планирано, неуједначене примене критеријума и мерила за вредновање радне успешности државних службеника од стране различитих органа државне управе, односно руководилаца, недостатка политичке воље да се државна управа у потпуности професионализује и деполитизује, неразумевања сврхе објективног вредновања радне успешности, екстерних фактора итд., али и делом због немогућности да се затечени проблеми реше превасходно изменама прописа и њиховом применом.

Закључак *ex-post* анализе ефеката је и да циљеви који су постављени приликом доношења прописа који су предмет *ex-post* анализе ефеката, нису остварени у потпуности. И поред најбоље намере и уложеног труда да се осмисли свеобухватан, а опет довољно конкретан систем запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности, усвојена решења нису у потпуности произвела жељене ефекте у пракси.

Код запошљавања државних службеника постигнут је виши степен транспарентности конкурсних поступака и бољи квалитет поступка провере компетенција, али и даље постоје изазови. Нпр., постигнуто је да се од пријављених кандидата углавном изабере најбољи кандидати, али није у потпуности постигнут жељени ефекат да се кроз конкурсни поступак, на начин утврђен у релевантним прописима, у сваком случају дође до кандидата који су најбољи за обављање послова на радном месту за које је расписан конкурс. Међутим, овде се мора имати у виду да је систем запошљавања

државних службеника континуирано под великим и директним утицајем ширих околности (политичких, друштвених итд.) које се нису мењале дуги низ година и у том контексту није реално очекивати да закон реши све наслеђене проблеме.

Са друге стране, планирани ефекти када је у питању вредновање радне успешности нису постигнути јер оно није постало инструмент за управљање компетенцијама, развој државних службеника, као ни за постизање бољег учинка како на нивоу државног органа тако ни на нивоу унутрашњих организационих јединица. Налази интервјуа са представницима МДУЛС као носиоцима реформе и партнерима у њеном спровођењу као што су СУК, Високи савет судства, , Жалбена комисија, НАЈУ, али и налази фокус група са корисницима система запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности (државни органи и државни службеници) такође указују на то да нису у потпуности задовољни постигнутим ефектима.

Имајући у виду ниво до ког су проблеми због којих су прописи донети решени и ниво остварења жељених циљева може се закључити да је планирана промена због које су прописи донети делимично остварена. Другим речима, анализирани прописи су умерено/ограничено/делимично ефективни (делотворни).

Оцена ефикасности

Уз помоћ критеријума ефикасности сагледан је однос између учинка прописа и ресурса који су ангажовани за њихово постизање, односно да ли се и у којој мери ангажовани ресурси користе економично (средства, експертиза, време), претварају у учинке (непосредне резултате, исходе и ефекте), и оцењује се сама примена прописа. Другим речима, оцењено је: а) да ли су и који ресурси су били планирани и опредељени за примену релевантних прописа, да ли се исти користе и у којој мери, те да ли њихово трошење води ка остваривању циљева дефинисаних приликом доношења прописа, б) примена прописа кроз сагледавање сарадње надлежних институција у примени прописа и анализу проблема који су уочени током примене прописа.

Закључак *ex-post* анализе ефеката је да системи запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности нису ефикасни. Идентификоване су неефикасности у неколико сегмената.

Најпре, систем запошљавања државних службеника није ефикасан јер захтева спровођење бројних корака који су део конкурсног и изборног поступка. Такође, уочена је неефикасност у погледу преклапања процеса и провере знања у процесу запошљавања док запослени не ступи на рад (преклапања у провери општих и посебних функционалних компетенција, државног стручног испита и уводног програма обуке, иако он није обавезан). Конкретно, утврђена су одређена преклапања између одређених фаза селекције кандидата и државног стручног испита. Одређени сегменти провере општих функционалних компетенција, нарочито они који се односе на базична знања (посебно области система државне управе и радних односа), проверавају се на сличан начин и у кратком временском размаку и на државном стручном испиту, што упућује на функционално понављање без јасне додатне вредности. Да ли ће бити преклапања између провере посебних функционалних компетенција и делова државног стручног испита зависи првенствено од концепта провере ове групе компетенција и могуће је у неколико области (Уставно уређење, Општи управни поступак и управни спор, Канцеларијско пословање, Систем Европске уније).

