

# ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ЕФЕКТА ПРЕДЛОГА УРЕДБЕ О МЕТОДОЛОГИЈИ ИЗРАДЕ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

## 1. Анализа постојећег стања и промене које се предлажу

Усвајањем Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18 – у даљем тексту: Закон) и Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19 – у даљем тексту: постојећа Уредба), успостављен је нови правни оквир за уређење планског система у Републици Србији. Утврђена су правила за управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсту и садржину планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобну усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавезу извештавања о спровођењу планских докумената. У великој мери, поменути правни оквир успоставио је промену у начину како се формулишу/планирају јавне политике у Републици Србији. Поред тога, утицао је на смањење броја докумената јавних политика (у даљем тексту: ДЈП). Од 96 стратегија, колико их је било 2015. године<sup>1</sup>, у марту 2024. године на снази су 55 стратегија, 22 програма и један концепт политике, као и седам планских докумената припремљених и усвојених у процесе ЕУ интеграција<sup>2</sup>. Такође, за разлику од почетног стања у којем стратегије у већини нису имале јасно и реално формулисане квантитативне циљеве (66%), процењена финансијска средства (74%) и важећи акциони план (83,6%), већина ДЈП, који су усвојени након ступања на снагу Закона и постојеће Уредбе, прати захтеве правног оквира, квалитетнија су у смислу анализе, структуре циљева, показатеља за мерење постигнутих учинка, имају дефинисане рокове трајања и спроводљивији су у односу на документа усвојена у периоду пре успостављања поменутог правног оквира. Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП) је у периоду 2019-2023. године издао укупно 125 мишљења и оценио да већина докумената јавних политика има анализу ефеката и садржај задовољавајућег квалитета, односно да има потпуну или делимичну анализу ефеката. У поменутом периоду, издата су два мишљења да је анализа ефеката недовољна, и то у првој години спровођења постојеће Уредбе.

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

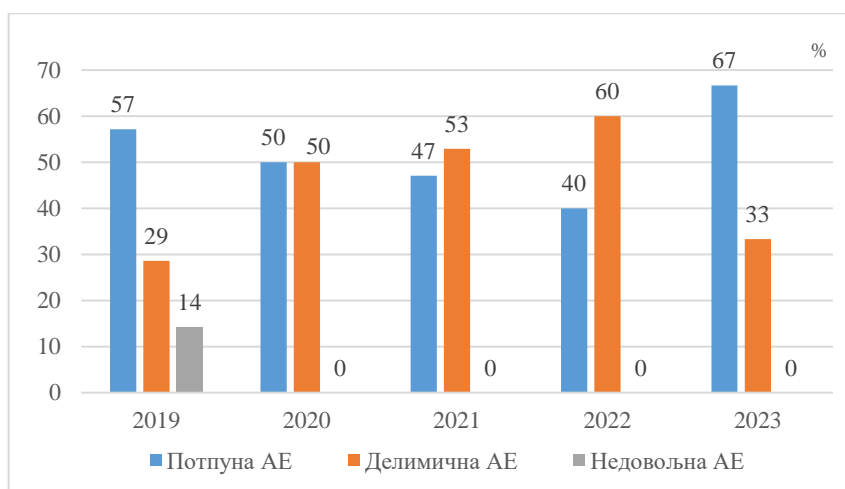
	2019		2020		2021		2022		2023	
	достављено РСЈП на мишљење	усвојено	достављено РСЈП на мишљење	усвојено	достављено РСЈП на мишљење	усвојено	достављено РСЈП на мишљење	усвојено	достављено РСЈП на мишљење	усвојено
Потпуна АЕ	13	8	6	5	8	8	6	4	7	8
Делимична АЕ	7	4	7	5	16	9	3	6	3	4
Недовољна АЕ	2	2	0	0	0	0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

Извор: РСЈП

<sup>1</sup> <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/8/1/reg>, Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године

<sup>2</sup> 1. марта 2023. године - Републички секретаријат за јавне политике

Графикон 1. Удео усвојених ДЈП који садрже анализу ефеката у односу на укупан број усвојених ДЈП за које је потребно урадити анализу ефеката, према оцени анализе ефеката у периоду 2019-2023. године



Извор: РСЈП

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

Успостављен је Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање, који обезбеђује повезаност између планираних мера и финансијског планирања, као и систематско прикупљање података и праћење спровођења докумената јавних политика. Такође, омогућена је сарадња са заинтересованим странама у формулисању јавних политика у ранијим фазама процеса израде ДЈП. Од почетка примене Закона и постојеће Уредбе, за готово све усвојене ДЈП су спроведене консултације, 100% у 2020. години, 96,2% у 2021. и 100% у 2022. и 2023. години. Такође, успостављена је пракса утврђивања трошкова за потребе спровођења ДЈП. РСЈП је у сарадњи са Министарством финансија, израдио методологију и објавио Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа<sup>3</sup> на званичним интернет презентацијама ове две институције.