Ни процес вредновања радне успешности није ефикасан имајући у виду да је у питању захтеван процес, а без ефеката који су били планирани (повећање објективности поступка и смањење инфлације високих оцена, повећање утицаја исхода на развој запослених итд.).

Иако су утрошени значајни ресурси за интеграцију новог оквира компетенција у процесе запошљавања и вредновања радне успешности испоставило се да нису дали жељене ефекте у потпуности, између осталог и због недовољне ефикасности примене. Један од узрока оваквог налаза је што капацитети државних органа за спровођење уведених новина нису на адекватан начин били процењени. Такође, нови оквир компетенција имплементиран је истовремено, а не фазно, у више области које се тичу функције УЉР, а са применом је истовремено започета и изградња

капацитета за примену оквира компетенција што је у том тренутку било врло захтевно за спровођење од стране државних органа.

Затим, у пракси је фокус био на форми, а не на суштини онога што је требало да се постигне, односно одабиру најбољих кандидата кроз конкурсни поступак и њихово запошљавање на неодређено време, те управљање људима и организационим учинком на ефикасан начин кроз вредновање радне успешности државних службеника. Коначно, иако није било драстичних промена у екстерном окружењу у погледу економске или фискалне политике и политичких приоритета, управо су исти политички и друштвени контекст у оквиру којег је реформа иницирана, као и пандемија која се десила марта 2020. године утицали да се оствари ниво учинка мањи од планираног.

Током примене прописа уочен је и низ проблема који су директно утицали на смањење ефикасности процеса у оквиру запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности (неки од њих су претходно већ поменути).

Када су у питању средства за примену прописа, приликом осмишљавања реформе, планирано је да се потребна средства обезбеде у буџету Републике Србије и из донаторских средстава. За спровођење предвиђених поступака и процедура за запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности планирано је да се обезбеде буџетска средства државних органа који су у обавези да спроводе предметне обавезе регулисане прописима, а да НАЈУ обезбеди средства за стручно усавршавање у обе области. Такође, за израду планираних приручника и додатне обуке планирано је било да донатори обезбеде средства и експертску подршку. Планирана финансијска средства су била обезбеђена у довољној мери и кроз буџет и кроз партнерство са донаторима и нису могла бити ефикасније утрошена него што заиста јесу, што и јесте био један од предуслова за остварење постигнутих учинака. Ипак, стварни трошкови резултата - ни за сваки појединачни резултат ни на укупном нивоу, нису обрачунавани како би се направила процена у којој мери одступају од трошкова који су били планирани за остварење планираних резултата у складу са новинама предвиђеним предметним прописима. Ипак, због идентификованих неефикасности у почетним фазама примене прописаних решења, као и због односа увећаног обима посла са оствареним резултатима у процесу запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности, постоји индиција да је, свеукупно гледано, трошковна ефикасност реформе на ниском нивоу.

Резултати и исходи су углавном постигнути у складу са утврђеним роковима, осим иницијалних кашњења. Најпре, каснило се у доношењу свих подзаконских аката. Такође, у почетку је било кашњења у првом кораку усклађивања аката о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места са оквиром компетенција, да би поступак запошљавања могао да се спроводи онако како је прописан. Такође, капацитети СУК у почетку, нису били довољни, јер је било потребно време да се запосле и оспособе нови кадрови и изграде капацитети већ запослених у унутрашњој јединици за аналитичке послове како би адекватно пружали подршку кадровским јединицама ОДУ. Коначно, било је потребно и време и да се ојачају недовољни капацитети запослених у кадровским јединицама у ОДУ за примену прописа на планиран начин.

Оцена одрживости

Уз помоћ критеријума одрживости сагледано је да ли ће постигнути учинци (ефекти, исходи, резултати) у погледу запошљавања државних службеника и вредновања њихове радне успешности, наставити да постоје и у наредном периоду. Поред оцене одрживости у погледу постигнутих ефеката на дуги рок, оцењено је и да ли су системи запошљавања државних службеника и њихове радне успешности одрживи на начин како су конципирани релевантним прописима, или је потребно мењати приступ у предстојећем периоду, и ако да, у којим то сегментима.

Свеукупно посматрано, постојећи системи запошљавања и вредновања радне успешности оцењени су као неодрживи, те, ако се ништа не промени (ни прописи ни пракса примене), државна управа неће бити пожељан послодавац у средњорочном и дугорочном периоду, нити ће бити

омогућено препознавање и награђивање квалитета у државној управи кроз процес вредновања радне успешности.

Доследнијом применом важећег правног оквира може се омогућити креирање већих и трајних резултата када је запошљавање државних службеника у питању, али под условом да се конкурсни поступци спроводе објективно и транспарентно и онако како је то предвиђено прописима, да кандидати улазе у систем државне управе, пре свега, кроз конкурсне поступке, а не на друге начине као што јенпр. запошљавање на одређено без конкурса, или пак ангажовање по основу уговора о привременим и повременим пословима.

Када је вредновање у питању, постојећи систем фокус ставља искључиво на повећање плате, те то такође не може бити одрживо без измена прописа. Уз унапређење примене прописа може бити одржив само сегмент који се тиче везе исхода вредновања и стручног усавршавања, док све остале функције вредновања предвиђене законом, не остварују очекиване учинке и не могу постати одрживе.

Сходно наведеном, потребне су како промена прописа који уређују вредновање радне успешности државних службеника, тако и промена праксе. Без обзира на то што су већ изграђени и доста унапређени капацитети ОДУ и других државних органа за примену прописа који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне успешности, у наредном периоду се не би могао очекивати даљи напредак у постизању учинка прописа.

4.9 Како формулисати и образложити препоруке на основу налаза и закључака на адекватан начин?

На основу налаза и закључака процеса *ex-post* анализе ефекатаи оцена по евалуационим критеријумима у процесу вредновања учинка, формулишу се препоруке. Важно је адекватно формулисати и образложити препоруке у циљу израде што квалитетнијег Извештаја о спроведеној *ex-post* АЕП, али и што прецизније слике о наредним корацима у погледу примене предметног прописа.

Од изузетне је важности веза између налаза и закључака *ex-post* анализе ефеката и оцена из процеса вредновања, са једне стране и препорука са друге стране. Битно је да се препоруке заснивају управо на налазима и закључцима *ex-post* анализе ефеката и оценама на основу вредновања учинка прописа.

На основу свега наведеног, као и сагледавања међународне праксе у области јавне политике за коју је пропис донет израђују се препоруке за:

- унапређење примене прописа чији се учинак вреднује и/или других прописа који утичу на његову примену та кроз спровођење додатних мера и активности**к**оје не захтевају измене прописа, а усмерене су на унапређење примене прописа, надзор и праћење примене прописа, те додатни кораци које орган може одмах да предузме и/или има намеру да предузме како би се отклонили уочени проблеми и постигли дефинисани циљеви прописа;
- измену, допуну или стављање ван снаге (укидање) анализираног прописа чији се учинак вреднује односно других прописа који утичу на примену овог прописа или доношење новог прописа, уз образложење шта би се предложеним изменама постигло[88].

Од кључног је значаја да се препоруке на неки начин групишу у оквиру Извештаја о спроведеној *ex-post* АЕП тако да се покрију групе препорука предвиђене Прилогом 2. Уредбе, а о којима је било речи у претходним пасусима.

Значајни су и анализа и осврtање на примере међународне упоредне праксе за препоруке које се предлажу, тамо где је то релевантно, као и формулисање адекватних препорука на основу међународне упоредне праксе, међународних стандарда и препорука, у случају да је то корисно за унапређење домаће праксе у области коју пропис регулише.

Препоруке су завршни и најважнији део *ex-post* анализе ефекатајер показују шта надлежни предлагач треба да предузме на основу утврђених налаза и закључака. Оне треба да буду јасно повезане са доказима и спроводиве и да у складу са тим омогуће остваривање жељених учинака и циљева. Добра препорука је конкретна, изводљива, пропорционална проблему, усмерена на корисника и довољно јасна да надлежни предлагач може по њој да поступа. У наставку су конкретне смернице за тформулисање и образложење препоруке на основу налаза и закључака *ex-post* анализе ефеката и оцена из процеса вредновања учинка прописа, уз ослањање на међународну праксу у области евалуације.