Међутим, и поред евидентних позитивних промена које су се десиле након доношења Закона, процењује се да примена постојеће Уредбе, донете у циљу разраде правног оквира уређеног Законом, није у потпуности остварила очекиване ефекте, као што је правилно одређивање врсте ДЈП, спровођење потпуне анализе ефеката ДЈП и благовремено и квалитетно извештавање о постигнутим резултатима. Како је сам процес спровођења ех-ante анализе ефеката који је дефинисан Законом сложен и захтеван, пракса је показала да је недовољно ефикасно решење којим се једном уредбом истовремено разрађује поменути процес и за ДЈП и за прописе. Наиме, иако се очекивало да ће прва година примене постојеће Уредбе стварати потешкоће у успостављању и уређењу планског система, пошто свака новина повлачи за собом додатне напоре како у раду доносиоца јавних политика, тако и у раду државних службеника на пословима праћења јавних политика, поменуте потешкоће нису нестале и у каснијим годинама примене постојеће Уредбе. Наиме, одредбе постојеће Уредбе нису јасно успоставиле разлику између процеса спровођења ех-ante анализе ефеката

<sup>3</sup> <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrđivanje-troskova-javnih-politika-i-propisa.pdf>

ДЈП и прописа, ех-рост анализе ефеката ДЈП и прописа, начина извештавања, нити су прецизно разрадиле остале теме које чине предмет постојеће Уредбе. То је проузроковало неопходност константног разјашњења сваке одредбе постојеће Уредбе, првенствено у правцу отклањања нејасноћа самих одредби. Поред наведеног, и успорено формирање аналитичких јединица у органима државне управе, које је започето 2017. године и настављено кроз Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021-2025. година са акционим планом, допринело је у извесној мери да решења постојеће Уредбе о процесу анализе ефеката не буду имплементирана у пуном обиму. Наиме, делокруг поменутих аналитичких јединица односи се на пружање стручне подршке у припреми планских докумената (у које спадају и ДЈП) из делокруга органа; прикупљања података неопходних за праћење остваривања циљева утврђених планским документима из делокруга органа кроз показатеље учинка; анализе прикупљених података; као и праћење спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената из делокруга органа. До сада је око 30-так органа државне управе увело аналитичке јединице у своје организационе оквире, од укупно 70 њих који имају ту обавезу.

Према постојећој Уредби, свака област планирања и спровођења јавних политика (у даљем тексту: област планирања) обухваћена је једном секторском стратегијом, а посебни циљеви исте стратегије даље се разрађују кроз програме у истој области планирања. Области планирања су подељене у 18 целина, али без дефинисања шта свака од постојећих области планирања обухвата. Наведено је за последицу имало да се, приликом доношења секторских стратегија од стране надлежних предлагача, полазило пре свега од законом дефинисане надлежности ресора, које се нису нужно поклапале са областима планирања. У пракси, то је довело до усвајања више секторских стратегија у једној области планирања од стране различитих предлагача, те оптимизација области планирања није могла да се спроведе у потпуности. Поред тога, нејасно дефинисане области планирања, дале су могућност њиховог различитог тумачења, што је имало за последицу да су се у пракси појављивали захтеви ресора, да предмети ДЈП буду теме које су произвољно обухваћене дефинисаним областима планирања. Са друге стране, постојећа Уредба није прецизирала да ли области планирања обухватају и локални ниво, што такође има за последицу да локалне самоуправе различито тумаче обавезе у вези доношења „крвне” стратегије за сваку област планирања.

Због наведеног, било је неопходно да се прецизно дефинише свака област планирања, односно њен обухват. Такође, повећан је број области планирања на 22 и детаљно су уређења питања која се односе на области планирања. Прецизирано је да се на републичком нивоу област планирања уређује једном секторском стратегијом, коју предлаже надлежни предлагач у консултацији са другим органима државне управе. Ако се након доношења секторске стратегије утврди да област планирања није обухваћена у целини донетом стратегијом, односно уколико се накнадно утврди нова појава, односно проблем у истој области планирања, надлежни предлагач доноси програм. Такође, предложено је да је могуће донети и међусекторску стратегију када више области планирања уређују сродне јавне политике. Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, у складу са својим надлежностима, могу самостално да одлучују која ће ДЈП донети, у односу на прописане области планирања, односно могу одлучити да донесу програм уместо прописане кровне стратегије за одређену област планирања. Такође, своје планове развоја могу да спроводе директно кроз средњорочни план и с тим у вези није неопходно да израђују стратегије и програме према прописаним област планирања и спровођења јавних политика, јер им је према предложеном решењу дата таква могућност. То је посебно значајно за „мале” и мање развијене ЈЛС са недовољним капацитетима за израду великог броја непотребних ДЈП. Такође, Предлог уредбе предложио је и решење када за једну област не постоји једна секторска стратегија, већ има више различитих стратегија са различитим периодом важења или више програма

без секторске стратегије. Наиме, након усвајања секторске стратегије, постојећи програми у области планирања усклађују се у року од 12 месеци од дана усвајања секторске стратегије. Када истекне време важења стратегије која не уређује област планирања, за уређење дела области доноси се програм. Предложеним решењима успоставиће се јасне и чврсте везе између ДЈП, односно допринеће се успостављању јасне хијерархије докумената јавних политика, чиме ће се олакшати и правилан избор ДЈП. Поред наведеног, путем наведених решења добиће се јасна и кохерентна слика о ближим правцима деловања за сваку област планирања.

Постојећа Уредба је изједначила спровођење анализе ефеката за ДЈП и за прописе, што је довело до нејасноћа приликом спровођења анализе ефеката, као и различитог тумачења одредби које прописују анализу ефеката. Према постојећој Уредби, одлука о потреби спровођења *ex-ante* анализи ефеката доноси се пре отпочињања израде ДЈП на основу резултата два теста – теста нивоа утицаја и теста приоритета. Међутим, поменути тестови су непотребни, јер у случају изостанка високог утицаја, ДЈП се не израђује. Због наведеног, тест нивоа утицаја и тест приоритета не спроводе се за поменути документ. Са друге стране, постојећа Уредба је избор врсте ДЈП повезала са анализом ефеката, препознајући га као један од корака процеса анализе ефеката, што је погрешно и у пракси је стварало тешкоће, посебно што врста ДЈП никако не може да зависи од спроведене анализе ефеката већ искључиво од области планирања, односно да ли се у конкретном случају уређује целокупна област планирања, те је потребно донети једну секторску стратегију или међусекторску стратегију за више области планирања или је у питању програм којим се разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа. Нејасна правила су у пракси врло често проузроковала погрешан избор ДЈП од стране надлежних предлагача. А могућност исправке тог погрешног избора од стране РСЈП је минимална, с обзиром да РСЈП ово увиђа тек када се ДЈП достави уз закључак о спровођењу јавне расправе за тај документ, односно када је документ већ у завршној фази. У оваквим ситуацијама, предлагачи документа се често опиру предложеној промени, сматрајући да препорука није на месту јер су спровели детаљну анализу ефеката или да је њихова тема од изузетног значаја или да је израда стратегије („стратешког документа“) обавеза проистекла из процеса приступања ЕУ. Такође, обавеза да се размотре све могуће опције/мере које се разматрају током процеса израде ДЈП, додатно компликује сложен процес израде ДЈП, а истовремено представља велико оптерећење за надлежне предлагаче. Такође, пракса је показала да су и одредбе постојеће Уредбе нејасне у вези спровођења анализе ефеката приликом израде акционог плана, односно да ли је потребно или није потребно спровести анализу ефеката и у случају доношења акционих планова, с обзиром да се у њима не дефинишу нове мере, већ се преузимају из стратегије/програма чијем спровођењу акциони план и служи, а за које је већ урађена анализа ефеката.

С обзиром на горе наведено, решења садржана у Предлогу уредбе поједностављују процес спровођења *ex-ante* анализе ефеката. Најпре, тиме што се не прописује обавеза спровођења теста нивоа утицаја и теста приоритета и разјашњава се да се као резултат спровођења *ex-ante* анализе ефеката добија сам текст стратегије, програма и концепта политике, односно да је то један исти процес, док се за акционе планове који се доносе за разраду стратегије и програма *ex-ante* анализе ефеката не спроводи. Методологија процеса спровођења *ex-ante* анализе ефеката није измењена.

Такође, није потребно разматрати више опција када се на основу вредновања ДЈП наставља спровођење мера које су биле утврђене претходним ДЈП, као и када се у документ јавне политике преузимају обавезе из процеса европских интеграција. У погледу спречавања честе појаве погрешног избора ДЈП, прописује се обавеза да се надлежни предлагач обрати РСЈП пре почетка рада на документу јавних политика, ради избора врсте ДЈП и изузећа ДЈП у вези са чланом 49. или чланом 50. Закона о планском систему Републике Србије. На овај начин, РСЈП може утицати у најранијим фазама

израде ДЈП на потенцијално повећање броја непотребних ДЈП, као и на врсту ДЈП које треба израдити, како би се обезбедила кохерентност читавог система јавних политика.

Према постојећој Уредби, праћење спровођења, извештавање и вредновање учинака ДЈП није довољно јасно разрађено, што је имало за последицу да врло мали број надлежних предлагача израђује и објављује своје извештаје. У 2023. години, од укупно важећих 81 стратегије и програма објављено је 17 годишњих извештаја о спровођењу акционих планова за 2022. годину, а од потребних седам финалних извештаја објављено је четири. У првом кварталу 2024. године, од укупно важећих 82 стратегије и програма објављено је четири годишња извештаја о спровођењу акционих планова за 2023. годину, од потребних 20 ниједан извештај након три године спровођења ДЈП, као ни један финални извештај од потребних седам. Наиме, ако су предлагачи документа јавних политика органи државне управе, извештаје Влади достављају преко Јединственог информационог система, што у пракси значи да само уносе податке у Јединствен информациони систем. Није јасно шта РСЈП треба да ради са подацима/извештајима и ко извештај даље прослеђује Влади на информисање, односно разматрање и усвајање (РСЈП или надлежни предлагач). Нејасноћа произилази из разлога што постојећа решења не прописују механизам који омогућава да доносиоци одлука размотре како да поступају са годишњим извештајима о спровођењу акционих планова, односно трогодишњих и финалних извештаја о спровођењу стратегије и програма. Такође, постојећа решења не праве разлику о садржини различитих извештаја: годишњих извештаја о спровођењу акционих планова и извештаја о спровођењу стратегије, односно програма. Предлагачима је остављено да самостално дефинишу садржину извештаја о резултатима спровођења ДЈП. Поред тога, није прописано на који начин подаци, информације и анализе у вези са спровођењем програма којим је преузет посебан циљ неке стратегије, могу бити правремено искоришћени за извештавање о спровођењу те стратегије, пре рокова утврђених за њено извештавање.