Смернице за формулисање и образложење препорука на основу налаза, закључака и оцена

1. **Полазити од налаза, а не од унапред жељеног решења:** Свака препорука треба да произлази из конкретног налаза и закључка *ex-post* анализе ефеката. Ако налаз није довољно поткрепљен подацима, препорука треба да буде опрезно формулисана;
2. **Јасно показати везу - налаз ⇒ закључак ⇒ препорука:** Препорука треба да буде јасно повезана са налазима и закључцима анализе. Потребно је укратко образложити који налази су довели до одређених закључака и зашто из тих закључака произилази управо предложена препорука;
3. **Разликовати препоруке за примену од препорука за измену прописа:** Не треба сваки проблем решавати изменом прописа. Ако је проблем у примени, капацитетима, координацији, финансирању или надзору, препорука треба да се односи на унапређење спровођења, а не нужно на измену прописа;

[88] Члан 26. став 3. Уредбе о анализи ефеката прописа

4. **Одредити врсту препоруке**:
    - мера за унапређење примене постојећег прописа;
    - измена или допуна прописа;
    - укидање неефикасног или непотребног решења;
    - доношење новог прописа;
    - унапређење праћења примене, података и показатеља;
    - јачање институционалних, кадровских или финансијских капацитета;
    - додатна анализа ако подаци нису довољни за коначну одлуку;
5. **Формулисати препоруке конкретно и оперативно:** Добра препорука треба да садржи податке о томе шта треба урадити, ко треба да спроведе те активности и мере, на кога треба да буду усмерене и зашто је неопходно спровести ту препоруку**.** Избегавати опште формулације као што су „унапредити систем" или „побољшати примену" без објашњења шта то конкретно значи;
6. **Водити рачуна о изводљивости:** Препоруке треба да буду реално постављене у односу на надлежности органа, расположиве ресурсе, правни оквир, институционалне капацитете и временски период у ком се могу спровести;
7. **Проценити да ли је препорука пропорционална проблему:** Ако је проблем ограничен, не треба предлагати свеобухватну регулаторну интервенцију. Међународна пракса инсистира на пропорционалности: обим препоруке треба да одговара озбиљности и обиму утврђеног проблема;
8. **Разликовати краткорочне, средњорочне и дугорочне препоруке:** Корисно је препоруке груписати према времену примене:
    - Краткорочне: могу се спровести без измене прописа;
    - Средњорочне: захтевају додатну координацију, ресурсе или податке;
    - Дугорочне: подразумевају измену прописа, системске промене или нови регулаторни приступ;
9. **Навести очекивани ефекат препоруке:** За сваку важнију препоруку треба укратко образложити које се промене и резултати очекују њеним спровођењем (нпр. боља примена, мањи трошкови, већа правна сигурност, мање административно оптерећење, боља заштита циљних група, већа ефикасност или одрживост);
10. **Назначити ризике и услове за спровођење:** Ако препорука зависи од додатних средстава, кадрова, података, међуинституционалне сарадње или политичке одлуке то треба јасно навести;
11. **Посебно назначити препоруке које нису у надлежности предлагача:** Ако препорука захтева поступање другог органа, треба назначити који орган је релевантан и надлежан и да ли је потребна координација, заједничко поступање или измена надлежности;
12. **Укључити препоруке за боље праћење примене у будућности.** Ако је анализа показала да недостају подаци, показатељи или редовно извештавање, препорука треба да предвиди како да се праћење примене унапреди, како би наредна *ex-post* анализа ефеката била квалитетнија.

У наставку је представљена и могућа структура сваке препоруке:

- **Налаз:** шта је анализа показала;
- **Закључак:** шта тај налаз значи за примену или учинак прописа;
- **Препорука:** шта треба предузети;
- **Носилац:** ко је одговоран за поступање;
- **Рок/приоритет:** краткорочно, средњорочно или дугорочно;
- **Очекивани ефекат:** шта ће се побољшати;
- **Услов или ризик:** шта је потребно да би препорука била спроведена.