Предлогом уредбе разрађен је систем извештавања о резултатима спровођења ДЈП, који обухвата врсте извештаја и обавезну садржину извештаја, као и обавезу објављивања поменутих извештаја на својим интернет страницама. Такође, препозната је и улога РСЈП у поменутом процесу, јер на основу објављених извештаја РСЈП сачињава збирни извештај о спровођењу докумената јавних политика и доставља га Влади на разматрање и усвајање. Поред тога, остављена је могућност надлежном предлагачу да самостално поднесе Влади извештај о спровођењу документа јавне политике, са предлогом да Влада заузме став о одређеном питању. Додатно, појашњено је да је процес спровођења ex-post анализе ефеката, процес вредновања документа јавне политике и процес израде извештаја о резултатима спровођења стратегије или програма, један те исти процес, односно да се као резултат спроведене ex-post анализе ефеката, односно вредновања добија извештај о резултатима спровођења стратегије или програма, који се припрема након истека сваке треће календарске године од дана усвајања и након истека примене (финални извештај). Методологија за спровођење ex-post анализе ефеката, односно вредновања није измењена. Предложена решења у делу који уређује праћење спровођења, извештавање и вредновање учинака докумената јавних политика омогућава да се побољша квалитет припремљених извештаја и анализа, да се подаци из редовних извештаја користе као главни извор информација за измену постојеће или осмишљавање нове јавне политике, и да се обезбеди правремена доступност свим заинтересованим странама и широј јавности информација о постигнутим ефектима спроведене политике. Такође, предвиђено је да се у оквиру програма одређује рок за достављање података и информација о спровођењу програма, водећи рачуна о року за извештавање о стратегији из које се преузима посебан циљ. На овај начин омогућава се међусобно повезано извештавање према повезаним документима у области планирања. Успостављање усклађеног и уједначеног

извештавања повезаних докумената (секторска стратегија и програми који разрађују посебни циљ/циљеве секторске стратегије) даће јаснију и свеобухватнију слику о спровођењу докумената у области планирања.

Поред наведеног, у Предлогу уредбе као новина уводи се повезивање општих и посебних циљева докумената јавних политика са циљевима одрживог развоја, односно циљевима Уједињених нација који се односе на економски и друштвени развој у свету, а који су базирани на принципима одрживости, како би се осигурао одрживи развој и постигло благостање садашњих и будућих генерација (УН Агенда 2030 за одрживи развој). Прилагођавање глобалних циљева нижим нивоима посматра се као примена циљева одрживог развоја на националном и локалном нивоу и на који начин националне и локалне власти доприносе остваривању циљева одрживог развоја одоздо према горе. Циљеви који се дефинишу у документима јавних политика биће представљени у контексту доприноса циљева одрживог развоја.

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

Предложена решења Предлога уредбе имаће непосредан утицај на државне органе, органе аутономне покрајине и органе јединице локалне самоуправе који непосредно учествују у припреми ДЈП, његовом праћењу спровођења, вредновању и извештавању о резултатима спровођења докумената јавних политика. Такође, непосредан утицај је присутан и у погледу свих актера који се укључују у израду докумената јавних политика из редова грађана, привреде, организација цивилног друштва, удружења и академске заједнице. Наведени утицај се огледа кроз активну улогу свих поменутих учесника јер омогућавањем транспарентног и консултативног процеса са заинтересованим странама и циљним групама у свим фазама израде документа јавних политика, целокупан процес добија на кредибилитету и омогућава да се јавне политике дефинишу у складу са потребама заинтересованих страна, уз заштиту јавног интереса.

Приликом сагледавања и анализе најбољих могућих опција за решења која се налазе у Предлогу уредбе, анализирана су решења садржана у прописима из области јавних политика Летоније, пошто се приликом израде Закона о планском систему Републике Србије, чија се решења разрађују овим Предлогом уредбе, користио законски оквир Летоније. Наиме, Летонија је једна од ретких земаља која законом утврђује правила израде планских докумената и то Закон о развојном планском систему<sup>4</sup> и Правилник за израду и анализу ефеката развојних планских докумената (РПД)<sup>5</sup>. Уопштено посматрајући, летонски законодавни оквир у овој области је релативно једноставнији од оквира утврђеног Законом. Наиме, летонски закон дефинише да је иницирање развојних планских докумената РПД-а искључива одговорност надлежних државних органа. Он дефинише РПД као документ који поставља циљеве и резултате које треба остварити у релевантној области политике, описује идентификоване проблеме и предвиђа њихова решења, процењује могући ефекат ових решења и планира будуће акције неопходне за спровођење политике и евалуацију резултата. Издавају следеће врсте РПД-а документи о планирању политике (смернице (упутства), планови и концептуални извештаји) ; документи о институционалном управљању који утврђују међусобни однос развојног планирања и буџетског планирања и обезбеђују спровођење