Пример формулисања препоруке на основу налаза и закључака *ex-post* анализе ефеката и оцена из поступка вредновања учинка прописа

На основу налаза и закључака *ex-post* анализе ефеката, као и оцена добијених на основу вредновања учинка прописа који уређују запошљавање државних службеника и вредновање њихове радне

успешности формулисан је читав низ препорука, како стратешких, тако и оперативних. У наставку су представљене неке од датих препорука:

Имајући у виду налаз да спровођење изборног и конкурсног поступка у пракси нису ефикасни, закључак је да постоји значајан простор за скраћење поступка рационализацијом распореда фаза конкурсног поступка и њиховим спајањем. Препорука је да је потребно редизајнирати изборни поступак кроз смањење броја фаза у изборном поступку (опција 1), њихово спајање у могућој мери (опција 2) или кроз истовремено спровођење провера општих и посебних функционалних компетенција кад год је то могуће (опција 3).

За спровођење опције 1 и опције 2 потребна је измена прописа која би подразумевала измену закона и пратеће уредбе у деловима који регулишу фазе конкурсног, односно изборног поступка, тако што би се:

- у опцији 1, предвидело укидање провере општих функционалних компетенција у садашњем облику, имајући у виду да се део знања обухваћен општим функционалним компетенцијама (нарочито „организација и рад државних органа“) већ проверава у оквиру државног стручног испита, док је предикативна вредност теста ограничена услед унапред познатог и јавног сета питања и

- у опцији 2 укинула провера општих функционалних компетенција у садашњем облику кроз интеграцију провере општих функционалних компетенција, дигиталне писмености и пословне комуникације у проверу посебних функционалних компетенција. При томе би се, у оквиру задатака на тему посебних функционалних компетенција, увео обавезан сегмент „дигиталног рада“ (нпр. рад са табелама, текстом, претрагом и обрадом података) прилагођен радном месту и стварним потребама посла. Овај приступ већ је успостављен за изборни поступак код положаја у ЈЛС и искуство ЈЛС до сада је било позитивно осим што је било потребно време за адаптацију на нови систем провере.

- у опцији 3 подразумевало истовремено спровођење провере општих и посебних функционалних компетенција кад год је то могуће. Позитивне учинке ове опције потврђују и подаци СУК који указују на то да су, у ситуацијама где су провере општих и посебних функционалних компетенција спроведене истог дана конкурсни и изборни поступак били осетно краћи, а поступак је био једноставнији и из угла кандидата. Када су провере општих и посебних функционалних компетенција спроведене истог дана, просечно трајање конкурсног поступка износило је 172 дана, у односу на 197 дана када су провере организоване одвојено; просечно трајање изборног поступка било је 64 дана у односу на 105 дана; а из угла кандидата поступак је трајао 119 дана у односу на 177 дана. За спровођење опције 3 такође је потребна измена прописа, али је пракса спровођења изборних поступака од кључног значаја (није забрањено да се иста спроводи и сада).

Носилац активности за спровођење препоруке је МДУЛС, у сарадњи са осталим носиоцима реформе система запошљавања као што су СУК, Жалбена комисија Владе Републике Србије, Високи службенички савет и НАЈУ. МДУЛС треба да предложи измену и допуну предметног закона и пратеће уредбе, у кратком или средњем року, уз адекватно образложење измена и допуна прописа и детаљну *ex-ante* анализу ефеката предложеног решења.

Предуслов за спровођење препоруке је разумевање налаза и закључака *ex-post* анализе ефеката и квалитетно урађена детаљна и свеобухватна *ex-ante* анализа ефеката свих опција, како би се утврдило које решење би било оптимално и на који тачно начин би прописе требало изменити и допунити. У оквиру *ex-ante* анализе ефеката разматраних решења, могла би да се анализира и упоредна међународна пракса, како би се сагледале опције које су друге државе примењивале по питању унапређења ефикасности и ефективности конкурсног, односно изборног поступка.