<sup>4</sup> Закон о развојном планском систему (2009), <https://likumi.lv/doc.php?id=175748>. Енглеска верзија доступна је на: <https://translate.google.com/translate?sl=auto&tl=en&u=https%3A%2F%2Flikumi.lv%2Fdoc.php%3Fid%3D175748>

<sup>5</sup> Кабинет министара (2014), *Уредба о развојном планирању и анализи ефеката развојних планских докумената* (Уредба бр. 737). Енглеска верзија доступна је на: <https://translate.google.com/translate?sl=auto&tl=en&u=https%3A%2F%2Flikumi.lv%2Fdoc.php%3Fid%3D270934>

развојних планских докумената;<sup>6</sup> територијални развојни плански документи. Правилник за израду и анализу ефеката РПД-а прописује поступак њихове израде, одобравања, ажурирања и истека, поступак рада и извештавања, као и поступак анализе њиховог ефекта (осим стратешке процене утицаја на животну средину). У погледу анализе ефеката летонски оквир разликује почетну, прелазну и завршну анализу ефеката. Ове АЕ се спроводе током различитих фаза процеса планирања политике. У Правилнику за израду и анализу ефеката РПД-а се тражи идентификовање свих утицаја политике, укључујући и: утицај на макроекономско окружење, пословно окружење, административно оптерећење и ниво повезаних трошкова; друштвени утицај; утицај на животну средину; утицај на територијални развој; утицај на буџет државе и буџете локалне управе; утицај на функције и људске ресурсе јавне управе; утицај на систем правних норми и међународне обавезе Летоније; утицај на људска права, посебно на право појединаца на приватност у погледу обраде података о личности. На основу горе наведеног, може се закључити да је у поређењу са законским оквиром Летоније, који је коришћен као модел за уређење планског система у Републици Србији, ЗПС отишао корак даље јер је прописао превише детаљне процесе за израду, као и обавезне елементе докумената јавних политика (стратегија, програма и акционих планова), а који су предмет измене постојеће уредбе.

## 2. Циљеви које треба постићи

Циљеви које треба постићи спровођењем новом уредбом су преузети из Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период од 2021-2025. године и Средњорочног плана РСЈП-а за период од 2024-2026. године. Вредности показатеља учинка за достизање утврђених циљева ће бити праћени путем извештаја о спровођењу средњорочних планова РСЈП-а.

### Циљ 1 – Повећање квалитета садржине документа јавне политике

*Показатељ:* Удео усвојених ДЈП који садрже потпуну анализу ефеката у односу на укупан број усвојених ДЈП за које је потребно израдити анализу ефеката у току једне календарске године

Јединица мере	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2026.	Методологија израчунавања показатеља
Процент	66,77 (2023)	90	Од укупно 23 усвојена ДЈП на Влади у 2023. години, за 12 ДЈП је била обавезна анализа ефеката. Од укупно 12 ДЈП, 8 ДЈП је имало потпуно анализу ефеката ( $8/12*100=66,77\%$ ), док је 4 ДЈП имало делимичну анализу ефеката ( $4/12*100=33,3\%$ )

### Циљ 2 - Усклађени ДЈП према врсти у оквиру прописаних области планирања и спровођења јавних политика

<sup>6</sup> Акционе стратегије државних институција су пример докумената о институционалном управљању у Летонији. Утврђују се као средњорочни документи управљања и тако постају саставни део институционалног средњорочног буџетског планирања.

*Показатељ:* Удео области планирања у оквиру које су ДЈП усклађени према врсти у укупном броју области планирања за које постоје важећи ДЈП

Јединица мере	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2026.	Методологија израчунавања показатеља
Процент	18,75 (2023)	33	Од укупно 18 области планирања и спровођења јавних политика, у 2023 години, у 18 области постоје важећи ДЈП (изузев за спорт и културу). Закључно са 2023. годином, у три области су усклађене врсте ДЈП и то: јавна управа, образовање и јавно информисање. $3/16 * 100 = 18,75\%$

### **Циљ 3 - Побољшање извештавања о резултатима спровођења докумената јавних политика**

*Показатељ:* Удео ДЈП за које су објављени годишњи извештаји у укупном броју ДЈП који имају обавезу достављања израде извештаја за посматрану годину

Јединица мере	Почетна вредност и година	Циљана вредност у 2026.	Методологија израчунавања показатеља
Процент	21 (2023)	60	Од укупно 81 важећих стратегија и програма за 2022. годину, објављено је у 2023. години, 17 годишњих извештаја за спровођење АП за ДЈП. $17/81 * 100 = 20,98\%$

### **3. Анализа опција за остваривање циљева**

Пре одлуке о томе да је доношење Предлога уредбе о методологији израде докумената јавних политика најбољи начин за решавање уочених проблема, разматране су: 1) „status quo” опција, 2) опција код које се мења постојећа Уредба у делу одредби које уређују анализу ефеката ДЈП и 3) опција која обухвата доношење нове уредбе која се односи само на документа јавних политика у складу са идентификованим недостацима, а који могу да се отклоне без измене Закона о планском систему.

#### **„Status quo” опција**

У случају да се не спроведу никакве промене у даљој разради правног оквира који је утврђен Законом о планском систему, те да се настави са досадашњом праксом, постављени циљеви се не би могли остварити. Најпре, динамика и оптимизација планских оквира за области планирања и даље би зависила од спремности и капацитета предлагача докумената јавних политика чиме би се продужио процес оптимизације планског оквира, а у појединим областима секторског планирања могао би да изостане. Са друге стране, поменуте нејасноће у пракси у погледу примене појединих одредби постојеће Уредбе и даље би захтевале додатно ангажовање запослених у РСЈП у погледу појашњавања спорних одредби и пружања менторске подршке предлагачима у процесу израде анализа ефеката документа јавних политика. Такође, процес праћења спровођења, извештавања и вредновања учинака ДЈП остао би не разрађен, што би утицало на успоравање и стагнацију реформе управљања јавним политикама јер од



поменутог зависи даље унапређење постојећих јавних политика, односно креирање нових.

### **Опција 2- Измена постојеће Уредбе у делу одредби које уређују анализу ефеката ДЈП**

Ова опција би донекле олакшала надлежним предлагачима спровођење процеса анализе ефеката, јер не би постојале недоумице да ли се утврђено правило односи на документа јавних политика, односно на прописе. Међутим, ова опција не би у потпуности могла да разјасни разлике између процеса спровођења анализе ефеката за ДЈП и за прописе и с тим у вези не би могла у потпуности да олакша предлагачима разумевање тих процеса. Такође, овом опцијом утврђене области планирања и спровођења јавних политика би остале непромењене. Имајући то у виду, остваривање циља који се односи на повећање квалитета ДЈП и циља који се односи на побољшање извештавање о резултатима спровођења ДЈП, неће бити ефикасно. Такође, циљ који се односи правилно одређивање врсте ДЈП не би могао бити остварен. Додатно, када су у питању управљачки ефекти које ова опција проузрокује, за побољшање квалитета ДЈП и извештања би било неопходно да се повећају постојећи капацитети, јер се они тренутно у великом броју случајева ангажују екстерно.

### **Опција 3 - Доношење нове уредбе која се односи само на документа јавних политика у складу са идентификованим недостацима, без измене Закона о планском систему**

Поред раздвајања одредби којима се уређује анализа ефеката прописа, нова уредба додатно поједностављује процедуру за припрему докумената јавних политика и анализа ефеката, јер појашњава да је процес израде ex-ante анализе ефеката исто што и процес израде ДЈП и да је процес израде ex-post анализе исто што и процес израде извештаја о спровођењу ДЈП. Такође, рedefинише број области, уз навођење шта свака област планирања подразумева, уводи обавезу повезивања циљева дефинисаних у документима јавних политика са циљевима одрживог развоја, разрађује систем извештавања о резултатима спровођења документа јавне политике, и прописује обавезну садржину извештаја. Ова опција предлаже правила која се заснивају на претпоставци да се успостави законом дефинисана хијерархија докумената јавних политика на нивоу области планирања, као и бољи механизам за управљање спровођења докумената јавних политика. Спровођењем ове опције остваривање постављених циљева је могуће постићи у потпуности, док је у погледу управљачких ефеката потребно припремити и организовати одређени тим обука који се односи на повезивање циљева ДЈП са ЦОР и преговарачким поглављима и мера и активности ДЈП са пословним окружењем.

### **Избор оптималне опција**

За поређење опција утврђена су два критеријума, ефикасност у остваривању постављених циљева и утицај опције на управљачке ефекте који се односе на предлагаче ДЈП. Како је подједнако важно да се остваре циљеви и с друге стране, да се не проузрокују значајније потребе за прилагођавање институција који су предлагачи ДЈП, одређени су подједнаки тежински коефицијенти за ова критеријума.

Бр.	Критеријум	Тежински коефицијент	Интервали
1	Ефикасност у остваривању циљева	1	1 – незадовољавајућа 2 – задовољавајућа 3 – добра 4 – одлична

2	Управљачки ефекти на предлагаче ДЈП	1	1 – захтева повећање капацитета 2 – захтева постојеће капацитете са додатним обукама 3 – захтева постојеће капацитете без додатних обука 4- захтева мање капацитета
---	-------------------------------------	---	--

Поређење опција на основу наведених критеријума, тежинских коефицијената и интервала, је извршено на следећи начин:

Опција \ Критеријум	„Status quo” опција	Опција 2	Опција 3
Ефикасност у остваривању циљева	1	2	4
Управљачки ефекти на предлагаче ДЈП	1	1	2
УКУПНО	2	3	6

Као оптимална опција је изабрана Опција 3, односно опција која подразумева доношење нове уредбе која се односи само на документа јавних политика у складу са идентификованим недостацима, без измене Закона о планском систему. Ова опција на јаснији начин прописује израду ДЈП и поједностављује с тим повезане процесе, осигурава остваривање циљева, а с друге стране не захтев повећање капацитета предлагача ДЈП, већ само одређену врсту додатних обука. На тај начин се омогућава боље усклађивање секторских јавних политика и ефикасније повезивање планирања буџета са секторским и инвестиционим приоритетима.