4.10 Извештај о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа

Квалитетан Извештај о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа треба да буде више од описа спроведене анализе. Он треба да буде аналитички документ који, на основу доказа, показује да ли је пропис постигао оно због чега је донет, да ли је почетна логика интервенције била исправна, који су стварни ефекти настали и које конкретне одлуке треба донети у циљу унапређења примене, измене, допуне, укидања или доношења новог прописа, односно како би се решили идентификовани проблеми у конкретној области регулисања и постигли дефинисани циљеви.

Извештај о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа треба да буде јасан, утемељен на чињеницама и подацима, и усмерен на доношење одлука. Његова сврха није само да опише шта је анализирано, већ да покаже шта је примена прописа стварно произвела, у којој мери су постигнути циљеви, да ли је пропис и даље релевантан, ефективан (делотворан), ефикасан и одржив, као и шта треба предузети након анализе. Испод су представљене практичне смернице за писање квалитетног Извештаја о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа.

Смернице за писање квалитетног Извештаја о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа

Добар Извештај о спроведеној *ex-post* анализи ефеакта и вредновању учинка прописа треба да има јасну логику:

предмет анализе ⇒ методологија ⇒ налази ⇒ закључци ⇒ вредновање учинка ⇒ препоруке и даљи кораци.

- Читалац треба лако да разуме:
  - који пропис, део прописа или група прописа је анализирана;
  - зашто је *ex-post* анализа ефеката спроведена;
  - која питања је анализа требало да разјасни;
  - на основу којих података су донети налази;
  - како су налази довели до закључака;
  - како су налази и закључци довели до препорука.
- **Извештај** о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа **мора бити заснован на доказима, не на утисцима.** Сваки важан налаз треба да буде поткрепљен подацима, чињеницама, документима, резултатима праћења примене, информација, увида, мишљења из процеса консултација и других релевантних извора података, а идеално треба да буде потврђен из више извора података. Ако подаци нису потпуни или поуздани, то треба јасно навести као ограничење анализе. Ако су коришћене претпоставке у анализи, то такође треба да буде јасно назначено у Извештају о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа.
- **Објаснити методологију једноставно и довољно прецизно.** Методолошки део не треба да буде предугачак, али мора да објасни:
  - које су методе прикупљања и анализе података коришћене;
  - који су подаци анализирани и из којих извора суприкупљени;
  - ко је консултован, када и на који начин;
  - како су налази проверени (на који начин су подаци укрштени, односно на који начин је спроведена триангулација података, да ли је рађена анализа сценарија без интервенције итд.);
  - која су ограничења методолошког оквира који је примењен.

Посебно је важно навести ако су налази засновани само на постојећим административним подацима или су прикупљани и додатни подаци кроз консултације, анкете, интервјуе, фокус групе итд.

- **Извештај** о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа **треба да покаже шта се стварно променило.** Фокус извештаја треба да буде на стварним променама које су настале од почетка примене прописа и захваљујући примени прописа.
  Потребно је сагледати:

- да ли су планирани резултати, исходи и ефекти остварени;
- да ли су настали непланирани или ненамеравани ефекти;
- ко је био погођен применом прописа и на који начин;
- да ли су поједине циљне групе или заинтересоване стране биле несразмерно погођене;
- да ли су позитивни ефекти већи од негативних.

- **Осврнути се на почетну теорију промене кад год је могуће.** Када су у *ex-ante* анализи ефеката или образложењу прописа у оквиру логичке матрице били дефинисани проблем, циљеви, очекивани резултати, исходи, ефекти и претпоставке, Извештај о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа би требало да се осврне на то да ли се почетна теорија промене показала као валидна.
  То значи да треба проверити:
  - да ли су мере и активности заиста довеле до очекиваних резултата;
  - да ли су резултати довели до очекиваних исхода;
  - да ли су исходи допринели ширим ефектима;
  - да ли су претпоставке на којима је пропис био заснован биле тачне;
  - да ли су се појавили фактори који су прекинули или изменили очекивану логику интервенције.

Ако почетна теорија промене није постојала или није била довољно јасна, у Извештају о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа треба навести да је за потребе анализе реконструисана логичка матрица и представити исту, уз јасно објашњење како је то урађено и која су ограничења таквог приступа.

- **Раздвојити проблеме у области које пропис уређује од проблема у примени прописа.** Квалитетан Извештај о спроведеној *ex-post* АЕП треба да покаже да ли су уочени проблеми последица:
  - одредбе прописа;
  - начина његове примене;
  - недостатка капацитета, средстава или координације;
  - недовољног надзора над применом;
  - недостатка других мера јавне политике;
  - спољних фактора.

Ово је важно зато што препоруке зависе од узрока проблема. Ако је проблем у примени прописа, није увек потребна измена прописа.

- **Изводити закључке који јасно произлазе из налаза.** Закључци треба да буду кратки, јасни и аналитички. Не треба да понављају налазе, већ да објасне њихово значење. Добар закључак одговара на питање: шта овај налаз значи за учинак, примену или будућност прописа?
- **Вредновање учинка треба јасно повезати са налазима *ex-post* анализе ефеката.** Вредновање учинка прописа треба да омогући кратак преглед оцена учинака, у оквиру сваког од четири евалуациона критеријума.
  Потребно је сагледати:
  - Релевантност - да ли је пропис и даље потребан и да ли је адекватан за решавање идентификованих проблема;
  - Ефективност/делотворност - да ли су циљеви прописа постигнути и, ако нису потпуно, у којој мери су постигнути;
  - Ефикасност - да ли су учинци постигнути уз разумне трошкове и оптерећења;
  - Одрживост - да ли постоје услови да се позитивни ефекти наставе у будућности.

Ако неки критеријум није могуће оценити, потребно је образложити разлоге.

- **Препоруке треба да буду конкретне и изводљиве.**
  Препоруке треба да буду директно повезане са налазима и закључцима. За сваку препоруку је пожељно навести:
  - шта треба да се уради;
  - ко треба да поступи;

- у ком року или са којим приоритетом;
- који се ефекат очекује;
- који су услови или ризици за спровођење препоруке.

Избегавати опште формулације као што су „унапредити примену" или „побољшати координацију" без објашњења шта конкретно треба променити и ко то треба да уради.

- **Извештај** о спроведеној *ex-post* АЕП **треба да буде употребљив за доношење одлука.** Извештај о спроведеној *ex-post* АЕП треба да омогући доносиоцу одлуке да разуме које су опције на располагању и које су последице сваке од њих.
  На крају Извештаја о спроведеној *ex-post* АЕП треба да буде јасно да ли се препоручује:
  - додатно праћење или додатна анализа пре доношења одлуке;
  - наставак примене прописа без измена;
  - унапређење примене без измене прописа;
  - измена или допуна прописа;
  - укидање појединих решења;
  - доношење новог прописа;
  - предузимање додатних мера које нису регулаторне.

Прилог 2. Уредбе садржи **образац Извештаја о спроведеној *ex-post* АЕП и вредновању учинка прописа** који садржи следеће елементе:

1. Обухват *ex-post* анализе ефеката;
2. Опис циља усвајања прописа;
3. Усклађеност циља који се постиже доношењем прописа са циљевима важећих планских докумената који су усвојени након ступања на снагу прописа и приоритетним циљевима Владе Републике Србије утврђеним АП за СПВ;
4. Идентификација показатеља учинка на основу којих се мери степен постизања циља прописа;
5. Сагледавање примене прописа;
6. Идентификација циљних група на које пропис утиче и сагледавање ефеката прописа на циљне групе и животну средину;
7. Оцена успешности примене прописа;
8. Идентификација проблема који су уочени током примене прописа;
9. Препоруке;
10. Информације о спроведеним консултацијама.

Извештај о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа подноси се Влади ради информисања. За прописе са ограниченим роком важења којима се отклањају поремећаји на тржишту роба и услуга, у року од 180 дана од дана престанка њиховог важења, као и за прописе са значајним ефектима који су обухваћени Годишњим планом Владе за спровођење *ex-post* анализе ефеката и вредновање учинка прописа. Тим планом Влада одређује и обухват *ex-post* анализе ефеката и вредновања учинка тих прописа[89].