#### 4. Анализа финансијских ефеката Предлога уредбе

Решења изабране опције не повлаче са собом ефекте на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року. Такође, за њихово спровођење није потребно обезбедити додатна финансијска средства из буџета Републике Србије с обзиром да предложена решења подразумевају активности која су део редовног функционисања јавне управе, односно поклапају са задацима и улогама државних службеника који ће учествовати у изради, праћењу спровођења, извештавању и вредновању докумената јавних политика. У погледу развијања нове функционалности ЈИС-а, као и повезивање мера и активности ДЈП са пословним окружењем, обезбеђена су средства у оквиру пројекта који се реализује у сарадњи са Светском банком „ЕУ за боље пословно окружење - ЕУ4БЕ“, па решења изабране опције неће имати ефекта на међународне финансијске обавезе Републике Србије, јер се не планира додатно задуживање Републике Србије за реализацију предложених решења, нити ће утицати на расходе других институција.

## **5. Анализа економских ефеката Предлога уредбе**

Решењима изабране опције остварују се посредни економски ефекти првенствено из разлога што се јасним и унапред дефинисаним областима планирања стварају јасне слике о јавним политикама, односно о правцима деловања Републике Србије, у свим областима планирања, па и у области привреде у целини, обухватајући и поједине њене гране. Наиме, када се једном секторском стратегијом којом се уређује цела област планирања која је јасно дефинисана и унапред одређена, дефинише општи циљ који је усмерен на остваривање жељеног стања на нивоу друштва, у свим његовим сегментима, па између осталог и у области привреде, ствара се амбијент који је усмерен ка обезбеђивању стабилног, предвидивог окружења, подстицајног за раст и развој, што је од кључног значаја за нашу економију у глобалном контексту. Поменути амбијент је предуслов за унапређење производње и подстицање конкурентности нашег економског система, уз унапред утврђене додатне трошкове за било коју грану привреде, односно посебну категорију привредних субјеката. Тиме се ствара ефикасно и предвидиво пословно окружење, у коме ће привредни субјекти бити способнији да планирају и инвестирају у различите сегменте својег пословања.

Такође, јасна правила у погледу спровођење анализе ефеката, односно јасни кораци које доносиоци одлука предузимају пре доношења коначне одлуке о спровођењу одређеног циља, имају знатан утицај на све аспекте економског развоја. Посебно што кораци поменуте анализе при доношењу сваке поменуте одлуке укључују и анализу утицаја на мала и средња предузећа, индустријски раст, пољопривредну производњу, услуге, конкурентност привредних субјеката, услове конкуренције, квалитет и статус радне снаге, технолошки инфраструктурни развој, трансфер технологије и примену иновација, као и друштвено богатство. Наведеним се обезбеђује да доносиоци одлука, пре сваке своје коначне одлуке о циљевима и њиховој реализацији кроз мере и активности које су усмерене ка његовој реализацији, прикупе, систематизују анализирају релевантне податке и на основу тако утврђеног чињеничног стања донесу одуку која мора бити основа за подстицај економског развоја.

## **6. Анализа ефеката Предлога уредбе на друштво**

Решењима изабране опције остварују се посредни ефекти на друштво, као и нематеријалне користи за грађане. Наиме, приликом процеса анализе ефеката, односно израде документа јавних политика, у делу сагледавање постојећег стања, потребно је да надлежни предлагачи идентификују и спроведу анализу циљних група и других заинтересованих страна на које се односе предложена решења у документима јавних политика. Поред тога, обавеза укључивања циљних група и других заинтересованих страна у сам процес доношења одлука, створиће могућност да грађани на директан начин утичу на креирање и спровођење јавних политика у Републици Србији. Исти поступак се спроводи без обзира да ли је се решење у документу јавне политике односи на специфичну циљну групу (сиромашни, социјално искључене породице, особе са инвалидитетом, деца, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, избегла и интерно расељена лица, становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе) или на друштво у целини. . Оваква решења изабране опције доприносе побољшању квалитета јавних услуга, подизању нивоа животног стандарда и испуњењу потреба грађана, чиме се утиче на повећање друштвеног богатства и општи просперитет. Поред наведеног, транспарентност читавог процеса анализе ефеката и израде документа јавне политике, омогућава грађанима да имају јасан увид у резултате који се постижу и да боље разумеју како њихове активности

утичу на различите аспекте друштва. Овакви механизми подстичу веће учешће грађана и привреде у процесу креирања и праћења спровођења докумената јавних политика, што је основа за јачање демократије и грађанског учешћа у процесу доношења одлука.

## **7. Анализа ефеката Предлога уредбе на животну средину**

Решења изабране опције имају посредан, али значајан позитиван утицај на животну средину и климу. Приликом утврђивања мера у документима јавних политика, обавезно се води рачуна о утицају тих мера на животну средину и климу, где год је то релевантно. У релевантним случајевима, свака размотрена опција, сагледава да ли и у ком обиму планиране мере утичу на квалитет чинилаца животне средине и климатских промена, на факторе од значаја за квалитет чинилаца животне средине, на здравље људи, на заштиту и коришћење земљишта, да ли представљају ризик по животну средину и здравље људи, као и да ли су идентификоване мере у сврху смањења ризика по квалитет чинилаца животне средине и здравље људи, уколико су идентификовани негативни утицаји планираних мера.

Како су предложена решена заснована на координисаном планирању и усклађивању секторских стратегија са хијерархијски нижим планским документима у областима планирања, очекује се да ће се поменути решењима смањити потенцијални негативни утицаји различитих јавних политика на животну средину, обезбедити ефективније и ефикасније управљање ресурсима и заштита животне средине, као и да ће се унапредити одговор на климатске промене. У дужем року, наведено ће утицати на одржив развој и на бољу будућност за будуће генерације.

## **8. Анализа управљачких ефеката Предлога**

За спровођење решења изабране опције није неопходно увести организационе, управљачке или институционалне промене, нити је потребно извршити реконструисање постојећих државних органа, односно других субјеката јавног сектора. Међутим, неопходно је наставити реформу јавне управе, која је започета 2017. године, посебно у делу који се односи на увођење аналитичких јединица у састав постојећих државних органа, као надлежних предлагача. Концепт аналитичких капацитета повезан са способношћу прикупљања података и информација које треба систематизовати, анализирати и протумачити, а који ће се, између осталог, искористити за спровођење анализе ефеката ДЈП и послужити као основ за доношење стратешких одлука.

Промене које се односе на боље појашњавање процеса израде ДЈП (*ex-ante* анализа – израда ДЈП, *ex-post* – израда извештаја о спровођењу ДЈП) промена броја и прецизно дефинисање свих области планирања, прибављање претходно мишљења о врсти ДЈП, прописивање садржине извештаја, прописивање процедуре за коришћење ЈИС-а, довешће до смањења времена које су предлагачи ДЈП и учесници у процесу израде ДЈП трошили на разјашњавање недоумица које је изазивала претходна уредба, као и време које се трошило за исправке грешака начињених у том процесу. Дакле, изабрана опција је поједноставила постојећи процес израде ДЈП. Сва решења изабране опције која се односе на поједностављења и промене у процесу израде ДЈП (обавеза означавања доприноса циљева ДЈП остваривању циљева одрживог развоја, веза са преговарачким поглављима и пословним окружењем) ће бити укључене у постојеће обуке у области управљања јавним политикама, те ће државни службеници, како они који су већ упознати са процесом израде ДЈП, тако и они који тек треба да се укључе у процес израде ДЈП, имати прилике да се додатно едукују.

Међутим, изабрана опција својим решењима да РСЈП издаје претходно мишљење о избору врсте ДЈП, о изузећима у вези са чланом 49. или 50. закона којим се уређује

плански систем, као и да израђује збирне извештаје о спровођењу докумената јавних политика и достављања Влади на разматрање и усвајање, уводи нове обавезе за РСЈП. Процењује се да ће у извесном степену капацитети РСЈП-а, који се користе за подршку предлагачима ДЈП бити растерећени због јаснијих одредби Предлога уредбе и они се могу искористити за подршку предлагачима ДЈП приликом повезивања циљева ДЈП са ЦОР и преговарачким поглављима, али да ће за остале нове обавезе бити потребно обезбедити додатни капацитет. Тренутно је, поред осталих послова који се обављају у оквиру постојећих радних места, на пословима подршке изради ДЈП и извештавању и развоју и подршци коришћењу ЈИС- а је распоређено пет запослених. Најмање још једног новог службеника треба ангажовати и обучити, како би ће успоставило систематско праћење спровођења ДЈП, припрема извештаја о спровођењу ДЈП и израда и упућивање Влади на разматрање и усвајање зборног извештаја. Такође, потребно је унапредити знање запослених и обезбедити прераспodelу радног времена у оквиру обавеза постојећих запослених, који се баве пословима у вези са пословним окружењем, посебно у вези са пружањем подршке предлагачима ДЈП за примену методологије означавања мера и активности ДЈП са пословним окружењем.

Новине која изабрана опција уводи у погледу садржине ЈИС-а односе се на додатна знања у погледу сагледавања ефеката изабране опције на пословно окружење и повезивања мера и активности ДЈП са њим, што захтева додатну обуку државних службеника, која ће бити обухваћена већ постојећим обукама из области јавних политика.

## **9. Анализа ризика Предлога уредбе**

Потенцијални ризици у примени Предлога уредбе огледа се у недостатку посвећености и мотивације надлежних предлагача за спровођење процеса израде ДЈП, што повлачи са собом неадекватно испланирано време за њихову припрему, припрему и спровођење консултативног процеса, спровођење ДЈП, као и извештавање о њиховом спровођењу. Са друге стране, потенцијални ризик односи се и на недостатак довољног броја запослених у Републичком секретаријату за јавне политике који су неопходни за спровођење нових решења изабране опције решења.