Треба имати у виду да је сваки пропис специфичан, уређује одређену материју, конкретне механизме, поступке, права, обавезе итд., и у том смислу и *ex-post* анализа ефеката тог прописа ће утолико бити специфична, односно садржаће јединствене налазе, закључке и препоруке. Зато је битно нагласити да је дозвољено одступање од структуре сваког појединачног Извештаја о спроведеној спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка тог прописа у одређеној мери, сходно специфичности самог прописа који се анализира и методологије *ex-post* анализе ефеката. Битно је да Извештај о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка садржи све прописане елементе и логику изложену у овом приручнику, а структуру самог Извештаја о спроведеној *ex-post* спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа свакако треба прилагодити материји која је предмет *ex-post* анализе ефеката, специфичности тог прописа и методологије спровођења *ex-post* анализе ефеката.

[89] Члан 27. став 4. тач. 1) и 2) и став 6, у вези са чланом 3. став 1. тачка 4) Уредбе о анализи ефеката прописа

4.11 Интегрисање налаза, закључака и препорука *ex-post* анализе ефеката и процеса вредновања учинка прописа у нове прописе

Сврха спровођења *ex-post* анализе ефеката и процеса вредновања учинка прописа је, у ствари, формирање аналитичке основе за даљи процес доношења одлука. Добра аналитичка основа за даље кораке је нарочито битна у случају када се донесе одлука о томе да се израђује нови, односно мења и допуњује постојећи пропис. Када се приступи изради новог прописа или изменама и допунама постојећег, сагледавање постојећег стања у оквиру *ex-ante* анализе ефеката заснива се, између осталог, и на Извештају о спроведеној *ex-post* АЕП и вредновању учинка важећег прописа[90].

Кључно је разумети да адекватно урађена *ex-post* анализа ефеката са великом сигурношћу даје смернице да ли, у ком тренутку, у ком правцу и у којој мери треба мењати постојеће прописе[91]. Због тога се време потребно за спровођење *ex-ante* анализе ефеката значајно скраћује и штеде се ресурси ако се спроведе *ex-post* анализа ефеката, нарочито у погледу идентификације и разматрања могућих опција, јер су оне и њихови понтенцијални позитивни и негативни ефекти већим делом идентификоване током *ex-post* анализе ефеката.

Пример: Интегрисање налаза, закључака и препорука *ex-post* анализе ефеката и процеса вредновања учинка прописа у нове прописе

Главни закључак *ex-post* анализе ефеката Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у делу који уређује област стручног усавршавања, као основи за будућу *ex-ante* анализу ефеката и образложење будућих регулаторних интервенција, био је да предметни закон није било потребно мењати у делу који се тиче стручног усавршавања у датом тренутку.

Ова *ex-post* анализа ефекатаисто тако је дала и потенцијалне правце будућих измена и допуна закона, када се МДУЛС буде одлучило за регулаторну интервенцију. Наиме, након две године, када је МДУЛС одлучило да размотри могуће измене и допуне Закона налази, закључци и препоруке *ex-post* анализе ефеката и процеса вредновања учинка прописа били су коришћени као основ за спровођење *ex-ante* анализе ефеката потенцијалних измена и допуна закона и за сагледавање потенцијалних позитивних и негативних ефеката разматраних опција решењау циљу осмишљавања оптималних решења у пропису. *Ex-post* анализа ефеката и процес вредновања учинка прописа значајно су скратили време потребно за спровођење *ex-ante* анализе ефеката потенцијалних измена и допуна закона и целокупан процес осмишљавања оптималне регулаторне интервенције.

Једна од кључних измена и допуна прописа које су биле предложене од стране надлежног министарства, потекла је управо од спроведене *ex-post* анализе ефеката и односила се на то да се стручно усавршавање учини обавезујућим за запослене на локалном нивоу. Образложење предложених измена и допуна и Извештај о спроведеној *ex-ante* АЕП били су засновани на подацима и аргументима из Извештаја о спроведеној *ex-post* анализи ефеката и вредновању учинка прописа.

[90] Члан 41. став 1. тачка 1), у вези са чланом 31. став 1. Закона о планском систему Републике Србије; члан 6. став 1. тачка 1) и став 2. Уредбе о анализи ефеката прописа

[91] У погледу препорука за унапређење примене, измену, допуну или укидање прописа видети члан 26. став 3. Уредбе о анализи ефеката прописа